

# Políticas de Acceso al Financiamiento con Foco en Microfinanzas

Agencia Nacional de Desarrollo  
Evaluación y Monitoreo  
Agosto 2021

## Contenido

1.	Introducción.....	3
2.	Las microfinanzas y las políticas para el desarrollo productivo.....	4
3.	Las microfinanzas en Uruguay.....	5
3.1	Políticas de apoyo .....	5
3.2	Crédito productivo a MIPYMES.....	10
4.	Las instituciones de primer piso que utilizan instrumentos ANDE.....	14
5.	Los instrumentos de acceso a financiamiento de la Agencia.....	16
a.	Instrumentos de apoyo a la oferta de microfinanzas .....	17
b.	Instrumentos de apoyo a la demanda de microfinanzas .....	20
6.	Alcance de los principales instrumentos.....	21
6.1	Alcance de los instrumentos de apoyo a la oferta.....	22
a.	<i>Colocaciones crediticias apoyadas.</i> .....	23
b.	<i>Tamaño de empresa.</i> .....	24
c.	<i>Territorio.</i> .....	25
d.	<i>Sectores Productivos.</i> .....	27
6.2	Alcance de los instrumentos de apoyo a la demanda.....	27
a.	<i>Fomento a la Cultura Financiera (FCF)</i> .....	28
b.	<i>Capacitaciones y Educación Financiera</i> .....	28
c.	<i>Facilitadores Financieros y Facilitación Financiera</i> .....	29
7.	Instrumentos en el contexto de la emergencia sanitaria.....	29
a.	Programa de Crédito Dirigido (PCD): Grupos asistidos COVID.....	31
b.	Seguro por Cese de Actividad. ....	34
c.	SIGA .....	35
8.	Síntesis del alcance de los instrumentos.....	35
9.	Reflexiones finales.....	38
10.	Bibliografía .....	40
11.	Anexos .....	41
	Anexo 1: Programas de acceso al financiamiento de MIPYMES implementados por ANDE ..	41
	Anexo 2: Instrumentos implementados en la emergencia sanitaria. ....	44

## 1. Introducción.

El acceso al financiamiento con fines productivos en condiciones adecuadas es un tema clave para la supervivencia y crecimiento económico de las empresas. Sin embargo, existen “fallas de mercado” que limitan el desarrollo y funcionamiento del mercado de crédito productivo, particularmente relevantes en el crédito a las micro y pequeñas empresas (MIPES). Las “fallas” se originan en la existencia de información asimétrica entre el prestatario y el prestamista, generando problemas de selección adversa y riesgo moral (Stiglitz y Weiss, 1981), aumentando el riesgo que enfrentan las Instituciones Financieras a la hora de otorgar créditos.

Con el fin de mitigarlos, las Instituciones solicitan a las empresas información verificable respecto a su capacidad de pago (entre otras medidas, como la exigencia de colaterales para garantizar la totalidad o parte del crédito). Sin embargo, las empresas más pequeñas y jóvenes suelen carecer de historial crediticio y de información contable de buena calidad. Se genera entonces una provisión sub-óptima de crédito (restricciones de oferta de crédito o brecha de fondeo), originada en la expectativa de una tasa de repago menor asociada a la dificultad de las Instituciones Financieras para evaluar la viabilidad de las MIPYMES.

En función de estos problemas y atendiendo a la relevancia económica del acceso al financiamiento productivo, se suelen implementar diversas políticas públicas orientadas a mitigar las mencionadas restricciones. En el presente documento, se realiza un recorrido por las principales políticas implementadas por Uruguay en la materia, con particular foco en las orientadas al financiamiento de las empresas más pequeñas, profundizando en la cartera de instrumentos que ha venido implementando la Agencia Nacional de Desarrollo en los últimos cinco años. Desde sus inicios hacia finales del año 2015, la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) ha implementado instrumentos orientados a facilitar el acceso a financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en todo el territorio nacional, promoviendo particularmente el desarrollo de las Microfinanzas.

El documento se encuentra organizado de la siguiente manera. En el Capítulo 2 se exponen los fundamentos conceptuales de las políticas de acceso al financiamiento de MIPYMES. En el Capítulo 3 se realiza un recorrido por las políticas públicas aplicadas en Uruguay orientadas a mejorar el acceso de las mipymes al crédito productivo, focalizando en aquellas dirigidas directamente a la promoción de las Microfinanzas. Asimismo, se realiza un esfuerzo por dimensionar el tamaño del mercado de crédito productivo y su evolución en los últimos años, nuevamente haciendo foco en el segmento de las Microfinanzas productivas.

En el Capítulo 4 se aproxima la institucionalidad actual del sector de Microfinanzas, a partir de aquellas Instituciones que trabajan con instrumentos de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE). Los restantes tres capítulos se centran en las políticas implementadas por ANDE. En el Capítulo 5 se presenta la cartera de instrumentos de política. En el Capítulo 6 se detallan los principales resultados de dichos instrumentos en términos de créditos apoyados (oferta) y se dimensiona el alcance de las acciones realizadas para fomentar la demanda. En el Capítulo 7, se presentan los instrumentos específicos generados en el contexto de la emergencia sanitaria y sus principales resultados. En el Capítulo 8, se expone de forma sintética el alcance de los instrumentos de acceso al financiamiento en su conjunto (instrumentos generales y acciones específicas por la pandemia). Finalmente, en el Capítulo 9 se presentan las reflexiones finales.

## 2. Las microfinanzas y las políticas para el desarrollo productivo.

Si bien existen múltiples definiciones de microfinanzas hay cierto consenso en considerarlas como el conjunto de servicios financieros de pequeña escala, que incluye al microcrédito (préstamos de montos pequeños) y otros servicios financieros que van desde productos de ahorro hasta microseguros, así como servicios no financieros (típicamente capacitaciones y asistencia técnica). La población que demanda este tipo de servicios se compone por las personas de menores ingresos y las MIPYMES, formalizadas y no formalizadas, que no acceden a servicios adecuados en el sistema financiero tradicional (principalmente el sistema bancario).

Las microfinanzas tienen la particularidad de basarse en una metodología adaptada a las posibilidades que presenta la población objetivo, especialmente contemplando la dificultad de respaldar los servicios financieros en activos. En este sentido, la existencia de información asimétrica y los consiguientes problemas de selección adversa y riesgo moral hacen que a las instituciones prestamistas les sea más difícil atender a personas y empresas de menores ingresos, incluso cuando los rendimientos son aparentemente altos. La selección adversa se observa cuando las instituciones no pueden determinar fácilmente cuáles clientes representan más riesgo que otros y el riesgo moral surge porque las instituciones no pueden asegurarse de que los clientes están haciendo todo el esfuerzo requerido para que sus proyectos de inversión se desarrollen con éxito<sup>1</sup>.

Las Instituciones de Microfinanzas (IMF) que brindan servicios de microfinanzas presentan mayores costos de otorgamiento del crédito que las instituciones bancarias, por utilizar una metodología más intensiva en recursos humanos. Por este motivo, con el fin de incluir financieramente a las MIPYMES que quedan excluidas del sistema financiero tradicional, se suele apoyar a este tipo de instituciones bajo la premisa de que generan beneficios para aquellos prestatarios que de otra forma no tendrían acceso al crédito.

En consecuencia, las políticas de inclusión financiera para el desarrollo productivo deben considerar aspectos tanto desde el lado de la oferta como de la demanda de servicios financieros.

Desde el punto de vista de la oferta, las políticas se basan en los enfoques de asimetría de información por medio de dos estrategias principales: estrategias para expandir la oferta de manera de evitar (por lo menos parcialmente) el racionamiento del crédito, y estrategias que buscan mejorar la capacidad de las instituciones financieras para discriminar entre los prestatarios.

En lo que respecta a las políticas de inclusión financiera desde el punto de vista de la demanda, la falta de inclusión financiera puede interpretarse como un problema de insuficiencia de demanda, y en el análisis se incluyen ciertos factores que explicarían este fenómeno. Entre ellos se encuentran los siguientes: falta de cultura y educación financiera, los costos desde el punto de vista del empresario (paso de la informalidad a la formalidad, cambio de estatus jurídico, costos fijos independientes de las escalas de producción, entre otros); las expectativas asimétricas de los prestamistas y los prestatarios; la desconfianza hacia el sector financiero, y la

---

<sup>1</sup> "Economía de las Microfinanzas." Armendáriz, B. y Morduch, J., 2011.

cultura empresarial (los objetivos de las MIPYMES pueden no estar orientados hacia el crecimiento o hacia la transformación en empresas de mayor tamaño).<sup>2</sup>

### 3. Las microfinanzas en Uruguay

#### 3.1 Políticas de apoyo

Las políticas de acceso al financiamiento de MIPYMES en Uruguay se caracterizaron históricamente por la implementación de iniciativas relativamente aisladas, fragmentadas y con muy baja penetración en el segmento de mercado relevante. A partir de este diagnóstico, en el año 2005 la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) comienza a trabajar con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la elaboración de una Estrategia Nacional de Microfinanzas.

La Estrategia de Microfinanzas definida se orientó al objetivo de contribuir al desarrollo sustentable de emprendimientos productivos que aumenten el empleo y faciliten la inclusión social y la reducción de la pobreza. El propósito era entonces, desarrollar las microfinanzas enfocadas en emprendimientos productivos, teniendo como objetivos específicos el mejoramiento del marco de funcionamiento de las microfinanzas, la promoción de un acceso eficaz y eficiente a servicios financieros para microemprendimientos, la mejora en la provisión de servicios complementarios que faciliten el acceso a servicios financieros, especialmente a través del desarrollo y consolidación de capacidades y oportunidades, y el fortalecimiento de la infraestructura institucional para procurar la sostenibilidad de las microfinanzas en el país.

En el marco de dicha estrategia, se creó bajo la coordinación de la OPP, un espacio de diálogo en el que participaban los Ministerios con vinculación directa con los actores del mercado de microfinanzas (Ministerio de Desarrollo Social, MTSS y MIEM), y los Gobiernos Departamentales a través del Congreso de Intendentes. Por primera vez, se realizan esfuerzos coordinados de alcance nacional, con la participación no solamente de organismos de gobierno a nivel central, sino también de los gobiernos departamentales, con el objetivo de definir una política nacional de microfinanzas que alcance por igual a las MIPES de todo el país.

Asimismo, se implementaron “Mesas de Validación” coordinadas por OPP y con la participación de las Instituciones del sector privado que ofrecen servicios a microempresas de carácter financiero o complementario a los mismos, con el objetivo de definir los principales lineamientos de la política de microfinanzas con todos los actores involucrados.

En el año 2007, en un intento de conformar una agenda de políticas en la temática a nivel nacional, comienza a desarrollarse el Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo, inicialmente en la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE - OPP) y posteriormente en el Área de Políticas Territoriales de la OPP (a través del Programa Uruguay Más Cerca).

En el marco de la Estrategia Nacional de microfinanzas en general y del Programa de Microfinanzas en particular, se realizaron los siguientes avances:

---

<sup>2</sup> “La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo.” CEPAL, 2018.

- Financiamiento de estudios diagnósticos sobre la situación de las Microfinanzas en Uruguay (ver Recuadro 1).
- Creación y financiación de un Observatorio de Microfinanzas (Año 2010).
- Promoción de la Microfinanzas en general e implementación de diversas actividades de capacitación técnica en actividades vinculadas a las microfinanzas y el desarrollo empresarial.
- Apoyo a la implementación de fondos de garantía y fondos rotatorios a nivel departamental (Año 2011).
- Impulso a la realización de diversos estudios (consultorías) entre los que comienza a tomar fuerza la idea de la creación de una Institución de carácter público para operar en el mercado de Microfinanzas. Finalmente, en el año 2011 se crea República Microfinanzas.

En el 2013 se presentó un informe ejecutivo elaborado por profesionales de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración a solicitud de OPP con el objetivo de evaluar el Programa de Microfinanzas para identificar *“indicios sobre el impacto que tiene el sector [de las microfinanzas] en el fin para el cual ha sido diseñado [el Programa], esto es, contribuir al desarrollo de las MIPYMES insertándolas en la trama productiva del país.”*<sup>3</sup>

Los principales resultados recogidos en el informe mencionado son los siguientes:

- El principal rol del Programa fue como promotor de las microfinanzas, y un desempeño incipiente como participante en los fondos de garantía y rotatorios.
- Se focalizó en capacitación, formación de formadores y a mejorar las capacidades técnicas vinculadas a las Microfinanzas y el desarrollo empresarial.
- Contribuyó a la expansión territorial de las IMF (fundamentalmente a partir de los Fondos de Garantías Departamentales).

Por lo tanto, la Estrategia Nacional de Microfinanzas y el Programa de Microfinanzas, cumplieron un rol fundamental en la promoción y articulación a nivel territorial de una política nacional en el área de Microfinanzas, con un fuerte foco en la generación de capacidades técnicas para el fortalecimiento de la oferta de microfinanzas y los servicios de desarrollo empresarial vinculados. Sin embargo, su avance fue limitado en la implementación de instrumentos concretos que faciliten la colocación de microcréditos. Aunque sin dudas, la Estrategia Nacional de Microfinanzas sentó las bases para uno de los hitos más relevantes del período, como fue la creación de una institución pública especializada en microfinanzas: República Microfinanzas, operativa desde el año 2011.

Asimismo, más allá de la política de Microfinanzas en particular, fue un período donde se implementaron algunos instrumentos importantes para facilitar el acceso al crédito de las MIPYMES. A los efectos de ordenar y sistematizar la evolución de la política de microfinanzas en particular y de la política de facilitación del crédito productivo en general, se presenta en la siguiente sección la evolución temporal de los principales hitos e instrumentos implementados en el período.

---

<sup>3</sup> Freira, et. al. (2013). “Metodología de evaluación de las microfinanzas para el desarrollo productivo. Estudio de brecha de demanda de crédito en las MYPES en Uruguay”. Informe Ejecutivo, FCEA (UdelaR) – OPP.

### *Recuadro 1. Diagnóstico de las Microfinanzas en Uruguay (2006).*

En síntesis, el diagnóstico permitió arribar a las siguientes conclusiones:

- No existía en el país un marco regulatorio y de supervisión específico para las microfinanzas que permita el adecuado desarrollo de la oferta de servicios financieros y complementarios dirigidos a las micro y pequeñas empresas.
- Existía una desarticulación estructural entre oferta y demanda, tanto en los tipos de servicios como en sus precios.
- El marco legal no era proclive a la formalización de las empresas, tanto por costos como por lo engorroso de los trámites.
- Las entidades financieras reguladas por el Banco Central del Uruguay (BCU), que hacen intermediación financiera, enfrentaban dificultades para atender empresas en procesos de formalización, con antecedentes negativos en el sistema o que no cuenten con registros y sistemas de información adecuados.
- Las empresas bancarias en general, salvo excepciones, aún no se orientaban al negocio de las micro y pequeña empresa, básicamente por elevados costos operativos y regulatorios.
- Las empresas no reguladas por el BCU carecían de un marco normativo de la actividad que permita una adecuada gestión y administración de los costos y riesgos de la actividad.
- Las empresas de oferta de servicios financieros, particularmente aquellas que no realizan intermediación, no contaban con fondeo suficiente en moneda, plazos y costos acordes a las demandas de los microempresarios.
- Las micro y pequeñas empresas, en general, tenían dificultades de acceso al financiamiento y a otros servicios financieros, y enfrentaban mayores costos financieros que el promedio de las empresas.
- El mapa de entidades de servicios financieros era relativamente pequeño entre las entidades no reguladas, con pocas empresas de capital medio o pequeño.
- Los servicios complementarios en su gran mayoría se ofrecían sin adecuados niveles de coordinación y sin una adecuada orientación hacia los principales problemas de los microempresarios, como ser el acceso al financiamiento y la gestión comercial, entre otros.

### Acceso al crédito productivo: Principales hitos e instrumentos, 1997-2016.

Uno de los instrumentos más antiguos, y que en cierta forma marca un hito relevante en la política de apoyo al mercado de microfinanzas orientado a créditos productivos, es la creación del Programa Corporación en el año 1997, inicialmente implementado por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). El Programa fue creado por la Ley N° 16.882, y es un instrumento de segundo piso que pone a disposición fondeo en condiciones adecuadas a las Instituciones de Microfinanzas. Como se verá más adelante, el programa -reformulado- continúa implementándose actualmente por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE).

También estuvo a cargo de CND desde el año 2001 la ejecución del Fondo Rotatorio del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), instrumento que también pasará a ser implementado por ANDE a inicios del año 2016. El Fondo Rotatorio es un instrumento financiero

dirigido a apoyar actividades productivas de las organizaciones rurales y de sus asociados mediante un fondo de créditos reembolsables y reutilizables, funcionando como banca de primer piso. A modo de referencia, en el período 2018–2020 se colocaron en promedio 70 mil dólares anuales.

