

# **Evaluación Independiente** **ARGENTINA**

**Reconversión del sector industrial  
Argentino programa para  
fortalecer el acceso de PYMES al  
crédito y a los mercados de  
exportación**



**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL**



ONU DI GRUPO DE EVALUACIÓN

**Evaluación independiente**  
**ARGENTINA**

Reconversión del sector industrial  
Argentino programa para fortalecer  
el acceso de PYMES al crédito y a los  
mercados de exportación



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL  
Viena, 2007

Dist. GENERAL

OSL/EVA/R.9  
29 November 2007

Original: ESPAÑOL

Las designaciones empleadas y la presentación del material en este documento no implican la expresión de cualquier opinión por parte de la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) acerca del estado legal de cualquier territorio, ciudad o área o de sus autoridades, o acerca de la delimitación de sus fronteras y límites.

La mención de nombres de compañías y de productos comerciales no implica el endoso de la ONUDI

Las opiniones del equipo de evaluación no reflejan necesariamente las opiniones del Gobierno de Argentina o de la ONUDI.

El presente documento no ha pasado por los servicios de edición de la Secretaría de la ONUDI.

## Tabla de contenidos

Abreviaturas	vi
Glosario de Términos de Evaluación	viii
Resumen ejecutivo	ix
Executive summary	xvii
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
1.1 Propósito	1
1.2 Composición y programa de la misión	1
1.3 Metodología seguida	2
1.4 Resumen del programa	3
<b>2. Contexto socioeconómico del programa</b>	<b>5</b>
2.1 Situación del país y mayores cambios en las condiciones marco	5
2.2 Evolución de la dinámica de los sectores del programa	7
2.3 Estrategia del Gobierno, del sector privado y de la cooperación	9
<b>3. Planificación del programa</b>	<b>13</b>
3.1 Identificación y formulación	13
3.2 Movilización de fondos	15
<b>4. Evaluación de los componentes y proyectos</b>	<b>17</b>
4.1 Componente 1: Desarrollo de PYMEs	17
4.1.1 Proyecto: PROGAN – Santa Fe	17
4.1.2 Proyecto: CTU – Cooperativa de Trabajadores Unidos	21
4.1.3 Proyecto: Cosméticos	25
4.1.4 Proyecto: Miel – Córdoba	28
4.1.5 Proyecto: Leche de Cabra – Córdoba	30
4.1.6 Proyecto: Bienestar Animal (AEBA)	32
4.1.7 Proyecto: Maquinaria agrícola	35
4.2 Componente 2 y 3: promoción de inversiones y tecnología	38
4.3 Componente 4: Fondo de Garantías recíprocas para PYMEs	41

4.4 Proyectos transversales	43
4.4.1 Sub-proyecto metrología, calidad y trazabilidad	43
4.4.2 Proyecto: Semanas Argentinas	46
4.4.3 Proyecto: Información comercial para PYMEs	48
<b>5. Evaluación del programa</b>	<b>53</b>
5.1 Objetivos y pertinencia del programa	53
5.2 Implementación, Dirección, Monitoreo y Coordinación	54
5.3 Integración del programa	57
5.4 Apropiación local	58
5.5 Resultados y contribución del programa a los objetivos del milenio	58
5.6 Impacto y sostenibilidad	59
<b>6. Recomendaciones</b>	<b>61</b>
6.1 Recomendaciones en el ámbito del programa	61
6.2 Recomendaciones por proyecto	63
<b>7. Enseñanzas aprendidas</b>	<b>67</b>
<b>Anexos</b>	
Anexo I – Términos de referencia de la Evaluación	69
Anexo II – Lista de las personas entrevistadas	76
Anexo III – Tablas e índices	78

## **Agradecimientos**

La misión de evaluación aprovecha esta oportunidad para agradecer a los Gobiernos Argentino e Italiano, a las instituciones involucradas en el programa, al personal de la ONUDI y a todas las personas entrevistadas, por su cooperación durante las dos semanas de trabajo en el País y durante la fase preparatoria en la Sede de ONUDI en Viena.

## Abreviaturas

<b>APEA</b>	Asociación de Productores y Exportadores Argentinos
<b>ACC</b>	Agencia Córdoba Ciencia
<b>ACDI</b>	Asociación Cultural para el Desarrollo Integral
<b>AEBA</b>	Altos Estándares de Bienestar Animal
<b>AVSI</b>	Associazione Volontari per il Servizio Internazionale
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAPA</b>	Cámara Argentina de Productos Cosméticos y Afines
<b>COMFAR</b>	Modelo Computarizado para Estudios de Viabilidad de la ONUDI
<b>COOAPIS</b>	Cooperativa Apícola de Ischilín Córdoba Limitada Deán Funes
<b>COPRODEX</b>	Cooperativa Ganadera para Productores Exportadores
<b>CT</b>	Comité Técnico
<b>DGCS</b>	Departamento por la Cooperación y el Desarrollo
<b>EE.UU.</b>	Estados Unidos de Norteamérica
<b>GTZ</b>	Gesellschaft fuer Technisch Zusammenarbeit
<b>INTA</b>	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
<b>INTI</b>	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
<b>ITPO</b>	Investment and Technology Promotion Office (UNIDO)
<b>MAE</b>	Ministero Affari Esteri Italiano
<b>MECON</b>	Ministerio de Economía y Producción
<b>MRECI</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
<b>OIE</b>	Oficina Internacional de Epizootias
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>ONUDI</b>	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PROGAN</b>	Asociación Argentina para la Valorización de la Producción Ganadera
<b>PTC</b>	División de Desarrollo de Programas y Cooperación Técnica de ONUDI
<b>PYMES</b>	Pequeñas y Medianas Empresas
<b>SAGPyA</b>	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos
<b>SC</b>	Steering Committee
<b>SENASA</b>	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
<b>SEPYME</b>	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional
<b>TLC</b>	Tratado de Libre Comercio



<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNCTAD</b>	United Nations Conference on Trade and Development
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development
<b>UTL</b>	Unidad Técnica Local del MAE

## Glosario de Términos de Evaluación

Término	Definición
Conclusiones*	Las conclusiones señalan los factores de éxito y fracaso de la intervención evaluada, prestando atención especial a los resultados y repercusiones intencionales o no y, de manera más general, a otras fortalezas y debilidades. Una conclusión se apoya en los datos recopilados y en los análisis realizados mediante una cadena transparente de enunciados.
Enseñanzas aprendidas*	Generalizaciones basadas en las experiencias de evaluación que se aplican a situaciones más amplias. Las enseñanzas destacan los puntos fuertes y débiles en la preparación e implementación del programa que afectan al desempeño, los resultados y el impacto. Se destinan principalmente a la agencia de ejecución, en este caso la ONUDI.
Impacto*	Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.
Impacto en el desarrollo institucional*	Medida en que una intervención mejora o debilita la capacidad de un país o región de hacer uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales, por ejemplo, a través de: (a) mecanismos institucionales mejor definidos, más estables, transparentes y aplicados de manera eficaz y previsible y/o (b) mejor ajuste de la misión y la capacidad de una organización con su mandato, que se deriva de estos mecanismos institucionales. Estos impactos pueden incluir los efectos intencionales o no intencionales de una acción.
Pertinencia*	La medida en que los objetivos de un programa son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país y sus prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes. En retrospectiva, la pertinencia también se refiere a si el diseño del programa sigue siendo adecuado.
Propiedad local	Propiedad local se define como la medida en que una intervención para el desarrollo, normalmente financiada y ejecutada del exterior, es considerada como propiedad del país receptor y está bien integrada en su infraestructura institucional. La propiedad es un factor fundamental, pero no exclusivo, para asegurar la sostenibilidad de una intervención.

<b>Término</b>	<b>Definición</b>
Recomendaciones*	Propuestas que tienen por objeto mejorar la eficacia, la calidad o la eficiencia de una intervención para el desarrollo, rediseñar los objetivos y/o reasignar los recursos. Las recomendaciones deberán estar vinculadas a las conclusiones.
Resultados	Producto (output) y efecto directo (outcome) de una intervención para el desarrollo.
Sostenibilidad*	La continuación de los beneficios del programa después de su conclusión. La sostenibilidad depende directamente del grado de propiedad nacional del programa. Está también relacionada con la estabilidad de las contrapartes, especialmente instituciones, a través de las cuales se proporcionó la asistencia.

\* Definiciones del “Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión basada en Resultados”, Comité de Asistencia para el Desarrollo, OCDE 2002

### **Unidades de medida**

Las unidades de medida utilizadas en este informe se refieren al Sistema Internacional de Unidades (SI). En el informe, la palabra dólar o USD se refiere siempre al dólar de los EE.UU. y la palabra EURO se refiere a la moneda de la Unión Europea.