Tres años más tarde (2004), comienza a funcionar otro instrumento desarrollado por MGAP desde la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR): el “Programa de Microcrédito Rural” que consiste en facilitar acceso al financiamiento a productores rurales, tanto para su emprendimiento productivo como para destino vivienda y libre disponibilidad. Desde el comienzo en 2004 y hasta la actualidad es implementado con la Institución de Microfinanzas FUNDASOL. El Programa es gestionado a través de los Comité de Crédito Local, ámbito donde se decide sobre el otorgamiento del crédito. Cada comité local y su localidad asume el riesgo por sus integrantes, ya que si un crédito no se paga se le reduce el monto disponible a ese comité, y en muchas ocasiones para tener disponibilidad en la localidad los integrantes del comité cancelan un crédito moroso. Un analista de FUNDASOL se encarga de realizar el desembolso, levantar la firma del vale y hacer la cobranza posterior. Mediante este programa se llega realmente al interior profundo del país. Desde sus inicios en 2004 y hasta febrero de 2019, se entregaron \$ 721 millones en créditos para productores familiares, correspondientes a 43.330 créditos a 14.257 personas, arrojando un crédito promedio en el entorno de los \$17.000 (USD 378 aproximadamente)<sup>4</sup>.

Como ya fue mencionado, en el año 2006 y en el marco de la Estrategia Nacional de Microfinanzas, comienza a funcionar el Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo. Entre los hitos más relevantes del Programa, destacan la implementación de los Fondos de Garantías Departamentales (FGD) y la creación del Observatorio de Microfinanzas. El primero comenzó a funcionar en el año 2011 con el objetivo de canalizar fondos hacia el sector de las microempresas del interior del país a través de las Instituciones de Microfinanzas, ofreciendo garantías públicas parciales<sup>5</sup>. El programa fue implementado en diversos departamentos en distintos momentos del tiempo, y los fondos son cofinanciados entre el Gobierno Nacional (OPP) y cada Gobierno Departamental. Al cierre del 2019, los FGD operaban en ocho departamentos (Florida, Lavalleja, Maldonado, Rivera, Rocha, Salto, San José, y Treinta y Tres), cuyos fondos fueron constituidos entre 2011 y 2016. En total y hasta el año 2019 inclusive, se garantizaron 4.450 créditos por USD 9,5 millones, lo que implica un monto promedio aproximado de USD 2.150 aunque con significativas diferencias de los valores promedio entre departamentos<sup>6</sup>.

En lo referente al Observatorio de Microfinanzas, en el año 2010 se firma el convenio entre DIPRODE (OPP) y el Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay para el desarrollo, implementación y gestión del Observatorio de Microfinanzas en Uruguay. Mediante esta herramienta, se generaron análisis de la oferta de microcréditos y sus servicios relacionados. En el año 2012, la continuidad del proyecto pasó a manos de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, cambiando su nombre a “*Observatorio de Inclusión Financiera*”. En esta nueva etapa se buscaba contemplar

---

<sup>4</sup> Extraído del comunicado institucional del MGAP <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/analistas-del-programa-microcredito-rural-valoran-positivamente-indice>

<sup>5</sup> Con un tope máximo por IMF de garantizar créditos hasta el 40% de la cartera total.

<sup>6</sup> Extraído del informe de estado de situación de los Fondos de Garantías de Primer Piso a diciembre de 2019 elaborado por OPP.

temáticas adicionales vinculadas a las microfinanzas (emprendimientos, formalización de empresas, entre otros). El proyecto funcionó hasta el primer trimestre de 2017.

Como se observa en el Diagrama 1, adicionalmente se verificaron en el período dos grandes hitos para las Microfinanzas en el país en particular y para el financiamiento productivo a las MIPYMES en general. Por un lado, en el año 2008 comienza a funcionar en el marco de la CND el Sistema Nacional de Garantías (SIGA), primer sistema de garantías públicas parciales de alcance nacional y que opera con el universo del sistema bancario del país. Desde su creación y hasta junio 2021, se otorgaron 21.121 garantías por el fondo SIGA PYMES y 197 por SIGA Micro (se creó a fines de 2018), garantizando USD 269 millones y USD 725 mil respectivamente<sup>7</sup>. En segundo lugar, como ya fue mencionado previamente, en el año 2011 comienza a funcionar Republica Microfinanzas, primera institución pública especializada en Microfinanzas que rápidamente se convierte en el principal actor de este segmento del mercado. Al cierre del mes de junio 2021 la cartera vigente de la institución alcanzó los USD 40 millones<sup>8</sup>.

Finalmente, en el año 2013, se destaca la implementación del Programa de Apoyo a Microempresarios de Uruguay, que surgió de un convenio suscrito entre CND y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN-BID). El objetivo del Programa es mejorar el acceso a financiamiento a microempresarios rurales y urbanos marginales desatendidos o subatendidos. La operación tenía como fin incrementar las inversiones y los ingresos de los empresarios y de la población de menores ingresos de las zonas rurales y urbano marginales del Uruguay; y como propósito, desarrollar un mecanismo sostenible de apoyo financiero y técnico a proyectos de empresariado social en el país.

Para lograr estos objetivos, el Programa incluyó dos componentes: una cooperación técnica no reembolsable<sup>9</sup>, con un plazo final de 48 meses, y un financiamiento reembolsable<sup>10</sup> “Facilidad de Empresariado Social Sostenible”, con un plazo de 42 meses. En 2016 el programa pasa a ser ejecutado por ANDE. La ejecución total de los recursos fue inferior a la planificada. Del total de USD 2,5 millones previstos en el diseño de la operación, se utilizaron durante la ejecución USD 1,4 millones, que representan un 55,65% del total. Los recursos del componente de crédito se utilizaron en un 47,82%, mientras que los de cooperación técnica en un 80,47%. En total se facilitaron 437 créditos a microempresarios o familias, alcanzando a 322 beneficiarios, por USD 914.506 colocados. El crédito promedio resultó entonces en poco más de USD 2 mil.

---

<sup>7</sup> Extraído del informe de gestión de SIGA junio 2021

<http://sigacom.uy/informacion/informes/itemlist/category/66-2021>

<sup>8</sup> Extraído de los datos publicados en el boletín informativo mensual del BCU a junio 2021.

<https://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Boletin%20SSF/2021/Junio/indice.htm>

<sup>9</sup> ATN/OC-13625-UR

<sup>10</sup> OC-12-21-UR

Diagrama 1. Hitos y programas relevantes en la política de microfinanzas (1997-2020).



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, los instrumentos desarrollados por CND y MGAP junto con otras políticas a nivel de los gobiernos departamentales se configuran como acciones relativamente aisladas que apuntan al apoyo al financiamiento de MIPYMES. Sin embargo, debe reconocerse que se dieron en el período algunos hitos muy relevantes para la evolución posterior del segmento de crédito productivo a MIPYMES, como la implementación del SIGA y la creación de República Microfinanzas. Asimismo, desde el fin del Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo en 2014, se evidenció la necesidad de una Institución con vocación de articular los esfuerzos realizados en materia de políticas de financiamiento para MIPYMES y potenciarlos de una manera eficiente en términos de recursos públicos.

En este sentido, la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) que comienza a estar operativa a fines de 2015<sup>11</sup>, en cierta medida asume el rol de articuladora de las políticas públicas de acceso a financiamiento de MIPYMES, absorbiendo además los instrumentos financieros que se encontraban aún operativos en el marco de la CND (el Programa Corporación, los Fondos Rotatorios del MGAP, el Programa de Apoyo a Microempresarios FOMIN-BID, y participación en el Consejo de SIGA).

En el Capítulo 5, se presentan detalladamente los instrumentos de la Agencia en materia de políticas de acceso al financiamiento. Previamente, en la sección siguiente se realiza un esfuerzo por dimensionar el mercado de crédito productivo a MIPYMES e identificar el segmento específico de las Microfinanzas productivas.

### 3.2 Crédito productivo a MIPYMES.

La oferta de financiamiento para MIPYMES en Uruguay está conformada por los bancos, las IMF, y otras instituciones no bancarias que no utilizan metodología de microfinanzas. Sin embargo, según la Encuesta Nacional de Mipymes del año 2017<sup>12</sup> el 39% de las MIPYMES presentaba

<sup>11</sup> Creada por Ley N° 18.602 del año 2009, pero implementada a partir del año 2015.

<sup>12</sup> Encuesta realizada desde la Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (DINAPYME) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).

dificultades en el acceso al crédito<sup>13</sup>. Dentro de los principales motivos, las empresas mencionaron tener ingresos o ventas insuficientes (17%), falta de antigüedad (9%), certificados no vigentes o falta de documentación (9%), *Clearing* (8%) y problemas de balance contable (8%).

Asimismo, se desprende de la mencionada encuesta que el 17% de las empresas tomó algún crédito bancario en los últimos 3 años, mientras que el 7% se endeudó con una Institución no bancaria y un 10% declaró haber tomado un crédito personal para ser utilizado en la empresa.

Según datos del Banco Central (BCU), los créditos a corto plazo otorgados por el sistema bancario a las MIPYMES<sup>14</sup> durante 2020 representaron más de 450 mil operaciones por 5.700 millones de dólares<sup>15</sup>. En el total de crédito productivo, las empresas grandes concentran el 67% de los montos operados en el año 2020. Por su parte, las microempresas representan el 14% del número de créditos y sólo el 4% de los montos de los créditos bancarios en el año 2020 (véase Tabla 1).

*Tabla 1. Distribución de las empresas, créditos bancarios y crédito bancario promedio por tamaño de empresa.*

Datos para 2020	Tamaño de empresa			
	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
% en el total de empresas <sup>16</sup>	83,8%	13,0%	2,8%	0,5%
% en la cantidad de créditos bancarios	14%	18%	44%	24%
% en los montos de los créditos bancarios	4%	8%	21%	67%
Crédito bancario promedio (en USD)	8.000	13.000	14.000	83.350

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del Banco Central del Uruguay (BCU) y Directorio de Empresas del Instituto Nacional de Estadística (RPAE – INE, 2019).

Esta brecha en el acceso a crédito bancario de micro y pequeñas empresas respecto de las empresas de mayor tamaño es una característica propia del sistema bancario tradicional, que se ha mantenido en los últimos años. Como se observa en el Gráfico 1, considerando conjuntamente a todas las mipymes, se observa un incremento significativo en el número de operaciones bancarias realizadas pasando de aproximadamente 300 mil operaciones en 2008 a más de 450 mil operaciones en el año 2020 (incremento del 50% en el período). La brecha en el número de operaciones se reduce en el período, cayendo la participación relativa de las grandes empresas (del 32% en el año 2008 al 24% en el año 2020). Sin embargo, la brecha se mantiene relativamente estable en términos de los capitales operados (2 de cada 3 dólares son operados por las grandes empresas). En el Gráfico 2 se presenta el peso relativo en el número de operaciones y montos operados, según tamaño de empresa.

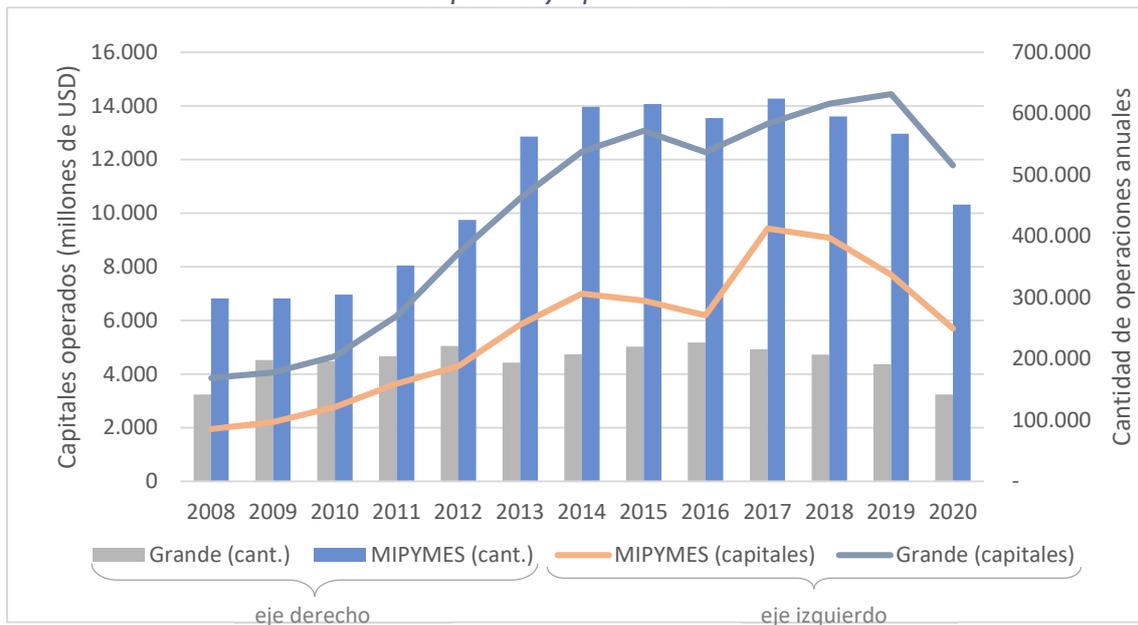
<sup>13</sup> Incluye los sectores de industria, servicios y comercio. El criterio utilizado para categorizar las empresas es el definido en el [Decreto N° 504/007](#), considerando las ventas anuales y cantidad de empleados para determinar las categorías.

<sup>14</sup> El criterio utilizado por el BCU para categorizar las empresas es el establecido en la [Comunicación N° 2012/013](#) de la SIIF, considerando las ventas anuales para determinar las categorías (no incluye variable empleo).

<sup>15</sup> Refiere al capital efectivamente operado, incluyendo sólo las operaciones a plazos mayores o iguales a 30 días y menores a 367 días y excluyendo las correspondientes a colocaciones reestructuradas y préstamos para prefinanciación exportaciones.

<sup>16</sup> En base al total de empresas en 2019 registradas en el Directorio de Empresas del Instituto Nacional de Estadística (RPAE - INE), basado en el criterio determinado por el [Decreto N° 504/007](#) para definir las categorías.

Gráfico 1. Crédito Bancario a MIPYMES y grandes empresas: Evolución anual de los capitales y operaciones.



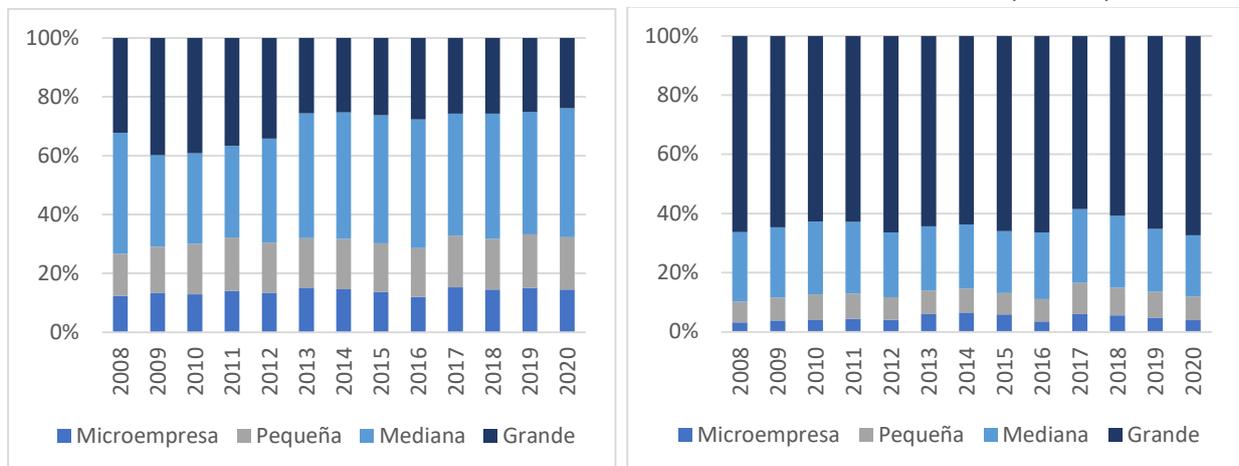
Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del BCU.

Atendiendo a la situación de las microempresas, se observa que en el período 2008-2020 los capitales operados por las mismas se mantienen relativamente estables en el entorno del 4% de los capitales operados por el universo de empresas. En este sentido, en el año 2020 los capitales operados por empresas grandes representaban 17 veces los montos operados por las micro empresas (ver Gráfico 1 y Gráfico 2). En términos de número de operaciones, el peso relativo de las microempresas se mantiene en el orden del 14% de las operaciones (véase Gráfico 2). Por tanto, la brecha con respecto a las microempresas se mantiene estable en el período, tanto atendiendo a los capitales operados como al número de operaciones.

Gráfico 2. Distribución anual de capitales operados y cantidad de operaciones bancarias según tamaño de empresa.

Panel 2.A: Distribución de la cantidad de operaciones.