La moneda utilizada en Argentina es el peso (\$).



## Resumen ejecutivo

El Programa “Reconversión del sector industrial argentino: Programa para fortalecer el acceso de PYMES al crédito y a los mercados de exportación” fue diseñado en un período de crisis económica (año 2002) e institucional de la Argentina. A la primera evidencia de la crisis, el Gobierno Italiano decidió intervenir en conjunto con ONUDI, como institución ejecutora, para brindar asistencia a las PYMES argentinas en el marco de los programas de cooperación identificados por el Gobierno Argentino, para mejorar el acceso de las PYMES al crédito y a los mercados. Fundación Exportar fue identificado como agencia contraparte para la ejecución del programa.

El programa tenía una duración prevista de tres años y fue implementado por el Departamento para la Creación de Capacidad Comercial de ONUDI. El presupuesto original era de Euro 5,077,600 (incluyendo el 13% de costos de soporte), el cual representa un presupuesto neto del programa de Euro 4,493,451. Según datos del banco de datos de ONUDI (Infobase), Euro 3.2 millones fueron asignados al proyecto de los cuales se han gastado Euro 2,8 millones hasta Octubre 2007.

El propósito de esta evaluación independiente de ONUDI, recomendada por el Comité Técnico del Programa en diciembre de 2006, es presentar a la ONUDI y a los Gobiernos de Argentina e Italia, y a las demás partes involucradas, constataciones y conclusiones globales del estado de avance y de los resultados alcanzados hasta ahora por el Programa a más de 4 años de su lanzamiento. Además, esta evaluación persigue el objetivo de señalar enseñanzas aprendidas y ofrecer recomendaciones que podrían ser utilizadas para la continuación del Programa (al momento previsto hasta diciembre 2007) y en el diseño de una posible segunda fase.

Manteniendo su independencia, la evaluación se realizó con un enfoque participativo, buscando los puntos de vista y valoraciones de todas las partes involucradas.

### Características específicas del programa

El diseño original del Programa difiere significativamente de las intervenciones implementadas. Al inicio, el Programa estaba articulado en cuatro componentes (ver 3. 1). De estos sólo se han implementado los componentes 1 (desarrollo de PYMES) y 4 (fondos de garantía para PYMES). El componente 1 ha desarrollado 7 proyectos sectoriales en 4 provincias argentinas (Buenos Aires, Tucumán, Santa Fé y Córdoba) y es el único activo todavía. Además se están implementando cuatro proyectos transversales (ver Tabla 1), los cuales no estaban previstos en el diseño original. Dado el carácter de la intervención del programa, se hizo necesaria una evaluación en dos niveles:

*Primer nivel:* Evaluación global del Programa y sus cuatro componentes

*Segundo nivel:* Evaluación de cada uno de los 7 proyectos del componente 1 “Apoyo a las PYMES” y de cuatro proyectos “transversales”.

## **Juicio sumario de la evaluación**

Durante los primeros años de su implementación, la efectividad, eficiencia y sostenibilidad del programa y sus diferentes intervenciones ha sido muy baja. Esto ha mejorado parcialmente en el último año de ejecución, debido a una mejor dirección en la sede de ONUDI y en el País. Sin embargo, sigue siendo baja la coherencia del programa, que consiste en varias actividades poco relacionadas entre ellas y sin mayor impacto ni potencial para su replicación. El diseño original del programa ha perdido su relevancia, ya que la crisis financiera/económica de Argentina ha sido superada.

Los proyectos individuales han dado parcialmente buenos resultados directos (productividad mejorada de algunas empresas, etc.) pero por lo general padecen de un valor agregado muy limitado por parte de ONUDI (no se han aplicado herramientas existentes de ONUDI, p.ej. para fomentar consorcios de exportación) y de una falta de potencial para la replicación, ya que no se ha trabajado en el fortalecimiento de instituciones locales ni en la sistematización de las experiencias generadas.

## **Evaluación en el ámbito de los proyectos**

### a) Componente 1 “Desarrollo de PYMEs”

El componente contiene seis proyectos sectoriales (carne, frutilla y caña de azúcar, leche de cabra, miel, maquinaria agrícola y cosméticos naturales) y un proyecto de apoyo general (bienestar animal).

Los proyectos principales y de más duración, el apoyo al consorcio de exportación PROGAN (carne) y el apoyo a la cooperativa agrícola de Tucumán (frutilla y caña de azúcar), son los que más resultados concretos han producido (mejores ingresos de los beneficiarios y uso de nuevas tecnologías para el procesamiento del producto agrícola). A pesar de los resultados directos, el rol de ONUDI ha sido principalmente la canalización de fondos. Por lo tanto, el valor agregado por ONUDI ha sido muy limitado y las asesorías no se beneficiaron de metodologías ONUDI (p.ej. las metodologías y herramientas para consorcios de exportación).

Los proyectos de leche de cabra y de miel son pertinentes, tanto para la intervención de ONUDI como para el fomento de la industrialización en regiones menos desarrolladas. Resultados concretos se han dado en el proyecto de miel que se considera exitoso y con buen nivel de apropiación local.

Los demás proyectos (bienestar animal, maquinaria agrícola y cosméticos) son intervenciones muy pequeñas y/o incipientes que no han dado resultados concretos todavía.

Algunos de los proyectos (especialmente carne, el cual no cubre procesamiento de carne, sino mejores prácticas agrícolas, y bienestar animal) no están dentro del mandato de la ONUDI, ya que son proyectos agrícolas. En general, los proyectos carecen de un enfoque demostrativo que pueda llevar a la replicación de las experiencias en otras regiones y/o sectores.

b) Componente 2 y 3 “Promoción de Inversiones”

Los objetivos originalmente establecidos para los dos componentes de promoción de inversiones (generar inversión y empleo en Argentina) no se han alcanzado, ni se han implementado las actividades previstas, con la excepción de un delegado argentino que fue colocado en la oficina de ITPO Italia.

Cabe señalar que la ITPO Italia principalmente apoyó el programa a través de la organización y el apoyo a visitas de empresarios y funcionarios argentinos a eventos comerciales en Italia, en gran parte en Bologna. Estas actividades se consideran parte del componente 1, ya que el principal motivo de estos viajes no era la promoción de inversiones sino de fomentar las exportaciones.

c) Componente 4 “Fondo de Garantías recíprocas para PYMES”

A pesar de que ONUDI cuenta con algunas experiencias en la ejecución de proyectos en el ámbito financiero, la asistencia al sector financiero no es parte de la estrategia corporativa y de servicios de la ONUDI. La idea del proyecto radica en las experiencias positivas con este tipo de esquemas en Italia. Por lo tanto el proyecto se considera pertinente para la cooperación Italiana pero no pertinente para la ejecución a través de ONUDI.

El proyecto ha producido un estudio muy amplio incluyendo propuestas concretas para la puesta en marcha de proyectos piloto para fondos de garantía. Sin embargo el proyecto no ha producido efectos directos (outcomes). No hay evidencia que el estudio haya sido utilizado. Aunque el proyecto era muy importante y pertinente para el grupo meta (PYMES), nunca llegó a éste porque el proyecto no salió de la fase de estudio y fue parado antes que se haya podido implementar la fase piloto.

d) Proyectos Transversales

En la segunda fase de implementación del programa (ver capítulo 5.2.1) se plantea una lógica interna, donde los proyectos sectoriales (verticales) son complementados por tres proyectos transversales (horizontales) a saber: el proyecto de metrología, el de la información comercial para PYMES, y el de apoyo a las exportaciones “semanas argentinas”.

Los proyectos transversales no han jugado el supuesto rol de intervenciones “horizontales” ya que no se vincularon con los proyectos sectoriales. Sin embargo, el proyecto más importante de ellos, el de metrología, se considera pertinente y sostenible y es el único de los proyectos transversales en un área de competencia de ONUDI.

### **Evaluación en el ámbito del programa**

De la perspectiva de la reducción de pobreza, ha sido muy pertinente el plan de enfocar las intervenciones del programa en las regiones menos desarrolladas de Argentina. Sin embargo, no se ha implementado de manera consistente esta estrategia con algunas excepciones (proyecto CTU en Tucumán, Proyectos de leche de cabra y de miel en zonas

menos desarrolladas de Córdoba). Este problema de pertinencia es más grave hoy día, ya que el país demuestra altas tasas de crecimiento económico y el énfasis de la cooperación ONUDI debe ser el apoyo al Gobierno Argentino en la promoción de un desarrollo industrial equitativo.

No todas las intervenciones del programa se consideran pertinentes para la ejecución por ONUDI, siendo esta una agencia especializada que debe brindar asistencia técnica para el desarrollo industrial con un componente importante de asesoría y no debe actuar únicamente como ente financiero. En varios de los proyectos la contribución de ONUDI se ha limitado a cubrir los costos de equipo o de consultores identificados por las contrapartes locales o por la cooperación italiana, sin que haya habido una contribución metodológica o de conocimiento por parte de ONUDI.

Además, ONUDI ha actuado en algunas áreas (fondos de garantía/sector financiero, promoción de exportaciones, ganadería/bienestar animal) que no son parte de la estrategia corporativa de la organización y donde no existe mayor competencia. En otras áreas, donde existe competencia bien establecida de ONUDI (por ejemplo consorcios de exportación), no se ha hecho uso de las metodologías y herramientas de esta agencia, lo que se considera una debilidad importante en la ejecución del programa, que ha disminuido la pertinencia y la efectividad de estas intervenciones para los grupos meta (empresarios agrupados).

El Programa fue manejado solamente por un Director del Programa sin la utilización de otras competencias existentes de los departamentos especializados de la Oficina de ONUDI en Viena. Esto explica por que no se han utilizado las metodologías y herramientas desarrolladas por ONUDI.

Los arreglos institucionales planificados según el documento de programa (creación del Steering Committee y del Technical Committee, ver 5.2.1) se realizaron muy tarde, lo que ha llevado a una gestión unilateral durante la primera fase del programa de parte de ONUDI, sin mayor involucramiento de los socios locales en la toma de decisiones. Esta falta de establecimiento de un mecanismo local participativo para la gestión estratégica del programa, en combinación con la gestión centralizada en ONUDI Viena (incluyendo intervenciones de la oficina del Director General de ONUDI), se considera una de las principales causas de los problemas enfrentados por el programa, ya que no se logró establecer un consenso sobre objetivos y el enfoque de implementación entre los tres principales actores (Gobiernos de Argentina e Italia y ONUDI).

La calidad de la dirección y coordinación ha variado de manera significativa a lo largo de la implementación del programa. Mientras había una gestión más eficiente en el período 2006/2007, antes de esto, se considera poco eficiente por diferentes razones: los cambios de tres Directores de Programa (uno que no hablaba español) y de dos Directores Nacionales; las suspensiones de las actividades que produjeron largos retrasos de ejecución y el empleo de coordinadores residentes en Buenos Aires para pequeños proyectos implementados en áreas rurales, son algunos de los factores principales.

Como consecuencia de las deficiencias mencionadas, arriba no hay resultados en cuanto a la creación y/o el fortalecimiento de las capacidades locales. La efectividad global del programa ha sido baja. Muy pocas de las intervenciones iniciadas han producido efectos



directos para el grupo meta (PYME). Excepciones son los proyectos sectoriales de carne, la cooperativa en Tucumán y el proyecto de miel en Córdoba. Una gran parte de los recursos se ha invertido en estudios que no se han utilizado posteriormente (especialmente los estudios para los fondos de garantía, pero también varios estudios sectoriales). Los resultados más destacables fueron alcanzados con una fracción muy pequeña de los gastos totales.

### **El futuro del programa**

#### a) Uso de los fondos ya asignados

De los fondos asignados (Euro 3.2 millones) no todos se han utilizado todavía. Para la ejecución de los fondos ya asignados al programa deben seguirse las recomendaciones específicas para cada proyecto, con énfasis en los proyectos más pertinentes y sostenibles.

#### b) Extensión del programa

Al programa no se han asignado todos los fondos originalmente previstos (Euro 5.1 millones) y queda pendiente la decisión si o no asignar el saldo remanente. La extensión del programa más allá del uso de los fondos ya asignados, sólo es recomendable si se produce una reformulación completa del programa aplicando los siguientes criterios:

- Enfocar el programa, ampliando los proyectos con más efectos multiplicadores y participación local (p.ej.cooperativas agroindustriales) y buscando áreas de mayor competencia y valor agregado de ONUDI.
- Enfocar el programa exclusivamente en regiones con menor desarrollo industrial y con altos índices de pobreza.
- Eliminar del programa los proyectos ya terminados y los proyectos que no agregan valor por parte de ONUDI.
- Buscar alianzas con instituciones afines (p.ej. Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional - SEPYME, cámaras empresarias, centros tecnológicos) para diversificar la estructura de instituciones contrapartes según los temas abordados por los diferentes proyectos. La Cancillería debería jugar el rol de contraparte central, mientras instituciones como Fundación Exportar, SEPYME, el Servicio de Sanidad y Seguridad Agroalimentaria - SENASA, etc., pueden ser las instituciones contraparte para diferentes proyectos, participando en su implementación y contribuyendo con recursos propios.
- Involucrar a departamentos especializados de ONUDI (especialmente Clusters/consorcios de exportación, Agro).
- Evitar actuación como ente financiero (es decir, sin contribución metodológica y de conocimientos).
- Poner más énfasis en el fortalecimiento de capacidades locales y en la demostración de metodologías de intervención con miras a su replicación por parte de las instituciones contrapartes locales.

- ONUDI deberá preparar una propuesta esquemática, que será un documento breve que describa la lógica de intervención del programa con un marco lógico con énfasis en objetivos, “outcomes” y “output” así como las contribuciones y la participación de las diferentes instituciones contrapartes en la implementación del programa.

### **Enseñanzas aprendidas**

- a) La programación orientada a la oferta (ONUDI, donantes) conduce a una pertinencia muy limitada para los beneficiarios y obstaculiza una implementación eficaz.
- b) El programa es un buen ejemplo para una iniciativa que no prestó mucha atención a la demanda real del grupo meta. La existencia de una crisis económica y la disponibilidad de los fondos para un programa de cooperación son importantes condiciones previas para lanzar un programa, pero de ninguna manera son suficientes para alcanzar los resultados previstos.
- c) La toma centralizada de decisiones con poca participación de los usuarios locales, causa interrupciones cuando cambian las condiciones marco del programa. La toma de decisión centralizada pudo ser una buena manera de poner en ejecución proyectos rápidamente, es decir para realizar actividades y producir resultados previstos a corto plazo. Sin embargo, para alcanzar resultados, lograr impacto y la sostenibilidad, se requiere un modo más participativo de intervención. Para un programa socioeconómico complejo que requiere la participación de contrapartes locales es esencial que se establezcan mecanismos participativos y eficientes en la toma de decisiones a nivel local.
- d) Cuando un programa complejo con líneas múltiples de actividades (promoción de inversiones, apoyo a la agroindustria, consorcios de exportación,..) se maneja como si fuera un proyecto especializado, manejado por un solo encargado de proyecto de ONUDI sin el involucramiento de otros departamentos técnicos, no se explota el potencial de la cooperación técnica de ONUDI. En tales casos ONUDI puede tender a actuar como una agencia financiera, desembolsando simplemente los fondos para las aplicaciones (equipos, consultores) que no se relacionan con un proceso de valor agregado de ONUDI (como sería por ejemplo la demostración de una metodología de ONUDI para el desarrollo de PYMEs).
- e) Programas que intentan aliviar o superar una crisis económica deben ser suficientemente flexibles y permitir una dirección adaptable. Tal flexibilidad no significa que las actividades, los objetivos y los resultados no se puedan planear detalladamente desde el principio. Significa que un mecanismo eficaz debe estar en el lugar para repasar regularmente el progreso hacia metas convenidas y cambiar los resultados y las actividades previstos basados en una decisión tomada de manera conjunta por los principales actores. Tal dirección adaptable requiere también el uso de herramientas de gerencia, una de las cuales es un documento bien escrito del programa que aplica los principios del marco lógico.
- f) En programas que intentan aliviar o superar crisis económicas es muy inverosímil que actividades de promoción de inversiones producirán resultados.

- g) Para programas en países con ingresos medios (“upper-middle income countries”) que tienen una orientación clara hacia regiones menos desarrolladas, una simple declaración en el documento del proyecto que áreas menos desarrolladas serán tratadas sobre una base prioritaria, no es suficiente. Para resistir la tendencia frecuente hacia la capital y regiones con más desarrollo industrial las áreas tienen que ser definidas de antemano y las organizaciones contrapartes en estas áreas necesitan expresar su compromiso de contribuir a las intervenciones previstas.
- h) La selección de las instituciones contrapartes no debe ser un proceso político. Debe seguir un análisis institucional documentado y debe reflejar las diversas líneas de la actividad del programa. En un programa complejo con líneas múltiples de actividades (promoción de inversiones, apoyo a la agroindustria, consorcios de exportación,...) varias instituciones contrapartes especializadas necesitan ser seleccionadas de acuerdo con la capacidad requerida en cada area. La institución contraparte principal del gobierno debe entonces desempeñar un papel de coordinación.