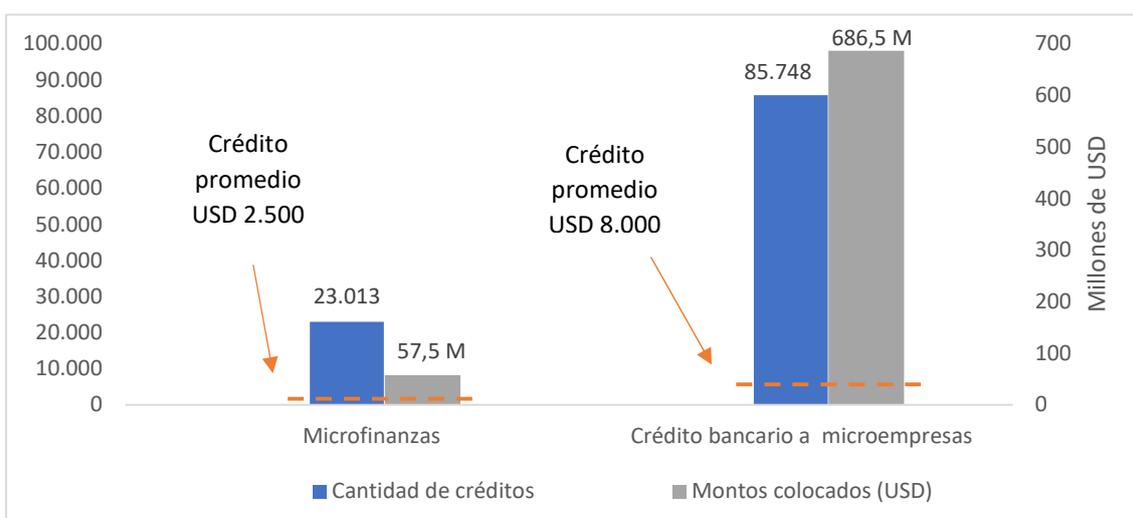
Panel 2.B: Distribución de los capitales operados.



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del BCU.

Por su parte, las principales IMF del mercado colocaron en el año 2020 un total de 23.013 créditos productivos por 57,5 millones de USD<sup>17</sup>, de los cuales cerca del 90% fueron otorgados a microempresas<sup>18</sup>. En el Gráfico 3 se observan las diferencias de la cantidad de créditos, los montos colocados y los créditos promedio entre las colocaciones de las principales IMF y los créditos bancarios a microempresas para el año 2020. Se destaca que el crédito promedio de las IMF es menor a un tercio del crédito bancario a microempresas (USD 2.500 y USD 8.000 respectivamente). Lamentablemente, debido a que son pocas las IMF reguladas por el BCU y que no se tienen datos del resto de las IMF, no se cuenta con información sobre la evolución del mercado de microfinanzas para el período analizado.

*Gráfico 3. Comparativa cantidad de créditos y montos colocados por Microfinanzas versus crédito bancario a microempresas en el año 2020.*



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del BCU y a datos recabados por ANDE.

Lo expuesto anteriormente evidencia que las IMF atienden a un segmento de las MIPYMES, principalmente microempresas, con necesidades de capitales sustancialmente menores que las que acceden al sistema bancario. Este segmento suele estar asociado con características tales como autoempleo, ingresos bajos, informalidad, relativamente poca antigüedad, escasa información contable, ausencia de registros de ventas, percepción de autoexclusión del sistema financiero tradicional, entre otros aspectos.

Por las características mencionadas, los créditos otorgados por las IMF tienden a presentar un mayor riesgo crediticio, con costos de concesión y gestión más elevados que los créditos bancarios, para créditos promedio de menor importe, lo cual se traduce en la necesidad de establecer mayores tasas de interés<sup>19</sup>.

En una mirada general, las microfinanzas en Uruguay encuentran espacio para las políticas de acceso a financiamiento de MIPYMES, tanto desde el lado de la oferta (debido a la baja penetración del microcrédito en el total de empresas de menor tamaño) como desde el lado de

<sup>17</sup> Elaboración propia a partir de datos brindados por las Instituciones de Microfinanzas.

<sup>18</sup> Estimado a partir del segmento de créditos apoyados por algún instrumento de ANDE en el año 2020, que representan un 67,6% del total de colocaciones del mercado.

<sup>19</sup> El ratio de costos operativos / montos de créditos otorgados es más elevado, por lo que las Instituciones necesitan establecer mayores tasas de interés para evitar pérdidas, siempre respetando la Tasa de Usura establecida por el BCU.

la demanda (atendiendo la autoexclusión identificada en la encuesta de DINAPYME y a la necesidad de trabajar en educación financiera).

#### 4. Las instituciones de primer piso que utilizan instrumentos ANDE.

En el presente capítulo se presenta brevemente la organización institucional del sector. Con dicho objetivo, se detallan las características principales de las instituciones que participan de los programas de ANDE vinculados a políticas de acceso a financiamiento de MIPYMES. Como ya fue mencionado, desde su creación República Microfinanzas ha sido un jugador muy relevante en este sector, y si bien no todas las Instituciones que ofrecen microcréditos participan de los instrumentos de ANDE, las Instituciones que sí participan son altamente representativas del sector en su totalidad. Como se observa en el en el **Diagrama 2**, las Instituciones de primer piso que han sido apoyadas por la Agencia pueden clasificarse en dos grandes grupos. Por un lado, se encuentran las IMF que atienden a diversos sectores económicos (“horizontales”), y por otro lado, diversas cooperativas de productores del sector agropecuario (“verticales”).

Las IMF “horizontales”, se caracterizan por tener una cobertura horizontal en términos sectoriales, aunque presentan una concentración de los créditos otorgados en los sectores de comercio y servicios, sectores donde las microempresas tienen un peso relativo muy significativo. Asimismo, sus colocaciones son mayoritariamente en pesos y en unidades indexadas. Por su parte, las IMF “verticales” son organizaciones sectoriales que brindan microcrédito productivo dirigido a sus productores socios. Por encontrarse todas en cadenas de valor de base primaria, colocan créditos mayormente en dólares. Estas organizaciones no son estrictamente instituciones de microfinanzas. En general no se encuentran especializadas en la oferta de microcréditos (con la excepción de PROLECO), tienen acceso a fondeo en el sistema bancario, pero se fondean también con ANDE (incluso a pesar de que no haya un diferencial de tasas considerable) para no ocupar su línea de crédito bancario y/o para potenciar la oferta de microcrédito productivo a sus productores. Asimismo, ANDE ha diseñado algunos productos específicos diferenciados en función de las necesidades específicas de estas cadenas de valor (zafas productivas, compra de insumos, entre otras).

Por otra parte, dentro de las IMF propiamente dichas, se identifican distintos segmentos de mercado. Existen Cooperativas de ahorro y crédito que se especializan en créditos al consumo, pero a su vez como un aporte social en el territorio suelen atender a microempresas (en general, directamente vinculadas a las personas físicas atendidas con crédito al consumo), siendo el segmento de crédito productivo una proporción muy baja de su cartera de créditos. Por otro lado, se cuenta con instituciones que se focalizan en la atención de personas con actividad económica (informales) y micro y pequeñas empresas (MYPES) pertenecientes a contextos de vulnerabilidad socioeconómica. Otras se concentran en las MYPES de determinadas regiones del interior del país, abarcando zonas específicas con limitada oferta de financiamiento. Por último, la IMF con mayor volumen del mercado, amplía su atención al total de las MIPYMES, y ofrece un conjunto de productos y servicios financieros más heterogéneos, incluyendo productos de ahorro a través de un banco de plaza.

Diagrama 2. Tipos de instituciones que utilizan instrumentos financieros de ANDE.



Fuente: elaboración propia en base a registros de los programas.

Nota: El diagrama contiene las instituciones que trabajaron con ANDE durante 2020. Además de las expuestas, trabajaron con la Agencia: ACAC, CALCAR, CLALDY, COEMC, GRAMEEN, MICROFIN y SACCJA. Asimismo, CAPITAS trabajó en 2020 únicamente con programas diseñados en el marco de la emergencia sanitaria y/o talleres previos de capacitación para asesores. (\*) Cabe aclarar que algunas de las instituciones comprendidas en el listado no se dedican exclusivamente a microfinanzas.

Adicionalmente, las IMF se diferencian entre sí por la condición de ser reguladas (o no) por el BCU. Por un lado, las Instituciones no reguladas se caracterizan por ser fundaciones sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales (ONG) o cooperativas de ahorro y crédito<sup>20</sup>. Por otro lado, las Instituciones reguladas son empresas administradoras de crédito o cooperativas de intermediación financiera<sup>21</sup>.

Las diferencias principales entre las IMF reguladas y no reguladas por el BCU se basan en la exoneración del IVA sobre intereses en los créditos otorgados por las instituciones reguladas (y la obligatoriedad del impuesto en las no reguladas), así como en el cumplimiento de la normativa regulatoria según el tipo de institución (administradora de crédito, cooperativa de intermediación financiera). En cualquier caso, las tasas de interés que cobran las IMF (estén reguladas o no) se rigen por los toques que determinan las tasas de usura definidas por el BCU.

En suma, todas las instituciones que participan de las políticas de acceso a financiamiento de ANDE se dedican a brindar servicios y productos financieros a MIPYMES, pero presentan diferencias en su estructura jurídica, en los segmentos específicos que atienden y en la regulación y normativa que las afecta. Esto incide también en el uso de los instrumentos de

<sup>20</sup> Estas últimas presentan balance a la Auditoría Interna de la Nación – AIN -, pero no deben reportar al BCU.

<sup>21</sup> De las instituciones presentadas en el Diagrama 3, las administradoras de crédito son República Microfinanzas y FUCAC, mientras que la única cooperativa de intermediación financiera del país es FUCEREP.

política de los que participan, tal como se manifiesta en los siguientes capítulos. A su vez, debe destacarse que en general estas instituciones se caracterizan por la búsqueda de generar impacto social en los territorios en que operan<sup>22</sup>.

## 5. Los instrumentos de acceso a financiamiento de la Agencia

En este capítulo se presentan sintéticamente los instrumentos financieros y no financieros destinados directamente a fomentar el acceso al financiamiento productivo en condiciones adecuadas a las MIPYMES del país, ya sea mediante apoyos a la oferta o a la demanda. En el Diagrama 3 se presentan los principales instrumentos y acciones implementadas, en tanto que en el Diagrama 4 se muestra cómo se fue ampliando gradualmente la cartera de instrumentos financieros. En el Anexo 1 se presentan con mayor detalle las principales características de cada programa.

### a. Instrumentos de apoyo a la oferta de microfinanzas

Entre los instrumentos que realizan aportes a la oferta de crédito a MIPYMES se encuentran cinco programas con colocaciones efectivas de créditos y una serie de acciones orientadas a fomentar el desarrollo de nuevos productos e incrementar las capacidades de las IMF que conforman la oferta de primer piso. En primer lugar, se encuentran dos programas donde la Agencia directamente aumenta la oferta de fondos disponibles: el programa de banca de segundo piso denominado Programa de Financiamiento ANDE (PFA - anteriormente Programa Corporación) y el Programa de crédito de primer piso denominado “Crédito Italiano”, financiado en su totalidad con fondos del Gobierno Italiano. Ambos instrumentos fueron implementados por la Agencia desde sus inicios, al incorporar programas que venían siendo implementados por la CND<sup>23</sup>.

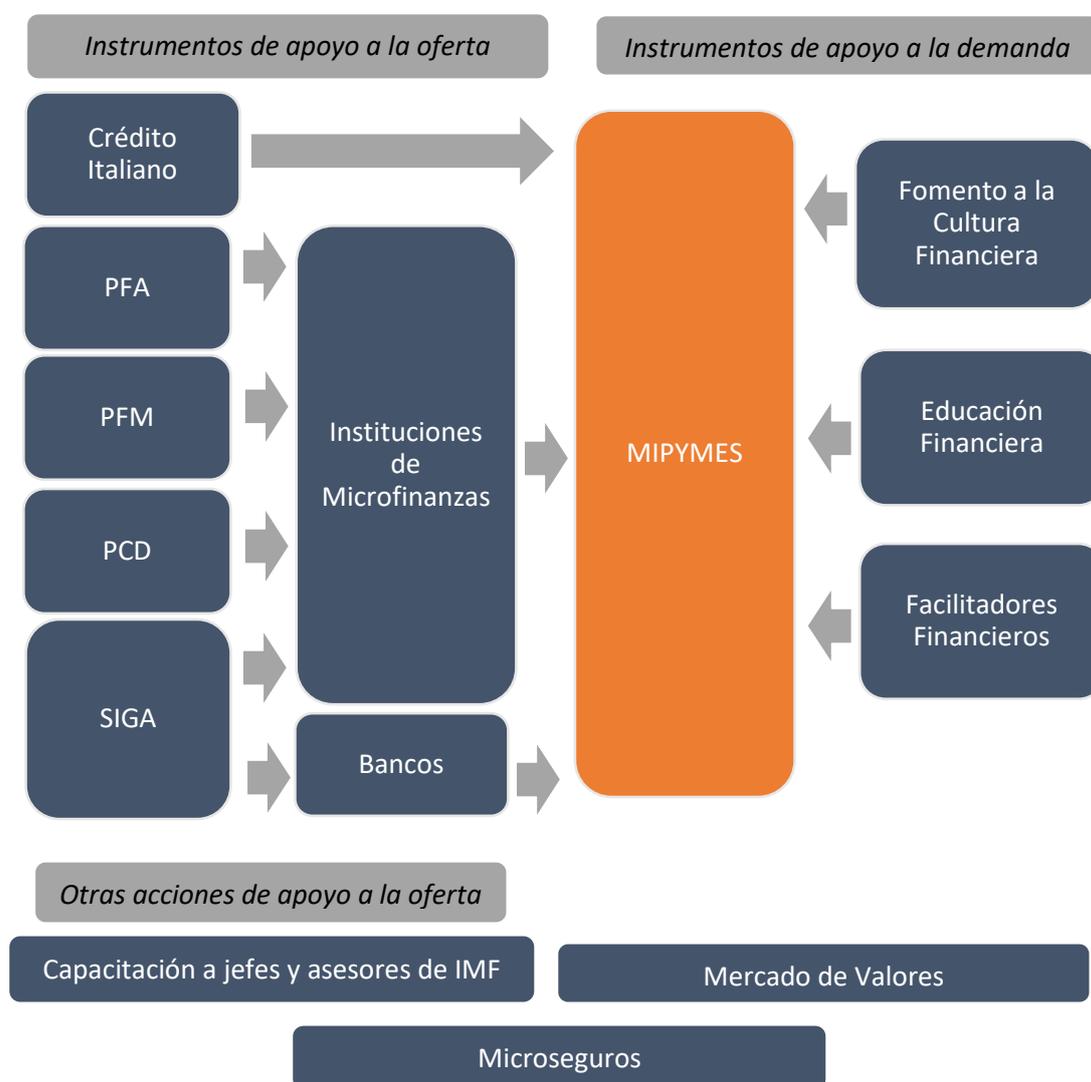
El PFA es un programa mediante el cual se otorga financiamiento a las IMF para conceder créditos productivos a MIPYMES, garantizando fondeo en condiciones adecuadas de bajo costo con el objetivo de que las MIPYMES accedan a créditos productivos en condiciones adecuadas. Mediante el PFA se busca desarrollar y potenciar la institucionalidad ya existente en el mercado de microfinanzas, beneficiándose del conocimiento y experiencia acumulada por las instituciones que operan en el sector.

---

<sup>22</sup> De hecho, adoptan figuras jurídicas no asociadas a la búsqueda de fines de lucro.

<sup>23</sup> En el Anexo A se presenta mayor detalle sobre algunos de los programas más relevantes de la Agencia.

Diagrama 3. Instrumentos y otras acciones de acceso a



Fuente: elaboración propia.

La Agencia también ha financiado y diseñado diversos fondos específicos en el marco del Sistema Nacional de Garantías (SIGA), mediante el cual se ponen a disposición fondos públicos para garantías parciales de crédito dirigidas a las MIPYMES de todo el país. Entre estos puede mencionarse el Fondo de Garantías ANDE-SIGA (FGAS), destinado al refinanciamiento de créditos bancarios ante el enlentecimiento de la economía (cíclico) que estuvo en funcionamiento en los años 2016-2017; el Fondo SIGA-Aroceros destinado a facilitar garantías específicas a los productores aroceros; el Fondo SIGA Micro que introduce la posibilidad de que participen las IMF (el SIGA operaba exclusivamente con bancos e Instituciones reguladas por el BCU) y SIGA Emprende focalizado en garantizar créditos a jóvenes empresas con escaso historial

crediticio dirigido a empresas que hayan sido beneficiarias de los instrumentos Semilla ANDE y “emprendedores innovadores” de ANII<sup>24</sup>.