## Executive Summary

The Programme: “Recovery of the Argentinean industrial sector, SME upgrading programme to foster access to credit and export markets” was designed in a period of economic and institutional crisis in Argentina. During the initial phase of the crisis the Government of Italy decided to intervene, in cooperation with UNIDO as executing agency and in the framework of cooperation programmes identified by the Government of Argentina, in order to provide assistance to SMEs for improved access to finance and export markets.

The Programme had an original duration of 3 years and was implemented by UNIDO’s Trade Capacity-Building Branch. The total original budget was Euro 5,077,600 (including 13% Support Costs)<sup>1</sup> resulting in a net project budget of Euro 4,493,451. According to UNIDO infobase, Euro 3.2 million were allotted to the project, of which Euro 2,8 million had been spent by October 2007.

The purpose of this independent evaluation, recommended by the Technical Committee of the programme in December 2006, is to present to the Governments of Argentina and Italy as well as to UNIDO and other stakeholders findings and conclusions regarding the state of progress and the results achieved so far, 4 years after the programme’s inception. Furthermore the evaluation aims at formulating lessons learned and recommendations that could be used for the continuation of the programme (currently planned until end of 2007) and for the design of a possible second phase.

While maintaining its independence, the evaluation was carried out following a participatory approach, considering the viewpoints and judgments of all parties involved.

### **Specific characteristics of the Programme**

The original design of the programme differs significantly from the actually implemented interventions. Originally, the programme was formulated in four components (see 3.1). Only components 1 (SME upgrading) and 4 (Mutual Credit Guarantee Fund) have been implemented. Component 1 has generated 7 sector-specific projects in 4 Argentinean provinces (Buenos Aires, Tucumán, Santa Fe, Cordoba) and is the only active component at present. Furthermore 4 “horizontal” projects have been implemented, which had not been part of the original design. Given the programme nature of the intervention it was necessary to carry out the evaluation at two distinct levels:

First level: Evaluation of the Programme and its four components

Second level: Evaluation of each of the 7 sectoral and 4 “horizontal” projects.

---

<sup>1</sup> See Project Document

## **Summative Judgement**

During the first years of implementation, the effectiveness, efficiency and sustainability of the programme and its different interventions was exceptionally low. This has improved during the last year of execution, due to a better management at UNIDO HQ and at country level. However, the coherence of the programme is still very weak, since it consists of a various activities with no relations among each other, relatively low impact and no potential for replication. The original design has lost its relevance, since the financial/economic crisis of Argentina has been overcome.

The individual projects have partially produced good direct results (e.g. improved productivity in some enterprises), but in general suffer from very limited value added from UNIDO (existing tools and methodologies of UNIDO were not applied, e.g. export consortia support tools) and from a limited potential for replication, since very little was done to strengthen local institutions and to convert the experiences into methods applicable also in other regions of Argentina.

## **Assessment at project level**

### a) Component 1 “SME upgrading”

The component contains six sectoral projects (meat, strawberry and sugar, goat milk, honey, agricultural machinery and natural cosmetics) and one general support project (animal well being).

The main projects in terms of resources and duration, the support to export consortium PROGAN (meat) and the agricultural cooperative of Tucumán (strawberry and sugar) have produced most tangible results (improved income of beneficiaries, use of new technologies for processing of agricultural produce). Despite the direct effects, UNIDO's role consisted mainly in the provision of funds. Thus, the technical value added of UNIDO was rather limited and no UNIDO methodologies (e.g. UNIDO guide & tools for export consortia) were applied.

The goat milk and honey projects are considered relevant because they fall into an area of UNIDO competence (food industry) and aim at accelerating industrial development in less developed regions of Argentina. Concrete results were produced in the honey project (increased income of beneficiaries, technological upgrading, etc.), which is considered successful and shows a good level of local ownership.

The other projects (animal well being, agricultural machinery and cosmetics) are very small in volume and/or started very recently, thus they have not produced results yet.

Some of the projects in this component (especially meat, which did not look at processing but at improved agricultural practices and animal well being) are not part of UNIDO's mandate or competence areas, since they are purely agricultural in nature. In general, the projects lack a demonstration or pilot character that could lead to the replication of the experiences in other parts of the country or other sectors.

b) Component 2 and 3 “Investment promotion”

The original objectives of the two investment promotion components (investment and employment generation in Argentina) were not achieved and the planned activities were not carried out with the exception of an Argentinean delegate placed in ITPO Italy.

ITPO Italy supported the programme mainly by organizing of and support to visits of Argentinean entrepreneurs and officials to commercial events especially trade fairs, in Italy, mostly Bologna. These activities are considered part of component 1 to a large extent, since the main objective of the visits was the promotion of exports, not of investments or joint ventures.

c) Component 4 “Mutual Guarantee Funds for SMEs”

Although UNIDO has some experience in the implementation of projects in the field of finance, the assistance to the financial sector is not part of the corporate strategy and does not fall into the core competences of UNIDO. The idea for this component stems from the positive experience with this type of schemes in Italy. Thus the component is considered relevant for the Italian development cooperation but not relevant for the implementation by UNIDO.

The project produced a detailed and comprehensive study including concrete proposals for the implementation of a pilot project for mutual credit guarantee schemes. In spite of that, the project has not produced any outcomes. There is no evidence that any institution used the study. While the project is considered important and relevant for the target group (SMEs), it never reached it, since it was stopped before the pilot phase could have been implemented.

d) Horizontal projects

For the second phase of the programme a new internal logic was developed (see 5.2.1), where the sectoral projects are complemented by three horizontal projects: the metrology project, the project “market place” for provision of commercial information for SMEs and the export promotion initiative “Argentinean Weeks”.

These projects did not play their supposed “horizontal” role, since they were not connected to the sectoral projects. The most important of them, the metrology project, is however considered relevant and sustainable. It was the only project falling into an area of UNIDO core competence.

### **Assessment at programme level**

The plan to focus the programme’s intervention on the less developed regions of Argentina was very relevant from a poverty reduction perspective. However, apart from some exceptions (CTU project in Tucumán, the projects for goat milk and honey in less developed regions of Cordoba) this strategy has not been consistently implemented. This created a relevance problem, which is more pronounced today, now that Argentina shows

high rates of economic growth, suggesting a clearer emphasis of UNIDO's cooperation on supporting the Government in the promotion of a more equitable industrial development.

Not all of the interventions can be considered relevant for implementation by UNIDO, which is a specialized agency, supposed to provide technical assistance for industrial development with an important component of methodological support and advice and which should not limit itself to the provision of funds. In several of the projects UNIDO's contribution was limited to cover the cost of equipment or consultants identified by local counterparts or by the Italian cooperation and there was no methodological or know-how contribution from UNIDO.

Furthermore, UNIDO has acted in some areas (e.g. guarantee funds/financial sector, export promotion, cattle farming/animal well being) which are not covered by the corporate strategy of the organisation and where no significant in-house competence exists. In other areas, where well established UNIDO competence exists (e.g. export consortia) no use of existing methodologies and tools was made, which is considered an important weakness in the implementation of the programme and which represented a limitation of the target group relevance and of the effectiveness of the interventions (entrepreneurs of consortia).

The Programme was managed by one project manager only, without utilizing the expertise available in other specialized branches of UNIDO HQ. This is part of the explanation why the corresponding UNIDO methodologies and tools were not applied.

The institutional arrangements envisaged in the original programme document (Steering Committee and Technical Committee) were established very late (2 years after programme start), which led to a unilateral programme management by UNIDO during the first phase of the programme, without major involvement of the national stakeholders in decision making. This failure to establish a local participative mechanism for the strategic management of the programme on the one hand and the centralized management from UNIDO Vienna (including direct interventions of the office of the Director General of UNIDO) on the other, are considered main causes for the problems the programme faced, since they resulted in a lack of consensus among the main stakeholders (Government of Italy and Argentina and UNIDO) with regard to objectives and focus of implementation.

The quality of management and coordination has varied significantly throughout the implementation of the programme. While there has been an improved management by UNIDO HQ during the period 2006/2007, before that time, the management is considered inefficient for several reasons, some of them are: the UNIDO project manager was replaced two times (one of the three managers did not speak Spanish) and the national coordinator was replaced once. Furthermore implementation was suspended for longer periods and the project coordinators of rural projects in regions far away from the capital were based in Buenos Aires.