También en apoyo a la oferta, se encuentran los instrumentos financieros que implican subsidios y cofinanciación de proyectos de mejora institucional de las IMF. En esta línea se incluye el Paquete de Fomento de Microfinanzas (PFM) que fue implementado a partir de julio de 2017, con rediseños posteriores en 2018 y 2020. El paquete está compuesto por tres instrumentos, dos de los cuales implican subsidios (Incremento de Cartera y Expansión territorial), ambos focalizados en colocaciones a nuevos clientes, incentivando la búsqueda de ampliar la cartera de mipymes atendidas<sup>25</sup>. Otro instrumento en esta línea es el Programa de Crédito Dirigido (PCD), mediante el cual se otorga un subsidio a la tasa de interés cobrada por las IMF a las MIPYMES, reduciendo de forma directa el costo de acceso al crédito productivo. El Programa focaliza en grupos de MIPYMES con características de interés (“grupos asistidos”), y se volvió muy relevante en el marco de la pandemia (ver Capítulo 7).

Otra línea de promoción de la oferta consiste en la co-financiación de proyectos para introducir mejoras en las capacidades de gestión de las IMFs. El tercer instrumento del Paquete de Fomento de las Microfinanzas, denominado Fortalecimiento Institucional, se focaliza justamente en estos aspectos (véase Recuadro 2).

### *Recuadro 2. Componente de Fortalecimiento Institucional – PFM.*

Desde la primera edición de PFM, además de los componentes de subsidios al capital (Incremento de Cartera y Expansión Territorial) se incluyó un componente para fortalecimiento de las capacidades de las IMF basado en el cofinanciamiento de proyectos que permitan mejorar su tecnología crediticia.

En la convocatoria de la primera edición (2017) la herramienta se llamó Capacitación y Fortalecimiento y se aprobaron proyectos de cuatro instituciones (CINTEPA, FEDU, FUNDASOL e IPRU). El total comprometido por la Agencia fue de USD 68.215. En la convocatoria realizada en 2019 el instrumento cambió su nombre a Fortalecimiento Institucional. Ese año se presentaron ocho proyectos, habiéndose aprobado un total de seis proyectos de las instituciones CINTEPA, COOPACE, FEDU, FUNDASOL, IPRU y SACCJA. El monto total comprometido en esta convocatoria fue de USD 90.600.

Los proyectos implementados en ambas ediciones comprendieron desarrollos de software, desde aplicaciones y adaptaciones de tecnologías como plataformas de cobranza y seguimiento de crédito, hasta incorporación de dispositivos que facilitaron una mejor atención a las MIPYMES y un mayor alcance territorial.

---

<sup>24</sup> Adicionalmente a las líneas de garantía específicas fondeadas y diseñadas por ANDE, la Agencia conforma el Consejo de Administración del SiGA y participa en el diseño de otras líneas de garantía implementadas en el marco del SIGA, como por ejemplo SiGA Emergencia, SiGA Plus y SiGA Turismo/Impulso.

<sup>25</sup> En rigor, de acuerdo a lo establecido en las bases del instrumento, el objetivo es subsidiar el costo de transacción asociado a la búsqueda de nuevos clientes, fomentando así la ampliación de la cartera de las IMFs y ampliando el universo de MIPES atendidas por el sector.

Por último, existen otras acciones no financieras de apoyo a la oferta, como por ejemplo los talleres de capacitación de jefes y asesores de crédito de IMF (Capacitaciones y educación financiera) y las actividades exploratorias y primeras experiencias destinadas a fomentar la creación de nuevos productos financieros para MIPYMES (Mercado de valores y Microseguros, véase Recuadro ). En el Anexo 1 se presentan los instrumentos con mayor detalle y en los Capítulo 6 y 7 se exponen los principales resultados en lo que respecta al alcance de los instrumentos en términos de colocaciones crediticias a MIPYMES.

### *Recuadro 3. Otras acciones en apoyo a la oferta: Mercado de Valores y Microseguros.*

- *Mercado de Valores*

Con el objetivo de facilitar y ampliar las posibilidades de acceso al financiamiento de las PYMES, la Agencia viene realizando diversos esfuerzos orientados a explorar las posibilidades de desarrollar el mercado de valores con productos específicos para este segmento de mercado.

Por un lado, en el marco de un proyecto en cooperación con CAF, se llevó a cabo una consultoría para el diseño de un Fondo de Inversión Cerrado (FIC). El objetivo específico de la contratación fue diseñar un FIC que financie las PYMES y colaborar en levantar barreras para que sea viable la instrumentación de ese instrumento financiero. La Agencia solicitó esta consultoría para analizar su viabilidad y definir una hoja de ruta con el compromiso de los actores más relevantes para que este cometido pueda concretarse. Por otro lado, se desarrolló una consultoría de asesoramiento tributario para el diseño de los FIC cuyo objeto fue investigar y asesorar sobre los aspectos fiscales del instrumento FIC a efectos de permitir y/o levantar restricciones para el acceso de las PYMES al Mercado de Valores.

Si bien aún queda camino por recorrer en el desarrollo del mercado de valores para PYMES, la Agencia continúa trabajando en esa línea de trabajo.

- *Microseguros*

Se efectuaron una serie de acciones orientadas a la promoción del paquete de seguros para MYPES, como la capacitación a oficiales de crédito de las IMF y la sensibilización al mercado sobre las potencialidades de este producto. Las acciones tuvieron dos objetivos principales: por un lado, facilitar las condiciones de mercado para que los micro y pequeños empresarios puedan acceder a seguros que mitiguen los riesgos a los cuales se encuentran expuestos; y, por otro lado, fortalecer las capacidades de las IMF, incrementando la oferta de valor y disminuyendo el riesgo de crédito.

Se destacan como resultados principales, el diseño de productos específicos por dos compañías de seguros (SURCO y SANCOR), y la incorporación de los productos en la oferta por parte de una IMF (CINTEPA).

#### **b. Instrumentos de apoyo a la demanda de microfinanzas**

En el año 2018 la Agencia comenzó a complementar los instrumentos y acciones implementados para fomentar la oferta de microcrédito productivo, con programas e instrumentos dirigidos a potenciar la demanda. Como se mencionó previamente, de los relevamientos realizados surge que las MIPYMES del país no demandan créditos productivos por diversas razones, pero se observa entre ellas un fuerte componente de autolimitación. A modo de referencia, según la

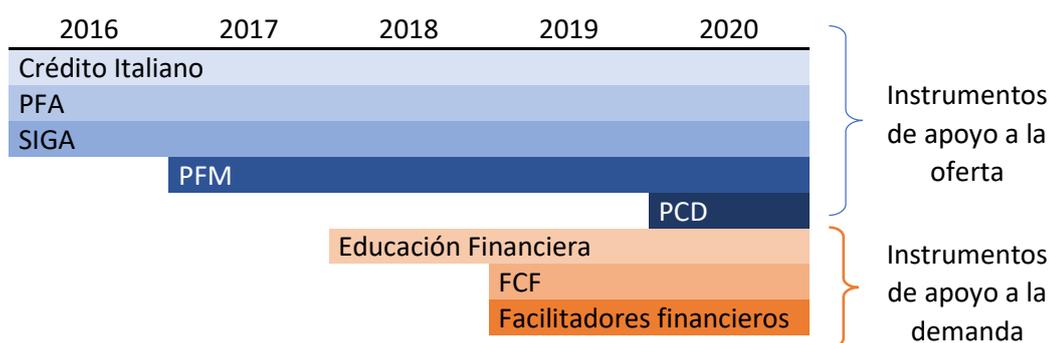
encuesta de DINAPYME realizada en 2017, casi una de cada tres MIPYMES (30%) declara que tuvo necesidad de acceso al crédito (en los últimos tres años), pero no lo solicitó.

En primer lugar, en materia de educación financiera en los años 2018 y 2019 se desarrollaron diversos talleres destinados a MIPYMES y a asesores de IMF, financiados completamente por la Agencia. En el año 2020, se creó una red de Capacitadores Certificados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que realizaron un proceso de formación para luego replicar los procesos formativos con MIPYMES de todo el país.

En segundo lugar, en el año 2019 se comienza a implementar el programa de Fomento a la Cultura Financiera (FCF), destinado a cofinanciar talleres y actividades orientadas a potenciar la educación y gestión financiera de las micro y pequeñas empresas.

En tercer lugar, se desarrollaron los programas de Facilitadores Financieros y Facilitación Financiera. El primero se implementó en el bienio 2019- 2020 como plan piloto, mientras que luego del rediseño de algunos aspectos, el segundo se comienza a implementar en el año 2020. Ambos instrumentos consisten en el asesoramiento a MIPYMES por parte de asesores financieros contratados por ANDE.

*Diagrama 4. Instrumentos de acceso al financiamiento según año de implementación.*



Fuente: elaboración propia.

En síntesis, en los últimos cinco años la Agencia ha ido diversificando su cartera de instrumentos de apoyo a las microfinanzas, destinados a abordar diversas restricciones de la oferta y a fomentar la demanda. En el Capítulo siguiente se muestra el alcance de estos instrumentos y en el Anexo 1 se exponen con más detalle las características principales de cada uno de los programas. Asimismo, en adición a los instrumentos presentados, durante 2020 se crearon diversos programas específicos para atender la realidad de las MIPYMES frente a la emergencia sanitaria. El detalle de estos instrumentos y sus resultados se presenta brevemente en el Capítulo 7.

## 6. Alcance de los principales instrumentos.

En el presente capítulo se presentan el alcance de los principales instrumentos de la Agencia en materia de acceso al financiamiento, sin considerar los instrumentos propios de la emergencia sanitaria, que serán detallados en el capítulo siguiente. Para ordenar el análisis, se exponen en primer lugar los resultados en materia de programas que implican apoyos a la oferta de microfinanzas y, en segundo lugar, se detalla el alcance de los apoyos a la demanda.

## 6.1 Alcance de los instrumentos de apoyo a la oferta.

Los resultados del total de los programas que facilitan colocaciones crediticias se resumen en la Tabla 2. Durante el período 2016-2020, se apoyaron de manera directa 10.426 créditos a MIPYMES, por un total de 41,7 millones de dólares. Los montos colocados caen sustancialmente luego del año 2016 con el cierre de ACAC, institución que tenía una participación muy relevante en el PFA y que operaba fundamentalmente con descuentos de documentos. Luego de alcanzar un mínimo en las colocaciones del año 2018 (7.4 millones de U\$S), se observa un incremento sostenido en los últimos tres años, alzando un máximo de 9.5 millones de U\$S en el año 2020. Como se verá con mayor detalle en el capítulo siguiente, a partir de la crisis económica generada por la llegada de la pandemia al país en marzo de 2020, se incrementaron sustancialmente las necesidades de liquidez de las Mipymes.

En términos relativos, el programa PFA representa el 61% del total colocado (banca de segundo piso). También representa la mayor proporción de créditos en el acumulado de todo el período (77%), aunque la proporción se reduce sustancialmente si no se considera el año 2016<sup>26</sup> (48%), siendo cercana a lo que representa el programa PFM para el mismo período (46%). Ambos programas representan el 97.7% de los créditos y el 77.1% de los montos colocados en el período, siendo por tanto los instrumentos más relevantes de la Agencia orientados a fomentar la oferta de microcrédito productivo.

En el resto de los programas, el número de colocaciones sigue siendo marginal, aunque los montos operados en el total del período superan los 9.5 millones de U\$S. El fondo de garantías SIGA Micro que comenzó a operar hacia finales del año 2019, y que como fue mencionado es el primero en introducir la posibilidad de ser operado por Instituciones de Microfinanzas, seguramente se vio desplazado en el año 2020 por el instrumento SIGA Emergencia diseñado por el Gobierno en el marco de la pandemia y que ofrece condiciones significativamente más favorables que la línea Siga Micro. Es esperable que el instrumento adquiera cierta relevancia una vez que los fondos de garantías específicos diseñados para atender la crisis económica generada por la pandemia dejen de estar operativos.

---

<sup>26</sup> En este año la institución ACAC operó en el programa y tuvo un gran peso en los desembolsos realizados por PFA.

Tabla 2. Cantidad de créditos y montos colocados por año según programa<sup>27</sup>.

Panel A: Cantidad de créditos colocados por año según programa						
Instrumento \ Año	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Crédito Italiano	2	6	2	16	17	43
PFA	5.880	531	557	376	734	8.078
PFM		252	495	625	731	2.103
PCD-Lácteos					6	6
SIGA - Arroceros				21	17	38
SIGA - Pyme (FGAS)		24	15			39
SIGA - Micro				22	97	119
<b>Total</b>	<b>5.882</b>	<b>813</b>	<b>1.069</b>	<b>1.060</b>	<b>1.602</b>	<b>10.426</b>
Panel B: Montos colocados por año según programa (en USD)						
Instrumento \ Año	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Crédito Italiano	146.224	515.797	162.163	541.654	785.210	2.151.049
PFA	8.986.576	4.082.371	3.871.026	3.558.231	4.848.340	25.346.544
PFM		888.065	1.694.565	1.744.456	2.467.810	6.794.896
PCD-Lácteos					52.704	52.704
SIGA - Arroceros				1.763.727	895.482	2.659.209
SIGA - Pyme (FGAS)		2.354.091	1.700.612			4.054.703
SIGA - Micro				160.274	493.392	653.666
<b>Total</b>	<b>9.132.800</b>	<b>7.840.324</b>	<b>7.428.367</b>	<b>7.768.341</b>	<b>9.542.938</b>	<b>41.712.771</b>

Fuente: elaboración propia en base a registros de los programas.

A continuación, se presentan los resultados en mayor detalle atendiendo al tipo de institución de primer piso (IMF horizontales vs verticales). En este sentido, se consideran los resultados de la mayoría de los instrumentos contenidos en la Tabla 2, a excepción del programa Crédito Italiano que se caracteriza por ser gestionado de manera directa por ANDE, sin instituciones intermediarias.

a. Colocaciones crediticias apoyadas.

Desde el inicio de la operativa de la Agencia, las colocaciones crediticias apoyadas se han caracterizado por estar distribuidas de manera heterogénea entre las IMF propiamente dichas (horizontales), las cooperativas de productores que configuran cadenas de valor (verticales) y el sistema bancario mediante el cual se canalizan algunas de las colocaciones de los fondos de garantías de la Agencia. En el acumulado 2016-2020, en total se apoyaron 10.383 créditos por 39,5 millones de dólares<sup>28</sup>. El 82.4% de los créditos fue otorgado por las IMF, el 16.6% por las cadenas de valor y el restante 1% por el sistema bancario tradicional (103 créditos). Atendiendo a los montos colocados, se observa que las IMF y las cadenas de valor se distribuyen su participación relativa en partes iguales, representando cada una el 41% de los montos colocados

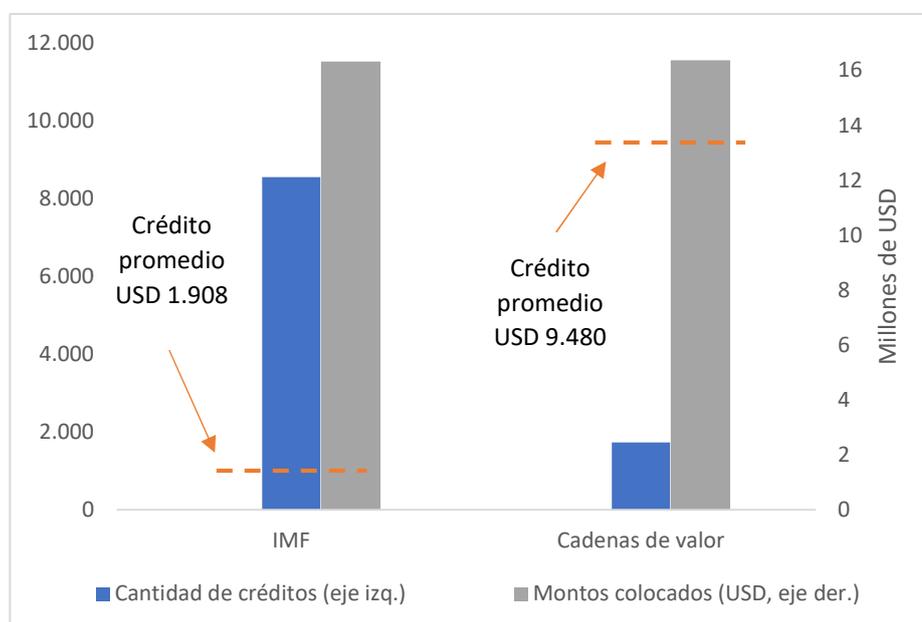
<sup>27</sup> Para el instrumento PFM se incluyen las colocaciones apoyadas por los componentes de Incremento de Cartera y Expansión Territorial que implican subsidios al capital.

<sup>28</sup> No se incluyen los créditos operados directamente por la Agencia en el marco del programa Crédito Italiano.

en el período. El restante 17.4% fue colocado por los bancos a través de los fondos de garantías de ANDE.

Existen diferencias muy significativas en el crédito promedio según el tipo de institución de primer piso. Como se observa en el Gráfico 4, el crédito promedio de las colocaciones de las IMF no alcanza los 2 mil dólares, en tanto que el crédito promedio otorgado por las instituciones vinculadas a cadenas de valor específicas del sector agropecuario supera los 9.4 miles de dólares, siendo casi cinco veces superior al observado para las IMF. Por su parte, el crédito promedio canalizado a través del sistema bancario supera los 66 mil dólares. Como se observó previamente, se trata de los instrumentos de garantías, algunos de los cuales se encontraban más orientados a medianas empresas (FGAS) o fueron operados por productores arrocero de mediano porte (SIGA Arrocero).

*Gráfico 4. Cantidad de créditos y montos colocados según tipo de institución (acumulado 2016-2020).*



Fuente: elaboración propia en base a registros de los programas PFA, PFM, SIGA-Arrocero, SIGA-Micro, SIGA-Pyme (FGAS) y PCD-grupo lácteos.

#### b. Tamaño de empresa.

En lo que respecta a la distribución de créditos y montos colocados según tamaño de la empresa que recibe el crédito no se evidencian diferencias relevantes entre las MIPYMES que atienden las IMF y las que atienden las cadenas de valor. En ambos tipos de instituciones, el 98% de los créditos se dirige a las microempresas. En cuanto a los montos colocados se vislumbra una ligera diferencia, siendo el 92% de los montos colocados por IMF dirigidos a las microempresas, mientras que para las cadenas de valor esta proporción representa el 98% de los desembolsos<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Recuérdese que se trata de productores primarios, fundamentalmente del sector lácteo, cuya clasificación por tamaño presenta algunas diferencias con respecto a la definición vigente establecida en el Decreto 504/007. Asimismo, cabe destacar que no se cuenta con información de tamaño para el 17% de los créditos colocados por las instituciones vinculadas a las cadenas de valor (verticales).

Como ya fue adelantado, el peso relativo de las medianas empresas en los créditos garantizados por el sistema bancario es significativamente mayor, representando un cuarto de las colocaciones (26%) y casi la mitad (46%) de los montos colocados.

c. Territorio.

En lo referente a la distribución territorial, se observa que la mayoría de los créditos son colocados en el interior del país (69% de las colocaciones y 78% de los montos). Aún si no se consideran las colocaciones realizadas por instituciones vinculadas a cadenas de valor específicas de base agropecuaria, cuyas colocaciones como es esperable son realizadas en su casi totalidad en el interior del país, el peso relativo del interior es muy superior a Montevideo, tanto en número de créditos (63%) como en montos colocados (64%).

La distribución territorial refleja las particularidades de las instituciones que las operan en materia de presencia en el territorio, particularmente relevante en aquellas vinculadas a cadenas de valor. En los Paneles 5.B y 6.B, de los Gráficos Gráfico 5 y Gráfico 6 respectivamente, se observa una clara concentración de los créditos en los departamentos donde se ubican los productores beneficiarios de las cooperativas del sector agropecuario. En este caso, son particularmente relevante las colocaciones a la cuenca lechera (sur-oeste y litoral) y colocaciones realizadas por cooperativa de productores agrícolas de la misma región.

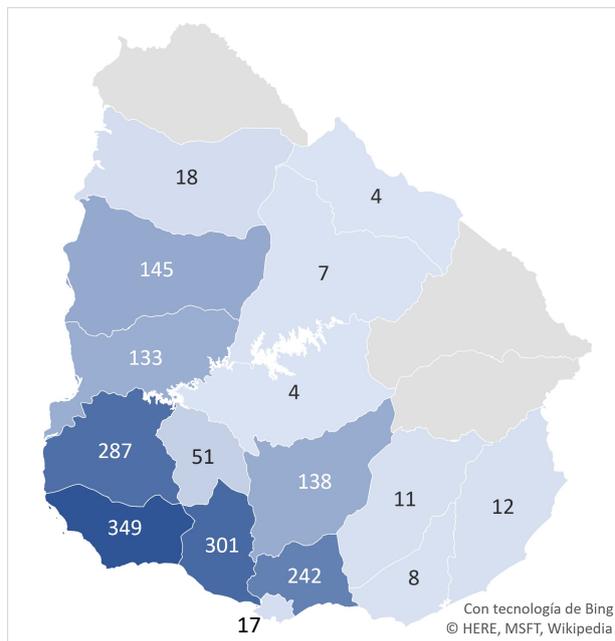
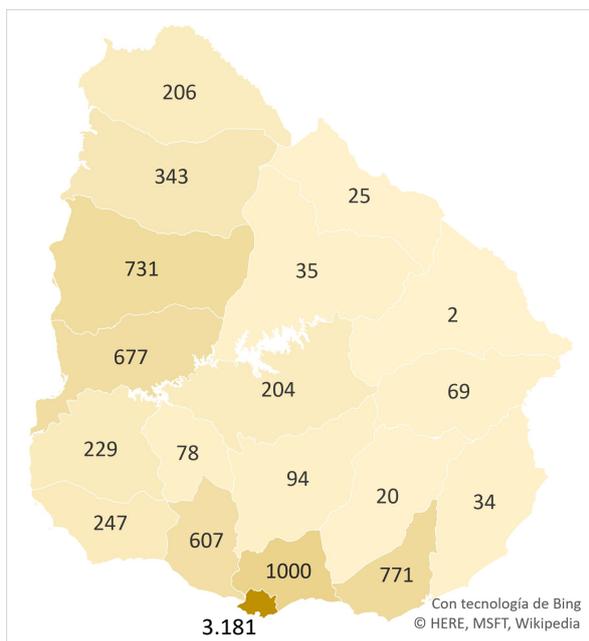
Por su parte, las colocaciones realizadas por las IMF de tipo horizontal durante los años 2016-2020 con apoyo de instrumentos ANDE alcanzan de manera uniforme a más departamentos del territorio (ver Paneles 5.A y 6.A), aunque también se observan diferencias marcadas entre regiones. Se observa un sombreado mayor en forma de L, abarcando desde el departamento de Maldonado hacia el sur-oeste, y luego hacia el norte en todo el litoral. La incidencia de las colocaciones en el centro del país y toda la frontera seca con Brasil es marcadamente inferior.

Por tanto, si bien los instrumentos financieros de la Agencia llegan mayormente al interior del país, la llegada por regiones es heterogénea, por lo que se deberá seguir trabajando para ampliar la cobertura y llegada a algunas regiones del país (fundamentalmente centro y noreste).

**Gráfico 5. Distribución territorial de los créditos 2016-2020**

Panel 5.A: Distribución territorial créditos - IMF

Panel 5.B: Distribución territorial créditos - Cadenas de Valor

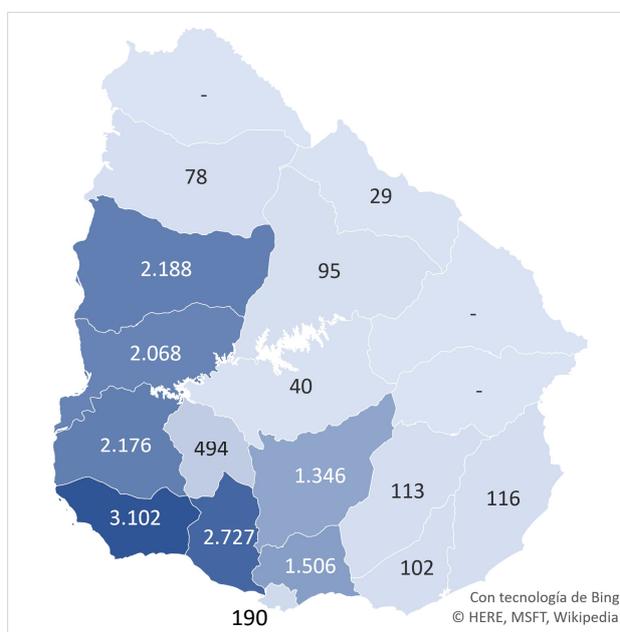
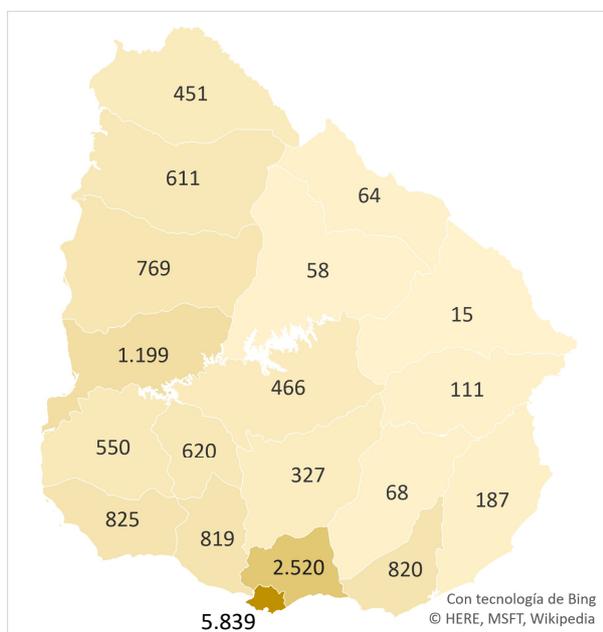


Fuente: elaboración propia en base a registros de los programas PFA, PFM, SIGA-Arroceros, SIGA-Micro, SIGA-Pyme (FGAS) y PCD-grupo lácteos.

**Gráfico 6. Distribución territorial de los montos colocados 2016-2020 (en miles de USD).**

Panel 6.A: Distribución territorial de los montos - IMF

Panel 6.B: Distribución territorial de los montos - Cadenas de Valor



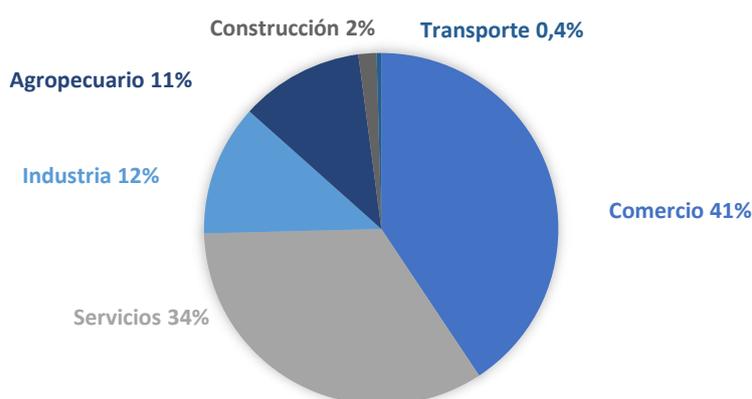
Fuente: elaboración propia en base a registros de los programas PFA, PFM, SIGA-Arroceros, SIGA-Micro, SIGA-Pyme (FGAS) y PCD-grupo lácteos.

#### d. Sectores Productivos.

En cuanto a la llegada sectorial de los créditos, los resultados se muestran en línea con las características de los distintos tipos de instituciones, manifestando una mayor concentración sectorial en las Cadenas de Valor y un alcance sectorial heterogéneo por parte de las IMF y los Bancos.

La distribución sectorial de los créditos apoyados se concentra totalmente en el sector agropecuario para las instituciones que configuran Cadenas de Valor (fundamentalmente lácteos y granos). Por su parte, las colocaciones realizadas por las IMF se distribuyen entre diversos sectores de actividad, predominando los sectores comercio (41%) y servicios (34%) (véase Gráfico 7). La distribución sectorial de las colocaciones realizadas por los Bancos también alcanza a diversos sectores, pero dada las características de algunos fondos de garantías en los que participan (Siga Arroceros), el peso sectorial del sector agropecuario es significativamente más relevante (41%), en detrimento de los otros sectores.

*Gráfico 7. Distribución sectorial de los montos colocados por las IMF 2016-2020.*



Fuente: elaboración propia en base a registros de los programas PFA, PFM, SIGA-Aroceros, SIGA-Micro, SIGA-Pyme (FGAS) y PCD-grupo lácteos.

## 6.2 Alcance de los instrumentos de apoyo a la demanda

Como fue mencionado en el capítulo anterior, a partir del año 2018 y atendiendo a los resultados obtenidos en la Encuesta Nacional de Mipymes del año 2017 sobre la relevancia de la autoexclusión del crédito y otras restricciones vinculadas con la demanda (negación a endeudarse y desconfianza hacia el sistema financiero)<sup>30</sup>, la Agencia comenzó a diseñar e implementar programas orientados a promover la demanda. En el presente apartado se

<sup>30</sup> En rigor, estas dificultades también han surgido a partir de consultivos realizados con las Cámaras Empresariales, las IMF y el sistema bancario; así como también se ven reflejados en algunos indicadores del Índice de Políticas Públicas para América Latina y el Caribe (IPPALC, OCDE 2019).

presenta brevemente el alcance de dichos instrumentos en sus primeros años de implementación.

#### a. Fomento a la Cultura Financiera (FCF)

Este programa tiene como objetivo potenciar la educación y gestión financiera de MYPES en todo el país. El programa consiste en cofinanciar proyectos que permitan desarrollar conocimientos, capacidades y habilidades para la mejor toma de decisiones financieras en las MYPES. Los proyectos implican el desarrollo de actividades focalizadas en sensibilización, gestión y educación financiera.

La primera convocatoria se realizó en 2019 y la siguiente en 2020. En total se presentaron 89 proyectos de los cuales se aprobaron 53. A la fecha, culminaron 30 proyectos impactando en 1.819 MYPES de distintos departamentos del país. Los restantes 23 proyectos se encuentran en ejecución (todos correspondientes a la Convocatoria 2020).

#### b. Capacitación y Educación Financiera.

En esta línea de trabajo, que complementa el programa de Fomento a la Cultura Financiera, durante 2020 se creó una red de Capacitadores Certificados por OIT en Educación Financiera que pasaron por un proceso de formación para luego replicar los procesos formativos con poblaciones objetivo en todo el territorio. Se realizó una convocatoria a Formadores, donde se seleccionaron 60 profesionales entre 208 postulados. Asimismo, se trabajó en la redacción y validación de un manual de Educación Financiera enmarcado en la realidad del país, fundamentalmente en lo referente a los temas a abordar. Los contenidos fueron validados con actores claves del sector y distintas áreas de ANDE.

Los beneficiarios finales del programa son emprendedores o titulares de micro o pequeñas empresas. Todos los Formadores para lograr la Certificación de OIT en Educación Financiera deben ejecutar tres instancias de réplicas: en modalidad presencial con un mínimo de 10 y un máximo de 15 beneficiarios finales cada una, y si son en modalidad virtual con un mínimo de 15 y un máximo de 25. En ambos casos con una duración promedio de 25 horas por réplica. A través de estas réplicas se espera llegar en un año a entre 1.700 y 3.000 beneficiarios finales. Actualmente ya se han comenzado a realizar las primeras réplicas, que se estima se desarrollen durante todo el año 2021, para cubrir la alta demanda de los emprendedores y titulares de MIPES.

Luego de haber obtenido la certificación, los formadores certificados por OIT continuarán impartiendo la capacitación a beneficiarios finales de manera autónoma e independiente. De esta forma, se logra generar una red sólida de educadores financieros para todo el territorio nacional. Asimismo, en el marco de la línea de Educación Financiera, se revisaron y pusieron a disposición contenidos y materiales relativos a temas económicos financieros en la web de ANDE<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> <https://www.ande.org.uy/almacen-de-herramientas.html>

### c. Facilitadores Financieros y Facilitación Financiera.

Durante 2019 y 2020 se implementa un piloto focalizado exclusivamente en aquellos emprendimientos que hayan ejecutado proyectos en el marco de Emprendedores Innovadores de ANII, Semilla ANDE o hayan llegado a la instancia final de evaluación de este último instrumento. Los Facilitadores Financieros deben analizar la situación económica/ financiera de la empresa, guiar a la empresa en su gestión financiera y analizar la posibilidad y conveniencia de realizar una solicitud de crédito, asesorando sobre las alternativas de financiamiento del mercado. En 2020 se realizaron 23 asesoramientos.

Luego de la implementación del piloto, se diseñó durante 2020 el programa de Facilitación Financiera. Se trata de una convocatoria abierta a todas las MIPYMES para recibir asesoramiento financiero, con el objetivo de que cuenten con herramientas para su gestión financiera y esto impacte en una mejor toma de decisiones, haciendo especial foco en la coyuntura actual (pandemia). El programa cuenta con distintas categorías de facilitaciones: Fase 1, consta de un asesoramiento directo a la empresa con personal de la Agencia; Fase 2, es una facilitación a medida de acuerdo con las necesidades de la empresa, realizada por un consultor senior. Durante el año 2020 se han realizado un total de 47 asistencias en fase 1 y 42 asesorías Fase 2. El programa se continúa ejecutando en el año 2021, alcanzando en el primer semestre los 137 asesoramientos a micro y pequeñas empresas.