As a consequence of the above-mentioned deficiencies there are no concrete results in terms of capacity building. The effectiveness of the programme has been low. Very few of the interventions have produced direct results (outcomes) for the target group (SMEs). Exceptions are the sectoral projects in the meat sector, the cooperative in Tucumán and the honey project in Cordoba. A large part of the resources was used for studies that were



not used (especially the guarantee fund study but also a number of smaller studies). The more tangible results were achieved with only a very small fraction of total expenditure.

### **The future of the programme**

#### a) Use of assigned funds

Not all of the already allotted funds (approx. Euro 3.2 million) have been used so far. For the use of the remaining assigned funds the recommendations made in this report for each of the projects should be followed and emphasis should be put on the most relevant and sustainable projects.

#### b) Extension of the programme

Not all of the originally budgeted funds (Euro 5.1 millions) have been allotted to the programme and the decision whether or not to assign the remaining funds is pending. The extension of the programme beyond the already allotted funds is recommendable only if the programme is completely reformulated applying the following criteria:

- Focus the programme on projects with more multiplier effects and local participation (e.g. agro-industrial co-operatives) and on areas of competence and value added from UNIDO.
- Focus the programme exclusively on regions of limited industrial development and high levels of poverty.
- Eliminate from the programme the already terminated projects and the projects where UNIDO does not add value.
- Establish alliances with institutions that have similar goals (e.g. SME secretariat of the Ministry of Economy SEPYME, business associations, technology centres) to diversify the structure of counterpart institutions to better reflect the topics of the different projects. The Ministry of Foreign Affairs should play the role of the central, coordinating counterpart, while institutions like Fundación Exportar, SEPYME, the Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), etc. could be counterpart institutions for the projects corresponding to their respective area of competence, participating in project implementation and contributing with own resources.
- Involve other specialized branches of UNIDO (Cluster/Export Consortia; Agro-industry).
- UNIDO should avoid acting merely like a provider of funds (i.e. without methodological and know-how contribution)
- Put more emphasis on the strengthening of local capacities and on the demonstration of methodologies with a view to their replication by local counterpart institutions.
- UNIDO should prepare a schematic proposal, which should be a brief document describing the intervention logic of the programme based on a logical framework with emphasis on objectives, outcomes and outputs and including the contributions and the

participation of local counterpart institutions in the implementation of the programme.

### **Main Lessons Learned**

- a) Supply driven programming leads to poor relevance at target group level and hampers effective implementation.
- b) The programme is a good example for an initiative that did not pay much attention to the actual demand at the target group level. The existence of an economic crisis and the availability of funds for a cooperation programme are important pre-conditions for a programme but are by no means sufficient to achieve the intended results.
- c) Centralized decision making with little participation of local stakeholders causes disruptions when the framework conditions of the programme change. Centralized decision-making might be a good way of implementing projects quickly, i.e. to carry out activities and produce intended short-term results (outputs). However, to achieve outcomes, impact and sustainability a more participatory mode of intervention is mandatory. For a complex socio-economic programme that requires the participation of local stakeholders it is essential to establish participatory and efficient decision making mechanisms at the local level.
- d) When a complex programme with multiple lines of activities (investment promotion, agro-industry upgrading, export consortia, ...) is managed as if it was a specialized project, i.e. managed and backstopped by one UNIDO project manager without involvement of other technical branches, UNIDO does not use its full potential and adds less value. In such cases UNIDO might tend to act like a financing- rather than a specialised agency, simply disbursing funds for uses (equipment, consultants) that are not related to a process of UNIDO value addition like, for example, demonstrating a UNIDO methodology for SME development.
- e) Programmes that intend to alleviate or overcome economic crisis need to be sufficiently flexible and apply adaptive management in order to correspond to changing conditions. Such flexibility does not mean that activities, outputs and outcomes cannot be planned in detail from the beginning. It means that an effective mechanism must be in place for reviewing regularly the progress towards agreed goals and change the intended results and activities if needed. Such adaptive management requires also the use of management tools, one of which is a well-written programme document that applies the principles of the logical framework.
- f) In programmes that intend to alleviate or overcome economic crises it is very unlikely that investment promotion activities will produce results.
- g) For programmes in upper-middle income countries that have a clear orientation towards less developed areas, a simple statement in the project document that less developed areas will be addressed on a priority basis is not enough. To withstand the frequent tendency towards the capital and more developed areas, the areas

have to be defined beforehand and the counterpart organisations in these areas need to express their commitment to the planned interventions.

- h) The selection of counterpart institutions should not be a political process. It should follow a sound and documented institutional analysis and should reflect the different lines of activity of the programme. In a complex programme with multiple lines of activities (investment promotion, agro-industry upgrading, export consortia, ...) several specialized counterpart institutions need to be selected in accordance with the required support and absorptive capacity. The main Government counterpart should then play a coordinating role.



# 1

## Introducción

---

### 1.1 Propósito

El propósito de esta evaluación independiente de ONUDI, recomendada por el Comité Técnico del Programa<sup>2</sup> en diciembre de 2006, es presentar a la ONUDI y a los Gobiernos de Argentina e Italia, y a las demás partes involucradas, constataciones y conclusiones globales del estado de avance y de los resultados alcanzados hasta ahora por el Programa a más de 4 años de su lanzamiento.

Además, esta evaluación persigue el objetivo de señalar enseñanzas aprendidas y ofrecer recomendaciones que podrían ser utilizadas para la continuación del Programa (al momento previsto hasta diciembre 2007) y en el diseño de una posible segunda fase.

Cabe señalar que al inicio de la evaluación ninguna de las partes tenía una visión clara para una posible segunda fase del Programa. Mas adelante, las partes han manifestado su interés en encarar una segunda fase del programa, utilizando todos los fondos previstos y disponibles (reunión del comité técnico, después de la misión de evaluación).

### 1.2 Composición y programa de la misión

El presente documento de evaluación ha sido producido por el equipo de evaluadores que han visitado la Argentina del 2 al 15 de Junio de 2007 con viajes a las ciudades de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba, Tucumán y Deán Funes. El equipo de evaluación estuvo conformado por:

- Johannes Dobinger, Oficial de Evaluación de ONUDI y Jefe del equipo de evaluación
- Carlos Cofiño, Consultor Nacional de Evaluación.
- Giuseppe Tomasin, Consultor Internacional de Evaluación.

La lista de las personas entrevistadas y el programa de la misión se encuentran respectivamente en el Anexo II y III

---

<sup>2</sup> De aquí en adelante se usará el término “programa” para el conjunto de actividades planteadas en el documento original “Recovery of the Argentinean Industrial Sector: SMEs upgrading programme to foster access to credit and export markets”. Se llamarán “componentes” sus 4 componentes principales y “proyectos” las diferentes líneas de acción formuladas durante la segunda fase del programa (carne, miel, etc.).

### 1.3 Metodología seguida

La evaluación se realizó analizando varias fuentes de información incluyendo documentos del Programa, componentes y proyectos, informes del estado de avance y actas de las reuniones del “Steering Committee” y del Comité Técnico, entrevistas con las partes involucradas en el programa (beneficiarios, coordinadores, consultores), y con profesionales de instituciones y proyectos relacionados al sector de los PYMEs, los tres oficiales de ONUDI Viena a cargo del Programa en sus diferentes fases, el Director Nacional y consultores del proyecto, el representante de la Oficina regional de ONUDI, las contrapartes (Fundación Exportar e INTI), instituciones gubernamentales y representantes de la Oficina de la Cooperación Italiana en Buenos Aires.

Manteniendo su independencia, la evaluación se realizó con un enfoque participativo, buscando los puntos de vista y valoraciones de todas las partes involucradas.

El diseño original del Programa difiere significativamente de las intervenciones implementadas. Al inicio, el Programa estaba articulado en cuatro componentes (ver 3. 1). De estos solo se han implementado los componentes 1 (desarrollo de PYMES) y 4 (fondos de garantía para PYMES). El componente 1 ha proliferado en 7 proyectos sectoriales en 4 provincias argentinas (Buenos Aires, Tucumán, Santa Fé y Córdoba) y es el único activo todavía. Además se están implementando cuatro proyectos transversales (ver Tabla 1), los cuales no estaban previstos en el diseño original.