## 7. Instrumentos en el contexto de la emergencia sanitaria

A partir de la confirmación de los primeros casos de COVID-19 en Uruguay durante el mes de marzo de 2020, se generó una profunda crisis económica que afectó a las MIPYMES y emprendedores del país. En este contexto, la Agencia se transformó rápidamente en un brazo ejecutor de instrumentos diseñados por el Poder Ejecutivo para atender la emergencia sanitaria, al tiempo que diseñó e implementó rápidamente diversos instrumentos y acciones orientadas a mitigar los efectos sobre las MIPYMES.

Ante las restricciones sanitarias a la movilidad, muchas mipymes vieron reducirse drásticamente sus ventas e incluso, muchas de ellas debieron cerrar sus puertas temporalmente. En este nuevo escenario era imprescindible y urgente implementar programas orientados a evitar el estrangulamiento financiero de firmas solventes, que debían seguir asumiendo costos fijos, pero enfrentaban una reducción drástica de sus ingresos.

En este nuevo contexto, desde ANDE se redireccionaron los esfuerzos para atender la situación: se diseñaron nuevos instrumentos, se adaptaron diversos programas y se implementaron directamente algunas de las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo<sup>32</sup>. La gran mayoría de estas medidas eran de carácter financiero, la experiencia acumulada por la Agencia en sus cinco años de trabajo y la existencia de instituciones de primer piso de larga trayectoria, permitieron dar rápida respuesta a la nueva situación.

---

<sup>32</sup> En el Recuadro 4 se presentan los instrumentos de subsidios implementados por la Agencia.

Por un lado, se adaptaron los programas vigentes. Uno de los más relevantes, por aumentar directamente la oferta de crédito con foco en las micro y pequeñas empresas, es el PFA. En dicho programa, se realizaron ajustes a la baja de las tasas aplicadas para los meses de abril a diciembre de 2020, se modificaron las condiciones en que las IMF podían otorgar créditos (plazos mayores en donde se incluyó meses de gracia y mayores topes de montos), se incrementaron las líneas otorgadas a las IMF para responder a la creciente demanda de fondeo y se prorrogaron los vencimientos de las IMF con ANDE, lo que repercutió directamente en la prórroga de vencimientos de las MIPYMES con las IMF.

*Recuadro 2. Otras medidas implementadas para dotar de liquidez a las microempresas: Subsidios directos.*

*i. Subsidio Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).*

Mediante la Ley N° 19.877 se creó un subsidio directo destinado a monotributistas MIDES, que consistió en un subsidio mensual equivalente al mínimo establecido por ley de 1,5 BPC (\$6.779) otorgado durante los meses de abril, mayo, junio y julio de 2020.

Se otorgaron 42.120 subsidios por un monto total de \$ 285,5 millones, alcanzando a 10.806 personas titulares de empresas.

*ii. Subsidio Artistas.*

Mediante el Decreto N° 192/020 del mes de julio del 2020, se definió la creación de un subsidio mensual de \$ 6.779 que fue otorgado durante dos meses a artistas nacionales afectados por la suspensión de espectáculos públicos decretada tras la emergencia sanitaria. El subsidio alcanzaba a artistas y técnicos de la cultura (sonidistas, iluminadores, etc.), que no hayan percibido ningún tipo de ingresos (por seguro de paro, honorarios o contratos), y que se encontraban en situación de necesidad o vulnerabilidad económica.

La nómina de beneficiarios fue determinada y comunicada a las autoridades de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y de Educación y Cultura (MEC), a través de los listados remitidos por diversas gremiales del sector.

ANDE implementó el programa a través de las redes de cobranza y recibió fondos del Fondo Solidario Covid-19 para su financiación. Con el instrumento se concedieron un total de 3.517 subsidios por un monto total de USD 560.684.

*iii. Subsidios Guías turísticas y Autores.*

A finales del año 2020 se crearon nuevos subsidios a ser implementados por la Agencia. Se trata del "Subsidio a Guías Turísticas" (Decreto del MTSS N° 379/2020) y el subsidio a "Autores" (Decreto del MTSS N° 289/2020). Ambos comenzaron a implementarse en el año 2021 por lo que están fuera del alcance del presente informe.

En segundo lugar, se diseñaron nuevos instrumentos y se crearon nuevos grupos dentro del Programa de Crédito Dirigido. En tercer lugar, la Agencia no solamente se consolidó como brazo ejecutor del Poder Ejecutivo en la política dirigida a MIPYMES, sino que también cumplió un rol relevante como asesor para el diseño de los nuevos instrumentos. Los esfuerzos fueron de tal magnitud que en las primeras semanas posteriores a la declaración de emergencia sanitaria la Agencia ya tenía en implementación diversos nuevos instrumentos. A continuación, se presentan los instrumentos diseñados e implementados a partir de la emergencia sanitaria.

a. Programa de Crédito Dirigido (PCD): Grupos asistidos COVID.

En el marco del Programa de Crédito Dirigido se crearon cinco grupos asistidos con el objetivo de brindar financiamiento oportuno y a bajo costo a todas las MIPYMES afectadas por la crisis sanitaria. Como ya fue mencionado previamente, el PCD consiste en un subsidio a la tasa de interés cobrada por las IMF, con el objetivo de que las mismas concedan créditos productivos a MIPYMES en mejores condiciones (a una tasa menor), focalizando siempre en sectores o grupos específicos (“grupos asistidos”). El instrumento fue ideal para la rápida creación de “grupos asistidos” orientados a mipymes afectadas por la pandemia. Los diversos grupos asistidos COVID se diseñaron en función del destino de los créditos y/o del sector de actividad, garantizando un costo de acceso al crédito productivo realmente muy por debajo del vigente en el mercado.

Los grupos creados en este contexto son: Capital de Trabajo, Reperfilamiento de Deuda, Capital de Inversión, y Sectores más afectados (Turismo, Salones de Eventos y Gimnasios). En la Tabla 3 se presentan los créditos apoyados desde el inicio de cada grupo hasta el cierre del año 2020. En total se otorgaron 6.401 créditos por un monto equivalente a USD 29,4 millones. Este programa fue mayormente utilizado por las IMF de tipo horizontal, que concentraron el 96% de los créditos y el 95% de los montos colocados durante 2020, llegando fundamentalmente a las microempresas del país.

Tabla 3. Cantidad de créditos y montos colocados por grupo asistido de PCD-COVID según tipo de Institución (\*).

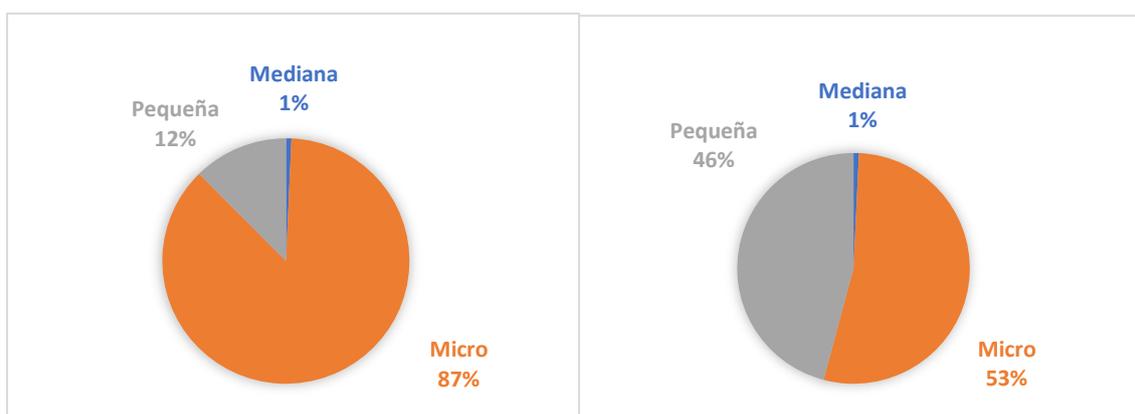
Panel A: Cantidad de créditos colocados por grupo asistido según tipo de institución					
Institución \ Grupo	PCD-COVID CT	PCD-COVID Inversión	PCD-COVID Turismo	PCD-Post COVID	Total PCD-COVID
IMF	4564	794	202	555	6115
Cadenas de Valor	131	43	-	112	286
<b>Total</b>	<b>4.695</b>	<b>837</b>	<b>202</b>	<b>667</b>	<b>6.401</b>
Panel B: Montos colocados por grupo asistido según tipo de institución (en USD)					
Institución \ Grupo	PCD-COVID CT	PCD-COVID Inversión	PCD-COVID Turismo	PCD-Post COVID	Total PCD-COVID
IMF	20.730.144	3.858.095	1.851.369	1.483.523	27.923.131
Cadenas de Valor	558.684	235.329	-	684.166	1.478.179
<b>Total</b>	<b>21.288.827</b>	<b>4.093.424</b>	<b>1.851.369</b>	<b>2.167.689</b>	<b>29.401.310</b>

Fuente: elaboración propia en base a registros de PCD. (\*) Para simplificar la presentación de los datos se unieron algunos grupos asistidos.<sup>33</sup>

Contrario a lo observado en los instrumentos pre-COVID, donde no se perciben diferencias relevantes entre las IMF y las cadenas de valor según el tamaño de las empresas beneficiarias, en el uso de PCD COVID las IMF dirigieron los créditos principalmente a las microempresas (87%), mientras que las cooperativas de productores atendieron con este instrumento a micro (53%) y pequeñas empresas (47%), prácticamente en la misma medida (ver Gráfico 8). En todo caso, el instrumento logró canalizar fondos para el segmento de empresas que por sus características y necesidades de fondos no logran acceder al sistema bancario tradicional<sup>34</sup>.

Gráfico 8. Distribución de los montos apoyados por PCD-COVID por tamaño de empresa según tipo de institución.

Panel 8.A: Distribución por tamaño- IMF. Panel 8.B: Distribución por tamaño- Cadenas de Valor.



Fuente: elaboración propia en base a registros de PCD

<sup>33</sup> Los datos desagregados por grupo asistido se pueden consultar en el Informe de Monitoreo Anual 2020 ([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))

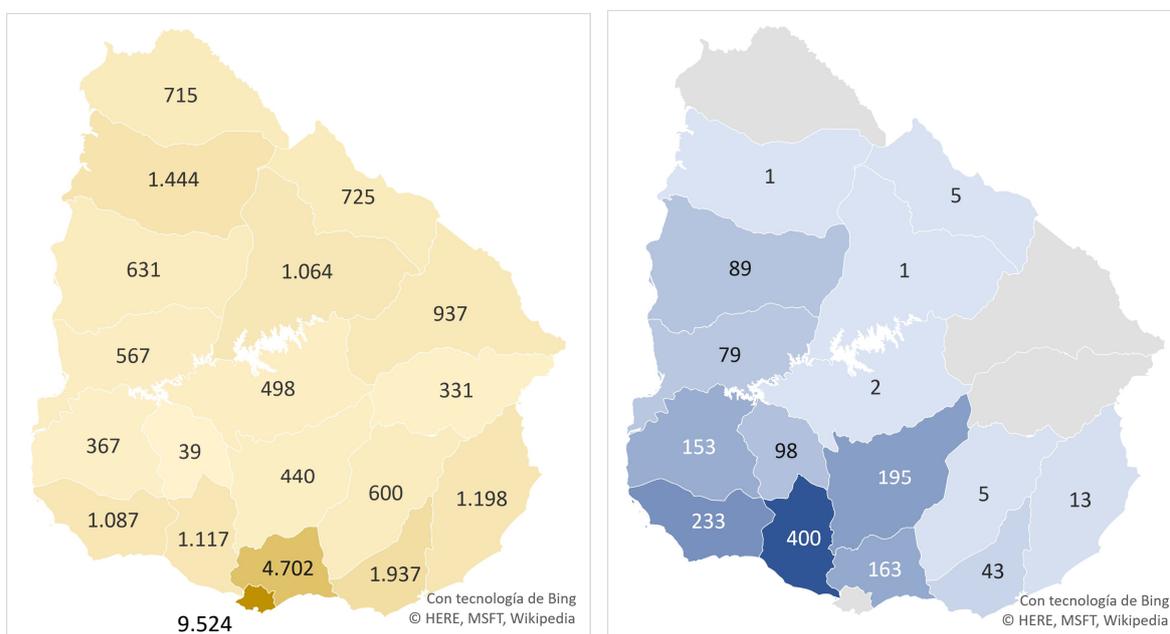
<sup>34</sup> De hecho, para el segmento de empresas que acceso al financiamiento bancario se pusieron a disposición otros instrumentos como préstamos blandos del BROU y el fondo de garantías Siga Emergencia (el cual también podía ser operado por las IMF).

En la distribución territorial de las colocaciones se mantiene la concentración de los créditos en los departamentos donde se ubican los productores beneficiarios de las cooperativas del sector agropecuario (cadenas de valor – vertical), mientras que las colocaciones realizadas por las IMF de tipo horizontal alcanzan de manera más equitativa a todo el país, reflejando una distribución similar a la distribución de empresas en el territorio (ver Gráfico 9 y Anexo B Gráfico 1). En este caso, a diferencia de lo observado para los instrumentos pre-covid donde se dibuja una “L” en la penetración de las colocaciones, se logran en mayor magnitud colocaciones en el noreste y centro del país. Este comportamiento, se explica por el peso relativo de República Microfinanzas, Institución que tiene presencia en todo el país y que no participa del PFA y PFM.

*Gráfico 9. Distribución territorial de los montos apoyados por PCD-COVID según tipo de institución.*

*Panel 9.A: Distribución territorial - IMF.*

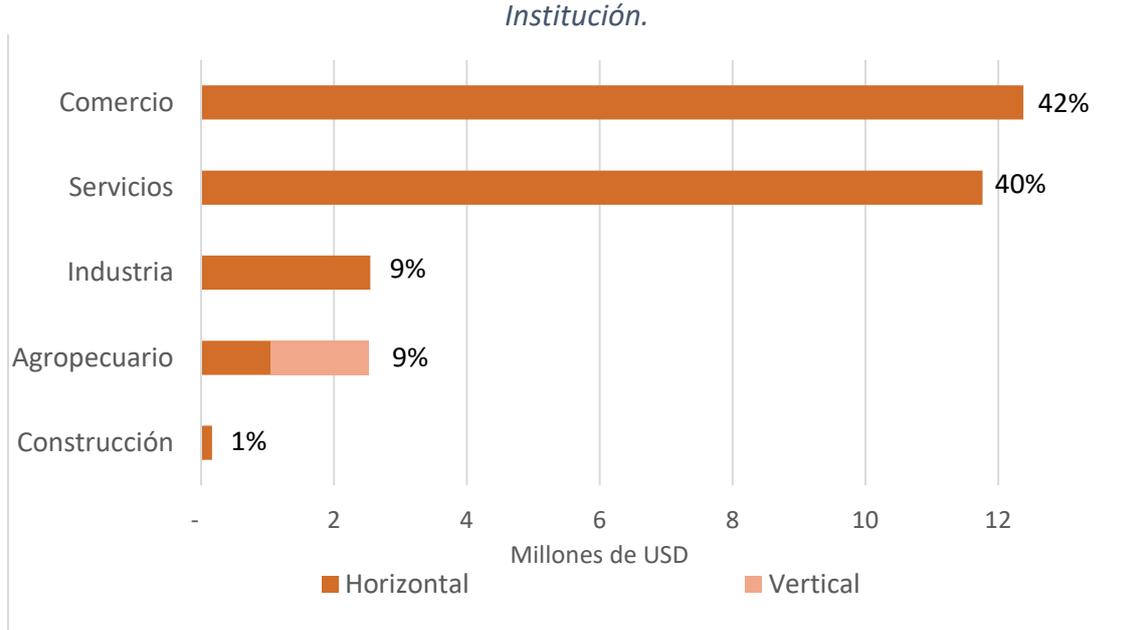
*Panel 9.B: Distribución territorial - Cadenas de Valor.*



Fuente: elaboración propia en base a registros de PCD

La distribución sectorial de los créditos apoyados por PCD-COVID se concentra principalmente en los sectores comercio (42%) y servicios (40%), sectores que incluyen diversos subsectores fuertemente afectados por la pandemia, como por ejemplo los servicios vinculados al turismo (restaurantes y hoteles). Nuevamente, para las instituciones que configuran cadenas de valor todos los créditos corresponden al sector agropecuario, en este caso concentrado casi en exclusividad en el sector lácteo (ver Gráfico 10Gráfico 7).

Gráfico 10. Distribución sectorial de los montos apoyados por PCD-COVID según tipo de Institución.



Fuente: elaboración propia en base a registros de PCD

En síntesis, la existencia del instrumento PCD que había sido diseñado para fomentar el crédito productivo focalizado en sectores o grupos de interés, se transformó en una herramienta clave en el marco de la pandemia, ya que permitió la canalización de fondos con mucha celeridad hacia micro y pequeñas empresas de los sectores más afectados.

#### b. Seguro por Cese de Actividad.

En mayo de 2020 la Agencia comenzó a implementar el instrumento denominado Seguro por Cese de Actividad (SCA), que consiste en brindar hasta cuatro créditos preaprobados por un valor de aproximadamente \$ 12.000 pesos uruguayos cada uno<sup>35</sup>. Eran beneficiarios de este instrumento los titulares de empresas con aportes al día hasta el mes de diciembre 2019, y que se encontraban activas o con declaración de inactividad a causa de la situación sanitaria. Asimismo, era requisito que la empresa no tuviera dependientes, y que no se constituya como Monotributo Social<sup>36</sup>.

Por tanto, el instrumento focaliza en los titulares de microempresas sin dependientes. Justamente por ser titulares de empresas, estas personas no tienen acceso a otros instrumentos como el seguro de paro, por lo que en el contexto de emergencia sanitaria era necesario facilitar fondos rápidamente a este segmento, con independencia de su situación financiera y su

<sup>35</sup> Según Decreto del Poder Ejecutivo del 14 de abril de 2020.

<sup>36</sup> Empresas que fueron alcanzadas por un subsidio específico financiado por el Ministerio de Desarrollo Social (Subsidio MIDES). La Agencia también tuvo una participación activa en la implementación de este instrumento (ver ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.).

capacidad de pago (créditos pre-aprobados sin análisis previo de riesgo de no pago)<sup>37</sup>. Los beneficiarios alcanzados podían realizar el cobro de las partidas en las redes de cobranza de todo el país con la sola presentación de la cedula de identidad. Al cierre del mes de julio 2021 la tasa de mora (más de 60 días de atraso) asciende a 23%.

En total, se otorgaron 44.663 préstamos a 14.699 beneficiarios por un total de USD 12,5 millones de dólares. En línea con la distribución de microempresas en el país, el 47% de los créditos se concentra en Montevideo y el restante 53% se distribuye entre los departamentos del interior, entre los que destacan Canelones (15,3%), Maldonado (6,2%) y Colonia (3,6%). En el Gráfico 2 del Anexo B se presenta la distribución territorial de los créditos por departamento.

### c. SIGA

La Agencia forma parte del Consejo de Administración del Sistema Nacional de Garantías (SIGA), integrado además por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). En dicho ámbito, participó activamente en el diseño de tres nuevas líneas de garantías específicas para atender la crisis económica.

En el mes de abril de 2020 se diseñó y lanzó una nueva línea de garantías más flexible y económica para respaldar los créditos de las micro, pequeñas y medianas empresas, denominada SIGA Emergencia. Posteriormente, en el mes de noviembre se creó la línea SIGA Turismo, destinada a garantizar créditos para capital de trabajo y reestructuras de operaciones de crédito de las empresas cuyo giro de actividad pertenezca a una lista detallada de subsectores vinculados al sector turístico. En el mismo mes, se lanzó la línea SIGA Plus, dirigida a garantizar créditos para capital de trabajo e inversión de medianas y grandes empresas. Los tres fondos fueron financiados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Al 31 de diciembre de 2020 el SIGA Emergencia había garantizado 17.687 créditos por USD 655,6 millones, el SIGA Turismo 56 créditos por USD 1,9 millones y el SIGA Plus 86 créditos por USD 31,7 millones. En los Gráficos 3 y 4 Anexo B se presenta la distribución territorial y sectorial de las colocaciones, respectivamente.

## 8. Síntesis del alcance de los instrumentos

Del capítulo anterior se desprende que los instrumentos generados en el contexto de la emergencia sanitaria fueron ampliamente utilizados por las MIPYMES que presentaban necesidades de financiamiento en 2020. Para dimensionar la magnitud de la importancia de estos instrumentos, en el Gráfico 11 se presenta la evolución anual de las colocaciones (cantidad y montos) que recibieron apoyo de los instrumentos pre-COVID y COVID. En el caso de los instrumentos COVID, se incluyeron solamente aquellos instrumentos diseñados e

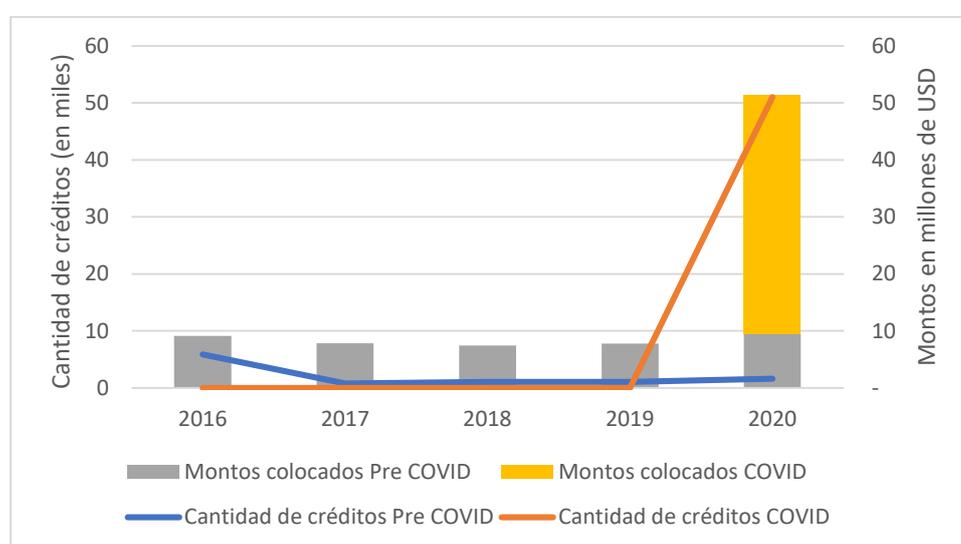
---

<sup>37</sup> De hecho, el programa se denomina “Seguro por Cese”, a pesar de tratarse de un crédito preaprobado.

implementados directamente por la Agencia con foco en el mercado de microcréditos productivos (PCD Covid y SCA)<sup>38</sup>.

En el 2020 se canalizaron en total 51 millones de dólares a través de los instrumentos financieros de la Agencia. Aún si no se considera el SCA, programa que fue implementado por redes de cobranza y por tanto por fuera de la institucionalidad del sector de microfinanzas, los programas de la Agencia en el año 2020 (pre-covid y PCD-covid) lograron canalizar hacia el sector de empresas más pequeñas y vulnerables 38.9 millones de USD, lo que representa las dos terceras partes del mercado estimado en la sección 3.2. (67.7%).

*Gráfico 11. Cantidad de créditos y montos colocados por año con instrumentos pre-COVID y COVID.*



Fuente: elaboración propia en base a registros de los programas SCA, PCD-COVID, PFA, PFM, PCD Lácteos, SIGA-Micro, SIGA-arroceros y Crédito Italiano.

Si bien es esperable una caída de la demanda de crédito en los años siguientes, es probable que muchas MIPES que no participaban del mercado de microfinanzas (por ejemplo, por la autoexclusión) y que lo utilizaron por primera vez en este contexto de crisis, continúen luego utilizando los instrumentos financieros de este segmento de mercado, superando al menos parcialmente la aversión a contraer deudas con instituciones financieras.

Otro aspecto muy relevante, es la complementariedad entre los diversos instrumentos financieros implementados por la Agencia, así como la complementariedad entre éstos y otros instrumentos del sistema (por ejemplo, los fondos de garantías). Cada uno de los instrumentos financieros de la Agencia aborda una restricción o problemática específica (aumentar fondeo, acceso a menor costo, subsidio costo de transacción de obtener nuevos clientes, restricciones de demanda), y así como muchas de estas restricciones operan en mayor o menor medida de

<sup>38</sup> Obsérvese que los instrumentos de Garantías diseñados en el marco de la pandemia apoyaron créditos en el año 2020 por 690 millones de dólares, pero los mismos abarcan al total del sistema bancario.

forma conjunta, los instrumentos también pueden utilizarse conjuntamente para un mismo crédito. Esta complementariedad se vio exacerbada con el diseño de nuevos instrumentos financieros en el marco de la pandemia. El uso conjunto de varios instrumentos en un mismo crédito, potencia aún más las características deseables de la oferta de microcrédito productivo.

En la Tabla 5 se presenta la cantidad de créditos colocados con instrumentos de la Agencia, atendiendo al número de instrumentos usado por cada crédito en el año 2020<sup>39</sup>. Se observa que más de uno de cada diez créditos (11%) utilizaron más de un instrumento de la Agencia y un 2% utilizaron conjuntamente tres instrumentos (167 créditos).

*Tabla 4. Cantidad de créditos según número de instrumentos utilizados en el año 2020\*.*

Número de instrumentos utilizados	Cantidad de créditos	Porcentaje
1	6.011	87%
2	737	11%
3	167	2%
Total	6.915	100%

Fuente: elaboración propia en base a registros de los programas.

(\*) Considerando créditos otorgados con apoyo de PCD-COVID, PFA, PFM, PCD Lácteos, SIGA-Micro, y SIGA-arroceros.

Como se observe en la Tabla 6, las combinaciones más frecuentes de instrumentos en un mismo crédito son el uso conjunto del PCD-Covid y el PFM (subsidio de tasa por ser afectada por la pandemia + subsidio al capital por “nuevo cliente”) y el uso conjunto de PCD-Covid con PFA (subsidio de tasa por ser afectada por la pandemia + fondeo ANDE). Asimismo, se verificó con cierta frecuencia el uso conjunto de PCD Covid – PFA y PFM.

Por último, los créditos asistidos con instrumentos de la Agencia también pueden utilizar otros instrumentos de apoyo para el acceso al crédito productivo. En particular, como se observó previamente, la utilización del SIGA Emergencia fue muy relevante tanto a través del sistema bancario como de instituciones de microfinanzas. En este sentido, debe destacarse que casi la mitad de los 6.011 créditos apoyados por un solo instrumento de la Agencia en el año 2020 (48%), utilizaron garantías públicas parciales de los fondos diseñados en la pandemia (SIGA Emergencia y en menor medida SIGA Turismo).

<sup>39</sup> No se incluyen los créditos colocados por el Seguro por Cese de Actividad, dado que el mismo no se canalizó a través de las Instituciones de primer piso del mercado.

Tabla 6. Uso conjunto de instrumentos de la Agencia, en número de créditos. Año 2020\*.

	PCD Covid	PFA	PFM	SIGA Micro	PCD Lácteos	Total
PCD Covid		323	368	27	0	718
PFA			4	8	3	15
PFM				4	0	4
SIGA Micro					0	0
PCD Lácteos						0
<b>Total 2 instrumentos</b>						<b>737</b>
<b>PCD COVID + PFA + PFM</b>						<b>162</b>
<b>SIGA Micro + PCD COVID + PFA</b>						<b>5</b>
<b>Total Uso Conjunto de Instrumento</b>						<b>904</b>

Fuente: elaboración propia en base a registros de los programas.

(\*) Considerando créditos otorgados con apoyo de PCD-COVID, PFA, PFM, PCD Lácteos, SIGA-Micro, y SIGA-arroceros (este último caso no aparece en la Tabla porque no hubo uso conjunto con otro instrumento).

## 9. Reflexiones finales

En los últimos 25 años Uruguay ha avanzado de forma lenta pero significativa en la creación de instrumentos de política orientados a mitigar las restricciones de acceso al crédito productivo de las Mipymes y a promover el desarrollo del mercado de Microfinanzas. La evidencia recogida en el presente informe indica que el acceso de las micro y pequeñas empresas al mercado bancario tradicional sigue siendo reducido, y que el desarrollo de las Microfinanzas resulta pertinente para atender un segmento relevante de MIPES. Según las estimaciones realizadas, el crédito promedio del mercado de Microfinanzas es menos de un tercio del crédito promedio bancario a las microempresas.

Las microfinanzas en Uruguay presentan en líneas generales las principales características identificadas en la literatura internacional: atienden a un público objetivo amplio pero heterogéneo y que presenta ciertas características de aversión al endeudamiento y escasa cultura financiera. Asimismo, las instituciones enfrentan elevados costos asociados a la determinación de la capacidad y voluntad de pago, al tiempo que los créditos son por montos realmente pequeños. Adicionalmente, la heterogeneidad entre las instituciones de Microfinanzas es significativa: ONG / cooperativas / administradoras de créditos, reguladas / no reguladas, públicas / privadas, alcance sectorial horizontal / vertical. Como resultado cada una atiende nichos específicos y coexisten a pesar de la reducida escala del mercado nacional.

En este contexto, las políticas específicas en materia de acceso al financiamiento de MIPYMES han aumentado en número con la creación de diversos instrumentos específicos: fondeo de segundo piso, Sistema Nacional de Garantías, creación de un actor público en el mercado de Microfinanzas y diversos instrumentos de promoción del sector. Inicialmente las políticas se focalizaban en la oferta, pero en los últimos años se comenzaron a diseñar e implementar, aún de forma relativamente incipiente, instrumentos de políticas orientadas a promover la demanda.

Desde sus inicios a finales del año 2015, la Agencia Nacional de Desarrollo ha trabajado constantemente en el diseño de instrumentos de política para mitigar las restricciones de acceso al crédito productivo por parte de las Mipymes, así como en promover el desarrollo de las Microfinanzas. Luego de haber heredado algunos instrumentos de la CND, la Agencia continúa ampliando el abanico de instrumentos específicos que abordan de forma focalizada las principales restricciones (fondos específicos en SIGA, subsidios de tasa para grupos de interés, subsidios de capital para promover la búsqueda de nuevos clientes, fomento de la cultura financiera, entre otros). Estos instrumentos fueron utilizados en el año 2020 para la colocación de 1.602 créditos productivos por un monto total de 9.5 millones de USD, lo que según las estimaciones realizadas representa el 17% del mercado de Microfinanzas.

A esto debe adicionarse el diseño de instrumentos específicos para atender los efectos económicos de la pandemia. La madurez de la institucionalidad existente en el mercado de Microfinanzas, así como la curva de aprendizaje recorrida por la Agencia en sus primeros años, facilitó el rápido diseño e implementación de instrumentos específicos orientados al segmento más vulnerable del mercado: las microempresas. A pocas semanas de la declaración de la emergencia sanitaria en marzo del 2020, ya se encontraban operativos los grupos asistidos COVID, que garantizando el acceso al crédito en condiciones más favorables que las vigentes en el mercado, lograron canalizar durante el año 2020 un total de 6.401 créditos por 29 millones de USD. Por tanto, considerando la totalidad de instrumentos (pre-covid y covid), los programas de la Agencia alcanzaron a los dos tercios de las colocaciones del mercado de microfinanzas en el año 2020. Asimismo, la Agencia implemento diversos subsidios y canalizó a través de redes de cobranza un crédito preaprobado de tasa cero denominado “Seguro por Cese de actividad”.

Si bien queda aún mucho trabajo por hacer para continuar reduciendo la brecha de acceso al financiamiento de las mipymes, la pandemia dejó de manifiesto la relevancia de contar con un mercado de microfinanzas maduro, que seguramente saldrá fortalecido hacia un escenario postpandemia donde muchas micro y pequeñas empresas que solicitaron crédito en el mercado por primera vez, se transformen en clientes recurrentes en los próximos años.

## 10. Bibliografía

Armendáriz, B. y Morduch, J. (2011). “Economía de las Microfinanzas”, FCE, CIDE, México.

BID – OPP (2005). Proyecto UR-L1023.

CEPAL (2018). “La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo”.

DINAPYME (2017), “Encuesta Nacional de MIPYMES. Tercera Edición. Informe de resultados.”, Equipos Consultores

Freira, D., et. al. (2013). “Metodología de evaluación de las Microfinanzas para el desarrollo productivo. Estudio de brecha de demanda de crédito en las MYPES en Uruguay”, Informe Ejecutivo, FCEA (UdelaR) - OPP

Lo Vuolo, R., (2006). “Identificación y análisis de las necesidades de servicios financieros y servicios complementarios de desarrollo empresarial y acceso a mercados”, FAPEP, Informe Final, Programa de Apoyo a Microfinanzas para el Desarrollo Productivo – OPP.

Monsberger, R., (2012). “Estrategias para el desarrollo del Sector Microfinanzas en Uruguay”, Informe final OPP.

OCDE (2019): América Latina y el Caribe 2019. Políticas para Pymes competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur. IPPALC.

OPP – BID (2016). “Documento de Estrategia de Microfinanzas para Uruguay”.

Stiglitz, J. E., & Weiss, A. (1981). Credit rationing in markets with imperfect information. *The American economic review*, 71(3), 393-410.

## 11. Anexos.

Anexo A: Programas de acceso al financiamiento de MIPYMES implementados por ANDE.

### Programa Financiamiento ANDE (PFA)

El PFA surge del rediseño del Programa Corporación (PC) de la CND. El mismo pasó a ser administrado por ANDE en enero de 2016 y en mayo del 2016 el Directorio de la Agencia aprobó el nuevo Programa (PFA).