Dado el carácter de la intervención del programa, se hizo necesaria una evaluación en dos niveles:

*Primer nivel*

- a. Evaluación global del Programa y sus cuatro componentes

*Segundo nivel*

- b. Evaluación de cada uno de los 7 proyectos del componente 1 “Apoyo a las PYMES”
- c. Evaluación de los otros cuatro proyectos “transversales”

La evaluación global del Programa tiene en cuenta y está basada, en los resultados de la evaluación de los proyectos y trata asuntos como la planificación del programa, su integración, gestión del mismo e impacto total. La evaluación de los componentes y de los proyectos identifica la pertinencia, los resultados y los impactos que pueden ser atribuidos a cada uno de ellos, incluyendo el análisis de la sostenibilidad y apropiación local. También analiza la calidad de la gestión por parte de las personas e instituciones involucradas.

La misión de evaluación ha recibido en forma electrónica y en papel varios documentos. Sin embargo, la falta de un orden sistemático y cronológico de dichos documentos ha dificultado el trabajo de los evaluadores.

También ha sido una limitante la falta de un monitoreo sistemático de efectos y resultados y el hecho que no se haya sustituido el documento original de programa con una versión más acorde con la realidad de implementación (incluyendo los proyectos sectoriales).

## 1.4 Resumen del Programa

El Programa “Reconversión del sector industrial argentino: Programa para fortalecer el acceso de PYMES al crédito y a los mercados de exportación” fue pensado y formulado en un período (año 2002) de crisis económica e institucional de la Argentina. A la primera evidencia de la crisis, el Gobierno Italiano decidió intervenir en conjunto con ONUDI, como institución ejecutora, para brindar asistencia a las PYMES argentinas en el marco de los programas de cooperación identificados por el Gobierno Argentino, para mejorar el acceso de las PYMES al crédito y a los mercados. El resumen de los datos del Programa se encuentra en el Cuadro No. 1.

Cuadro n.1: Datos del Programa

**Título del Programa:** “Recovery of the Argentinean Industrial Sector: SMEs Upgrading Program to Foster Access to Credit and Export Markets.”

**Objetivo de desarrollo:** apoyar los esfuerzos del Gobierno y las empresas argentinas para superar la presente crisis económica e incrementar la exportación de bienes manufacturados.

**Objetivo inmediato:** la recuperación de la industria argentina mejorando las PYMES a través del mejor acceso a créditos y a los mercados de exportación.

**Duración:** Tres años

**Fecha de Formulación:** Marzo 2002

**Fecha de lanzamiento:** Marzo 2003

**Prolongación del plazo de ejecución:** 31 Diciembre 2007

**Áreas de proyecto:** Buenos Aires y otras provincias seleccionadas

**Donantes:** Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia - Dirección General para la Cooperación y el Desarrollo

**Ente Ejecutor:** ONUDI

**Contrapartes Locales:** Fundación Exportar e INTI

**Presupuestos Totales:** Euro 5 077 600 (incluido el 13 % de costo de soporte de ONUDI).

**Gastos totales al 6 de Julio del 2007:** USD 777 998,80 y Euros 2 938 742, 31

(Fuente: ONUDI Viena)

**Organización del Programa:** El Programa está organizado con una Oficina en Viena y gestionado por un Director de Programa asistido de una secretaria. En Buenos Aires, la Oficina Nacional del Programa está dirigida por un Director Nacional del Programa asistido de una secretaria y está ubicada en la Fundación Exportar. Los componentes y proyectos son (casi todos) gestionados por los coordinadores de los mismos.

La Tabla 1 describe la situación financiera al 26 de Junio 2007. Los gastos 2002-2003 estuvieron en USD, y aquí están explicados también en Euros para el cálculo aproximado de los Gastos totales 2002-2007 en Euros.

Tabla n° 1  
Consolidado de los componentes y proyectos (\*\*)

	PROYECTOS	Total		Total implementado	Gran Total
		2002-2003 (*)		y empeñado	2002-2007
		USD	€	€	€
<b>Componente 1 – Desarrollo de PYMEs</b>	<b>PROGRAN (carne)- Santa Fé</b>	128.493	110.770	270.420	<b>381.190</b>
	<b>Tucumán (caña de azúcar y Frutillas)</b>	12.012	10.355	293.351	<b>303.706</b>
	<b>Cosméticos</b>	39.000	33.621	65.645	<b>99.266</b>
	<b>Miel – Córdoba</b>	0	0	138.020	<b>138.020</b>
	<b>Cabra – Córdoba</b>	0	0	140.742	<b>140.742</b>
	<b>Bienestar Animal</b>	0	0	66.777	<b>66.777</b>
	<b>Maquinaria Agrícola</b>	0	0	24.484	<b>24.484</b>
<b>Componente 4 - Fondo de Garantías para PYMES</b>	129.842	111.933	214.418	<b>326.351</b>	
<b>Proyectos Transversales</b>	<b>Metrología</b>	0	0	518.096	<b>518.096</b>
	<b>Semana Argentina</b>	0	0	26.266	<b>26.266</b>
	<b>Informaciones comerciales para PYMES</b>	0	0	81.189	<b>81.189</b>
	<b>ITPO - Investment and Technology promotion</b>	235.321	202.863	166.771	<b>369.634</b>
<b>Gran Total implementado</b>	544.668	469.541	2.006.179	<b>2.475.720</b>	
	<b>Coordinación General</b>	143.826	123.988	457.090	<b>581.078</b>
	<b>Fondos a alocarse en el Technical Committee de Julio 2007</b>			137.388	<b>137.388</b>
	<b>Fondos Totales</b>	688.494	593.529	2.600.657	<b>3.194.186</b>
	<b>Costo de Soporte ONUDI (13%)</b>	89.504	77.159	338.085	<b>415.244</b>
	<b>Total gastado, inclusive costo de soporte</b>	<b>777.998</b>	<b>670.688</b>	<b>2.938.742</b>	<b>3.609.431</b>

(\*) 1 Euro = 1,16 USD cambio promedio de marzo 2003-marzo 2004

(\*\*) Fuente: Director del Proyecto. Elaboración de los evaluadores.



# 2

## Contexto socioeconómico del programa

### 2.1 Situación del país y mayores cambios en las condiciones marco del programa.

#### 2.1.1 Situación del país al momento de suscribirse el Programa.

Al momento de analizarse la posibilidad de la aplicación del Programa (año 2002), la situación económica y social de la República de Argentina era de suma gravedad a raíz de la aguda crisis institucional desatada a consecuencia de la brusca caída de todas sus variables económicas y financieras.

Desde el año 1991 se sostuvo un sistema de paridad cambiaria USD 1 = \$ 1, a través de normas legales que brindaban seguridad jurídica al mismo. Confluyeron con dicho sistema cambiario otras medidas de política económica llevadas a cabo en el decenio 1991-2001, tales como la apertura indiscriminada de las importaciones, la privatización de la mayoría de las empresas anteriormente en manos del estado, un virtual congelamiento de salarios y de jubilaciones, un ingreso sostenido de capitales al mercado financiero sin exigencias de plazo y destino, etc.

La sobrevaluación del peso y el déficit de la balanza de pagos (que se hizo fuertemente deficitaria al igual que la situación fiscal), obligó al Estado a generar un endeudamiento externo, facilitado ello por una fuerte oferta internacional de inversiones financieras. La política de endeudamiento mediante la emisión de obligaciones (bonos) elevó sustancialmente la deuda externa argentina de USD 37.457 M en el año 1992 a USD 166.272 M a diciembre de 2001 y en una relación de 17,8% a 61,9% respecto del PIB.

Por otra parte, el sector privado (tanto empresas como particulares) también echó mano a la financiación externa o bien se obligó localmente ante el sector financiero, en moneda de pago dólar. Esta política económica produjo en los 10 años de su existencia una caída de la utilización de la capacidad instalada del aparato productivo industrial, verificado especialmente en el cese de actividades de gran cantidad de pequeñas y medianas empresas (PYMES) con la consecuente desocupación y el impacto en la economía general pero mucho más en las economías locales, en especial en las zonas más pobres del interior del país. El PBI en el período 1991-2001 evolucionó positivamente entre 1991 y 1994, luego registró un descenso de 2.8 puntos en 1995 (crisis del “tequila”); una recuperación en 1996 a 1998, y signos negativos desde 1999 (-3.4), 2000 (-0.8), 2001 (-4.4) y la más fuerte en 2002 (-10.9). Ver tabla de evolución en anexo III de tablas e índices. En diciembre del año 2001, se produjo una corrida bancaria como consecuencia de la creciente incertidumbre acerca de la capacidad del Estado para sostener la rigidez cambiaria fijada por ley, que lo obligó a imponer medidas de contención que agravaron el panorama hasta que en enero de 2002 se decretó el incumplimiento de las obligaciones

externas del gobierno nacional y la salida del régimen de convertibilidad cambiaria (USD 1 = \$ 1). Como resultado de lo descrito anteriormente, el estado argentino quedó excluido del sistema financiero internacional y simultáneamente la paridad del peso se colocó en una relación 4 a 1 con el dólar estadounidense.