El PFA es un programa de segundo piso, mediante el cual se otorga financiamiento a las IMF para conceder créditos productivos a MIPYMES. El programa garantiza fondeo de bajo costo a las IMF con el objetivo último de que las MIPYMES accedan a créditos productivos en condiciones adecuadas. Mediante el PFA se busca desarrollar y potenciar la institucionalidad ya existente, beneficiándose del conocimiento y experiencia acumulada por el sector, construyendo capacidades permanentes para la auto sustentabilidad del mercado de microfinanzas.

Los créditos concedidos se destinan a financiar tanto capital de trabajo como capital de inversión, manteniéndose con algunas instituciones convenios por productos diseñados especialmente para las necesidades de financiamiento de las MIPYMES, por ejemplo, en función del ciclo de producción. Adicionalmente, con el objetivo de facilitar el acceso al financiamiento a productores del sector agropecuario, se encuentra disponible una línea de financiamiento para inversión en maquinaria agrícola. Asimismo, se cuenta con una línea específica de fondeo para las IMF con el objetivo de otorgar crédito a Jóvenes Empresas que hayan pasado por el programa Semilla ANDE o Emprendedores Innovadores de ANII.

De esta forma, se facilita la disponibilidad de fondos públicos para el financiamiento de actividades productivas desarrolladas por MIPYMES que en general no cuentan con alternativas de financiamiento productivo acordes a sus necesidades, mitigando la escasa oferta de crédito productivo disponible para ellas. Por último, cabe mencionar que se aplica de forma estricta una política de créditos basada en el análisis de riesgo financiero, de forma de hacer sustentable el programa y mitigar el riesgo de crédito.

### Cambios PFA con relación al PC

El Programa Corporación implementado por la CND es un antecedente directo del PFA de ANDE. Una vez que la ANDE absorbe la operativa como banca de segundo piso, introduce varias modificaciones en las reglas del Programa.

En primer lugar, en el PC se establecía un convenio específico con cada Institución, donde se definían los productos (a medida) con los que iba a operar la IMF. En el PFA, se firma inicialmente un Convenio Marco con todas aquellas IMF que desean trabajar con fondeo de ANDE y luego se establecen contratos a nivel de producto, donde se establecen la moneda y el plazo de financiamiento, así como el monto máximo por crédito que la IMF puede otorgar a las MIPYMES. De esta forma, ANDE establece un vínculo jurídico más general y estable con las IMF, que luego formaliza en contratos específicos a nivel de producto.

En segundo lugar, hay diferencias en la forma de otorgar los créditos a las IMF. El Programa Corporación trabajaba con líneas de créditos comprometidas, en tanto que ANDE trabaja con líneas no comprometidas. Esto implica que ANDE no reserva fondos, sino que al momento en que cada IMF con un convenio marco y con contrato a nivel de producto solicita fondos, la Agencia los otorga en función de sus disponibilidades.

Este cambio de política tiene al menos tres ventajas. En primer lugar, permite a la Agencia rentabilizar sus fondos disponibles (al poder colocarlos en instrumentos financieros menos líquidos). En segundo lugar, otorga mayor flexibilidad para la administración de sus fondos. En tercer lugar, permite decidir cada desembolso de fondos, atendiendo entre otras cosas, a la evolución reciente de la situación económico-financiera de la IMF.

Una tercera diferencia con el PC tiene que ver con las tasas de interés. En el PC, al momento de firmar el convenio con la IMF, se establecía una tasa fija vigente a lo largo de todo el convenio. Considerando que los mismos tenían plazos de vigencia mayores al año, se generaba un desfase de las tasas con respecto a las vigentes en el mercado y con respecto al riesgo corriente asociado a cada Institución<sup>40</sup>. Por el contrario, el PFA define las tasas en forma trimestral y las mismas son aplicadas al momento en que la IMF solicita fondos.

## Paquete de Fomento de Microfinanzas (PFM)

Es un paquete compuesto por tres instrumentos: Incremento de Cartera, Expansión Territorial y Fortalecimiento Institucional. Los dos primeros consisten en subsidios al capital prestado por las IMF a nuevos clientes, a modo de mitigar los altos costos de transacción asociados a la incorporación de éstos. Adicionalmente, el instrumento de Expansión Territorial contiene un componente de subsidios a la contratación de nuevos asesores comerciales para desarrollar las microfinanzas en territorios priorizados por ANDE.

El tercer instrumento, Fortalecimiento Institucional, apunta a la mejora de la productividad de las IMF, mediante la cofinanciación de proyectos que mejoren directamente los procesos operativos y capacidades de las instituciones.

El programa fue implementado a partir de julio de 2017 y rediseñado un año después. El rediseño quedó operativo a partir de noviembre de 2018. Con el programa se llega fundamentalmente a microempresas del interior del país, que no estaban recibiendo financiamiento en los últimos dos años, y que accedieron a través del instrumento a microcréditos productivos en condiciones adecuadas.

## Sistema Nacional de Garantías (SIGA): SIGA – Micro y SIGA – Emprende

El 15 de noviembre del año 2016 se creó el Primer Fideicomiso de Garantías ANDE-SIGA (PGAS), con un aporte total de la Agencia de 100 millones de UI (aproximadamente USD 12.5 millones). El Fideicomiso se constituye con la finalidad de otorgar, en el marco del SIGA, garantías públicas a MIPYMES. También hacia fines del año 2016 se crea el Primer Fondo de Garantías ANDE-SIGA (que opera en el marco del PGAS).

En noviembre del año 2018 se crea el “Fideicomiso Fondo de Garantías ANDE” (FOGANDE) con un aporte de 16 millones de UI (aproximadamente 2 millones de dólares) provenientes del FGAS. En los últimos meses del año 2018, se crearon tres nuevos fondos de garantías: una línea para

---

<sup>40</sup> El diferencial por riesgo sólo se sigue considerando para el fondeo en dólares.

Microempresas (FOGANDE-MICRO), una línea piloto para Emprendedores (FOGANDE-EMPRENDE) y una línea para atender las necesidades de financiamiento de los productores arroceros (FGAS – ARROZ). Los dos primeros fondos tienen la particularidad de que pueden operar –además de las 10 instituciones que operan con SIGA– las Instituciones de Microfinanzas.

En diciembre de 2019, se trabajó en el diseño de la nueva línea SIGA-Verde, aprobada por el Consejo de Administración de SIGA con la finalidad de complementar los esfuerzos hacia una economía más sustentable. Mediante esta línea se espera apoyar la financiación de proyectos de inversión con impacto ambiental positivo, y también pueden participar las IMF<sup>41</sup>.

## Programa de Crédito Dirigido (PCD)

El programa consiste en un subsidio a la tasa de interés cobrada por las IMF, con el objetivo de que concedan créditos productivos a MIPYMES en mejores condiciones (menor tasa de interés, plazos acordes a las necesidades de las MIPYMES y plazos de gracia sobre capital). ANDE define grupos de interés, ya sea por presentar mayores limitaciones en el acceso o por tener un objetivo particular a incentivar (por ejemplo, financiación de inversiones con impacto medioambiental positivo).

Previo a la pandemia del Covid-19, se determinaron dos grupos de interés. Un primer grupo lo integran los productores vinculados al sector lácteo de la región Salto-Paysandú-Río Negro. Por otro lado, se está implementando una línea de Financiamiento Verde que determina un grupo de interés compuesto tanto por las MIPYMES que desarrollan una actividad comercial con impacto ambiental positivo, como por las MIPYMES de cualquier rubro que quieran realizar una inversión para reducir su impacto ambiental negativo y soliciten financiamiento con ese fin. El grupo de productores del sector lácteo se abrió en diciembre de 2019 y la línea de Financiamiento Verde quedó operativa en 2020.

Adicionalmente a los dos grupos mencionados, en el marco de la pandemia se abrieron en una primera instancia cinco nuevos grupos asistidos con el objetivo de brindar financiamiento oportuno y a bajo costo a todas las MIPYMES afectadas por la crisis sanitaria. Los grupos creados en este contexto son: Capital de Trabajo Covid-19, Reperfilamiento de Deuda, Capital de Inversión, Sectores más afectados (Turismo, Salones de Eventos y Gimnasios) y Capital de Trabajo post Covid-19.

## Crédito Italiano

La Agencia gestiona el “Crédito Italiano” financiado por el Gobierno de Italia, actuando como banca de primer piso, otorgando créditos directos a las MIPYMES. El objetivo del crédito es el apoyo a través de financiamiento a las MIPYMES y productores familiares para la adquisición de bienes de origen italiano o latinoamericano.

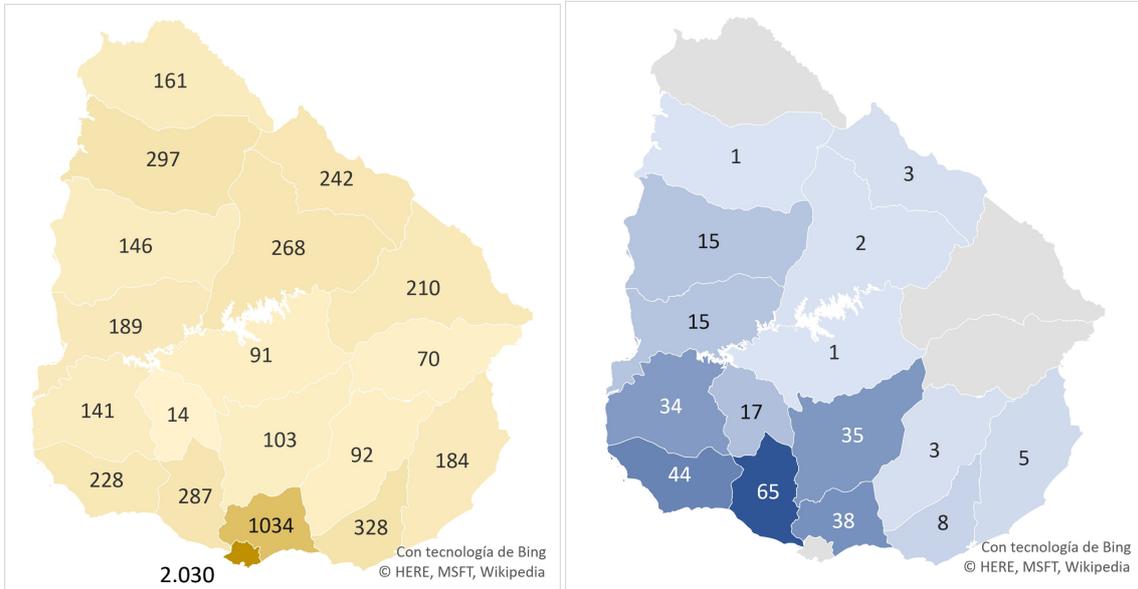
---

<sup>41</sup> Si bien la línea SIGA-Verde se encuentra aprobada por el Consejo de Administración del SIGA, la misma nunca llegó a estar operativa debido a la llegada de la pandemia en marzo de 2020.

Anexo B: Instrumentos implementados en la emergencia sanitaria.

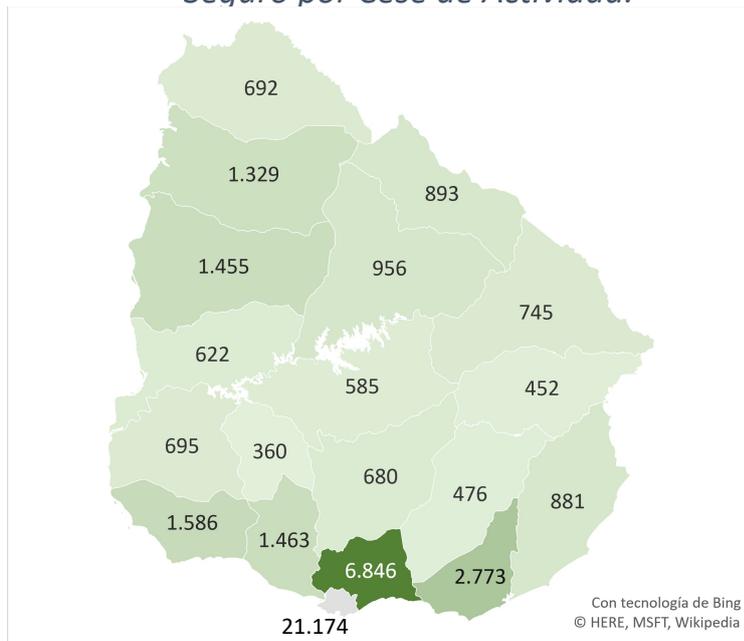
Gráfico 12. Distribución territorial de los créditos apoyados por PCD-COVID

Panel 1.A: Distribución territorial - IMF. Panel 1.B: Distribución territorial - Cadenas de Valor.



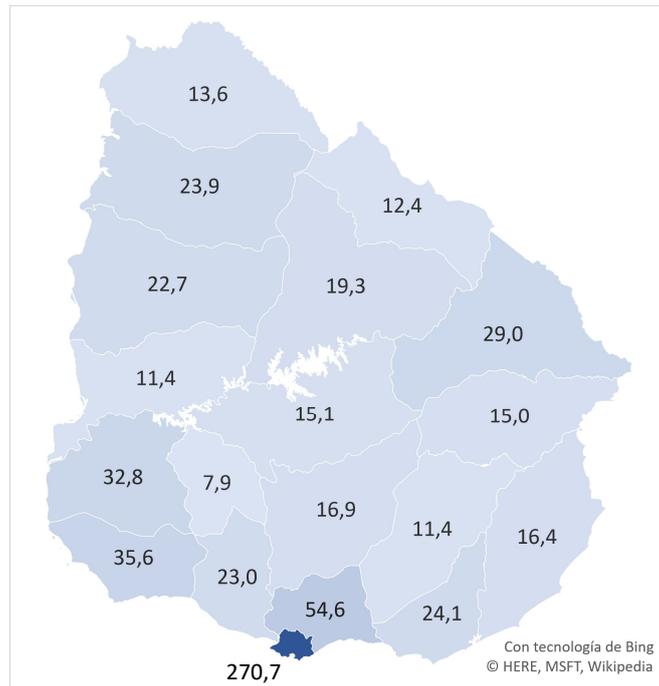
Fuente: elaboración propia en base a registros de PCD

Gráfico 13. Distribución territorial de los créditos del instrumento Seguro por Cese de Actividad.



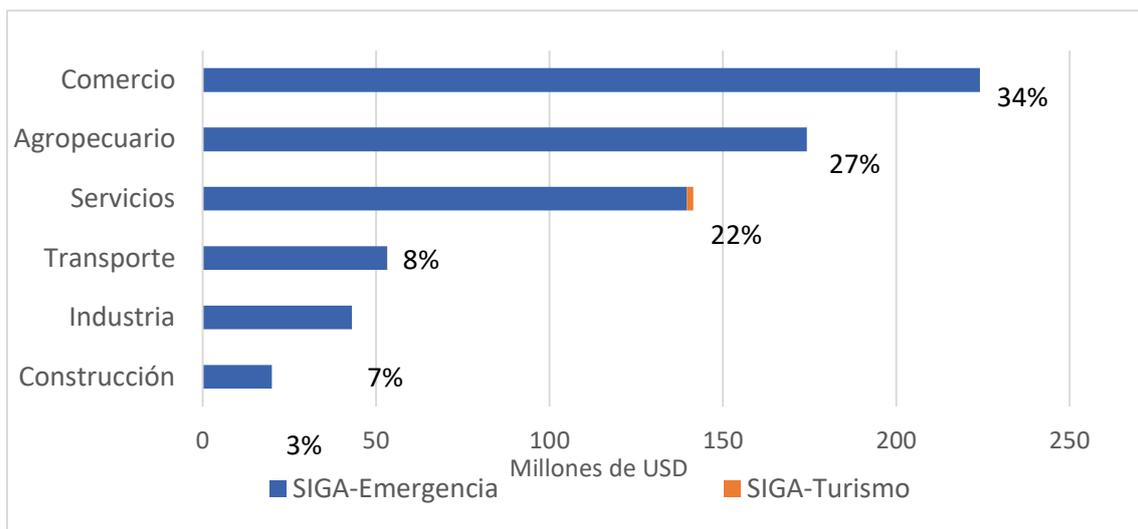
Fuente: elaboración propia en base a registros de SCA.

Gráfico 3. Distribución territorial de las colocaciones garantizadas por SIGA-Emergencia y SIGA-Turismo (en millones de USD).



Fuente: elaboración propia en base al sistema de información de SIGA.

Gráfico 4. Distribución sectorial de las colocaciones garantizadas por SIGA-Emergencia y SIGA-Turismo (en millones de USD)



Fuente: elaboración propia en base al sistema de información de SIGA.



EVALUACIONYMONITOREO@ANDE.ORG.UY  
MISIONES 1280 - MVD, UY  
+598 2915 3404