El índice de precios al consumidor creció un 41% en el período Enero –Diciembre de 2002; el índice de pobreza se elevó al 57,5% (2003) y la desocupación subió al 24,1% y la subocupación al 17,8 % (2003). Ver cuadro de evolución de pobreza en anexo III de índices y tablas (2)

## 2.1.2 Cambios operados en las condiciones económicas y sociales.

Sin embargo, a partir de la toma de posesión del gobierno actual en mayo del año 2003, es que se observa una positiva evolución de los datos macro de la economía, como resultado de factores muy favorables del frente externo y una política económica que tuvo y sigue teniendo su sustento en algunos pilares básicos, tales como:

- a) subvaluación del peso en el orden del 30%;
- b) sistema de retenciones sobre las exportaciones por una tasa equivalente;
- c) sostenimiento del poder adquisitivo del salario incentivando el consumo interno;
- d) orden fiscal con fuerte superávit;
- e) balanza de pagos favorable.

Algunos aspectos relevantes del desenvolvimiento económico de la República Argentina a partir del año 2002, son los siguientes:

- a) **La evolución anual del PIB** en el período 2000-2006 fue: -0,8%, -4,4%, -10,9%, 8,9%, 9,0%, 9,2% y 8,5%, respectivamente. El crecimiento que se observa a partir del año 2003 está motivado, fundamentalmente, por el dinamismo de los sectores agropecuario, de la construcción y automotriz. Los porcentajes de crecimiento 2002 hasta 2006 se pueden ver en la tabla de “Evolución del Agro, la Construcción y la Industria” en el anexo III respectivamente.
- b) **La desocupación** registró el máximo pico en octubre de 2002 con un 20,8%, habiendo descendido a finales de 2006 y principios del 2007 a menos del 10%. Ver tabla de evolución del mercado laboral en el anexo III.
- c) **La inflación**, que en el año 2002 fue del 41%, descendió bruscamente en 2003 (3,7%) y evolucionó así: 2004 (6,1%), 2005 (12,3%), 2006 (9,8%) y lo que va de 2007 una proyección del 8,8%. Ver tabla en anexo III.
- d) Otro dato de interés lo constituye la evolución del **Índice riesgo país** entre 2002 a Mayo 2007, que refleja la sustancial reducción derivada del acuerdo arribado con los tenedores de bonos y el pago de la deuda al FMI, al pasar de 6250 a 278.
- e) **Las tasas de interés** pagadas por el país por colocaciones de títulos públicos en el mercado, reflejan las variaciones que se operaron en el año 2001, como anticipo de la salida de la convertibilidad, al elevarse un 50% respecto del año 1999. (Ver planilla en anexo III).

- f) **Recaudación tributaria:** consecuentemente con el aumento sostenido de la actividad económica a partir del año 2003, la recaudación registró un incremento permanente respecto de los períodos precedentes. Ver planilla período 2001 a 2006.
- g) La variación de la confianza en las instituciones y en el sistema financiero, a partir del año 2003, se refleja en el **aumento de los depósitos** en cuentas corrientes, cajas de ahorro y a plazo fijo. (Ver planilla en anexo III).
- h) **Las exportaciones** totales han crecido a un ritmo del 15% anual a partir del año 2003. (Ver planilla en anexo III).
- i) **Balanza de pagos:** se pasó de un déficit de USD 4.483 M (2001) a un superávit de USD 8.000 M (2006).
- j) La **evolución del salario real** ha tendido a una paulatina recuperación, pasando de -23,7% (Dic. 2002) a 8,1% (Dic. 2003), llegando a 9,1% (Abr. 2007). (Ver planilla en anexo III).

## 2.2 Evolución de la dinámica de los sectores abarcados por el programa

### 2.2.1 Evolución de las PYME<sup>3</sup> – Selección de los proyectos del Programa

Las destinatarias del programa son las pequeñas y medianas empresas (PYMES), las cuales revisten una singular importancia en la economía del país, ya que ocupan el 80% del total de la mano de obra y, por otra parte, se constituyen muchas veces en factores de ocupación exclusiva en comunidades medianas o chicas del interior del país. En el período 2003/2006 la intervención en las exportaciones industriales fue la siguiente: 2003 USD 1386 M; 2004 USD 1.670 M; 2005 USD 1.868 M; y 2006 USD 2.070 M, es decir con una evolución del 50% entre extremos. El crecimiento apuntado en el apartado precedente, no significa necesariamente que todos los sectores de la sociedad se hayan beneficiado en forma directa y pareja, ya que los desequilibrios estructurales –en particular en zonas rurales pobres y en los cordones suburbanos de las principales ciudades del país- se mantienen inalterables. Sin embargo el crecimiento económico sostenido en el trienio 2004-2006 operó a nivel macro de manera incuestionablemente positiva a nivel general, pero las zonas marginales, tanto rurales como urbanas, continúan sufriendo un marcado atraso; ejemplo: el nivel de actividad en el último trimestre del año 2006, fue del 46,1% de la población en el nivel nacional, dos décimas inferior al tercer trimestre de 2006, pero dos por encima del nivel de los últimos tres meses de 2005. La Capital Federal mostró un

---

<sup>3</sup> **Definición de PYME (Circular “A 4.266 del BCRA)** Conforme lo dispone la Circular “A 4.266 del Banco Central de la República Argentina – BCRA – año 2004, se considerará a una empresa como Micro, Pequeña o Mediana, de acuerdo al monto anual de ventas, según los siguientes máximos y actividad de que se trate: MICROEMPRESA: sector Agropecuario \$270.000.-, sector Industria y Minería \$900.000.-, sector Comercio \$1.800.000.-, sector Construcción \$400.000.-, sector Servicios \$450.000.-; PEQUEÑA EMPRESA: sector Agropecuario \$1.800.000.-, sector Industria y Minería \$ 5.400.000.- sector Comercio \$ 10.800.000.-, sector Construcción \$2.500.000.-, sector Servicios \$3.240.000.-;MEDIANA EMPRESA: sector Agropecuario \$10.800.000.-, sector Industria y Minería \$43.200.000.-, sector Comercio \$86.200.000.-, sector Construcción \$20.000.000, sector Servicios \$21.600.000.- El valor de las ventas totales anuales es el que surja del último balance o información contable equivalente, adecuadamente documentado.

llamativo retroceso en este índice: el 53,2% del cuarto trimestre es dos puntos inferior al nivel del trimestre julio-septiembre. Pero las provincias del Norte, en tanto, siguen mostrando una actividad que, en algunos casos, es más de diez puntos inferior al promedio del país. Tal es el caso de Formosa (35,7%), Chaco (36,2%), Corrientes (37,6%) y Santiago del Estero (39,6%).

## 2.2.2 Elección de los proyectos del Programa

Lo expuesto anteriormente puede explicar la dificultad con la que se encontraron las partes que debieron seleccionar proyectos concretos al inicio del Programa, momento en que parecía que la ayuda debía enfocarse casi exclusivamente hacia la facilitación del acceso al crédito y a los mercados de exportación.

### El sector financiero

- a) **Acceso al crédito.** El proyecto destinado al acceso de las PYMEs al crédito, entonces, resultó bien pertinente atento la grave afectación del sistema financiero que impactó muy fuertemente sobre esa franja de empresas, máxime que al momento de suscribirse el Programa, era inimaginable que se llegara a producir una recuperación tan rápida de dicho sistema. Y si bien hoy el sistema financiero se encuentra consolidado luego de un proceso de fusiones y depuración, no ha variado la dificultad del acceso al crédito para las PYMEs, encontrándose en etapa de proyecto desde el BCRA, una flexibilización de los impedimentos legales que están obstando a tal acceso.
- b) **Promoción de inversiones.** En lo que respecta a la promoción de inversiones, también resultó pertinente la decisión de la inclusión de este sub proyecto como complemento para estimular las exportaciones y la producción local, situación que no ha variado al momento de elaborarse este informe.

### Los restantes sectores de los distintos proyectos

Por otra parte, analizando en particular los sectores que fueron involucrados en los distintos proyectos del programa, podemos decir que:

- a) **Sector ganadero:** la producción se ha visto fuertemente condicionada por factores variados, tales como: a) la aparición de brotes de aftosa (ingresada desde el Paraguay) que paralizó la exportación a mercados internacionales; b) la intervención del Gobierno Nacional fijando precios de referencia del kilo vivo que desalentó la oferta de cabezas en el mercado interno y afectó el cumplimiento de compromisos de exportación, lo que ha generado la pérdida de mercados; Sin embargo la elección del proyecto PROGAN ha resultado acertado, fundamentalmente por las siguientes razones: a) la zona de producción elegida (Norte de Santa Fe – área del Chaco) está fuera del área de alta productividad, tal es la pampa húmeda; b) el incentivo a la asociatividad de los productores; c) la aplicación de trazabilidad al proceso productivo; d) el acceso a mercados externos de alta rentabilidad (cuota Hilton).
- b) **Sector lácteo - caprino:** es un sector agropecuario de baja significación respecto del total de la producción láctea, pero analizado localmente esta actividad tiene fuerte impacto económico y social.

- c) Esta cadena tiene tanto posibilidades de crecimiento como un conjunto de problemas comunes: a) baja eficiencia productiva, b) importante brecha tecnológica, b) limitada capacitación de los actores, c) problemas de sanidad de rodeos, d) variable calidad e inocuidad de leche y productos, e) limitada diferenciación y, f) muy poca organización y articulación sectorial.
- d) Por ello se espera un mayor desarrollo de la actividad caprina. Existe una creciente valorización de esta leche por sus propiedades funcionales. Se diversifica el destino industrial de la misma, con la elaboración de productos tales como: leche fluida, yogures, dulce de leche, leche en polvo (Informe del INTA).
- e) Lo expuesto anteriormente, convalida la elección del proyecto de leche caprina dentro del Programa que nos ocupa.
- f) **Sector de apicultura:** esta actividad ha tenido un permanente crecimiento; en el primer trimestre del año 2007 aumentó el 11% respecto a igual período del año 2006. También aumentó el valor promedio por kilo (de 1,32 a 1,44 dólar). El producto se exporta a 25 países, y si bien el mayor porcentaje de exportación correspondió a miel a granel, también se comercializa miel diferenciada (fraccionada y orgánica) y se venden otros productos de la colmena, como propóleos, material vivo y cera. Cabe destacar que actualmente la Argentina exporta más del 92 por ciento de su producción y es el segundo exportador y tercer productor de miel del mundo. Cuenta además con un sistema de trazabilidad reconocido por los principales compradores internacionales.
- g) Según la SAGPYA, la Argentina es reconocida por la calidad de sus productos y las prácticas de manejo que realizan los productores apícolas.
- h) La actividad es apoyada técnicamente desde el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria); desde la SEPYME a las pequeñas y medianas empresas; en el proyecto del Programa, tanto la Agencia Córdoba Ciencia cuanto la Municipalidad de Deán Funes configuran un apoyo y una apropiación adecuada al mismo.
- i) **Sector caña de azúcar:** históricamente esta actividad agropecuaria constituyó un monocultivo característico de la Provincia del Tucumán y a pesar del desarrollo de actividades industriales, aún hoy constituye una fuente fundamental de la economía local. Del total de la producción nacional, Tucumán lidera el ranking con un 59%, mientras que Salta y Jujuy completan el 41% restante. La producción nacional representa el 1,2% del total mundial. La producción nacional está en manos de minifundistas (se estiman en 10.000 sólo en Tucumán), por lo cual todo programa destinado a desarrollar la asociatividad debe ser estimulado. Las fuertes variaciones del precio internacional del azúcar, ha afectado el desarrollo del sector como potencial exportador; se exporta alrededor de un 10% del total resultando EE.UU. y Chile los principales compradores. En Tucumán, la demanda interna de la industria dulcera y caramelera es alta.

### 2.3 Estrategia del Gobierno, del sector privado y de la cooperación internacional

Los destinatarios del **Programa** debieron ser, básicamente, las PYMEs; y preferentemente de zonas geográficas más pobres de la Argentina. Sin embargo, la evolución que tuvieron las variables macro de la economía tal como se explica arriba, llevó a las partes involucradas en el Programa a diseñar proyectos disímiles que no se ajustaron estrictamente a las pautas expuestas inicialmente. Atento la diversidad de proyectos y su

disimilitud apuntada, vale realizar un análisis general, primero, y más puntual, seguidamente.

### 2.3.1 Política de promoción de exportaciones

El Gobierno Nacional adoptó desde su asunción en mayo del año 2003, una clara política tendiente a facilitar las exportaciones; para ello ha mantenido devaluado el peso en el orden de un 30%, para facilitar una mejor colocación en los mercados y también para aplicar retenciones a las exportaciones de granos y otros commodities y así generar un doble efecto: aumento de las exportaciones con su contrapartida de menores importaciones (balanza de pagos positiva); y fuerte acaparamiento de divisas.

### 2.3.2 Atención de las PYMEs

Para enfocar debidamente el punto, deberemos analizar la cooperación desde distintos planos. Las PYMEs son atendidas por varios entes y niveles de la administración pública nacional, provincial y aún municipal, así como por entidades (ONGs) del ámbito privado. En el ámbito nacional, la **SEPYME** (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional) es el ente gubernamental específico de más alto nivel en la escala de la administración pública. Desde dicho ente se promueven políticas tanto de asistencia directa como a través de ONGs, las que llevan adelante planes de capacitación para conducción y personal, adquisición de equipamiento, promoción crediticia, etc.

Este esquema nacional se ve replicado en la mayoría de las provincias que contienen en sus propias estructuras organizacionales, áreas de atención a las PYMEs. Esta replicación a veces opera de manera paradójica, ya que entorpece la acción del ente nacional; otras veces no, porque complementa la acción en zonas o áreas en las cuales la SEPYME no llega.

En grandes ciudades (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, etc.) **los municipios** suelen tener políticas específicas para las PYMEs; por ejemplo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desarrolla acciones de asistencia y promoción de actividades industriales y de exportación de PYMES, a través de su Ministerio de Producción (antes Secretaría de Desarrollo Económico); y complementa esa acción con el apoyo de su propio banco (Banco de la Ciudad de Buenos Aires). También se observan involucramientos de **municipios más pequeños** a favor de actividades desplegadas por la producción local, como política destinada a garantizar el desarrollo y la continuidad de la actividad económica de sus empresas, las que muchas veces son 1 ó 2 y constituyen la única actividad relevante del lugar (ejemplo de lo expuesto es la Municipalidad de Deán Funes respecto de la actividad de la cooperativa de los productores de miel).

Desde el Gobierno Nacional, más específicamente en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (**RREE**), la **Fundación Export.Ar (Exportar)** es un ente de carácter mixto público-privado conformado por dicho Ministerio, cámaras empresarias de importadores y exportadores, cámaras económicas, asociaciones de bancos y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Si bien el objeto de **Exportar** no precisa el apoyo específico a las PYMEs, su acción está dirigida prácticamente a ese sector que es el más demandante de su aporte. Todo ello se encuentra apoyado por una actividad coordinada con las acciones que realiza **RR.EE.**, a través de las 120 Embajadas, Consulados y las Secciones Económicas/Comerciales de las diferentes representaciones argentinas en todo el mundo. En algunas plazas estratégicas en materia de comercio exterior, se han instalado diversos Centros de Promoción Argentina en los

cuales las empresas interesadas encuentran infraestructura y soporte logístico adecuado para lograr un resultado exitoso en sus viajes de negocios.

**Exportar** brinda a las empresas argentinas en su Sede Central y en las 63 ventanillas en todo el país: información sobre los mercados externos; asistencia en la organización de viajes de negocios; organización de la participación de empresas argentinas en ferias internacionales; seminarios sobre mercados de exportación de una variada gama de productos. A su vez, algunas cámaras empresarias como las que integran **Exportar**, dirigen sus acciones decididamente en apoyo de PYMEs (tal el caso de la Cámara Argentina de Comercio).

La Argentina integra el **Banco Interamericano de Desarrollo** (BID) como miembro de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y del Fondo Multilateral de Inversiones. La CII ha desarrollado la metodología Finpyme para identificar y evaluar pequeñas y medianas empresas con el fin de mejorar su perfil competitivo y su acceso a fuentes de financiamiento.

A su vez el **Banco Mundial** (BM), a través el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) apoya proyectos destinados a reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida de la gente en los países de ingreso mediano y en los países pobres con capacidad crediticia. A manera de ejemplo, recientemente el BM aprobó financiamiento adicional para expandir las actividades que desarrolla el **Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)** y tres préstamos que van en apoyo de programas sociales y de infraestructura.

A poco de suscribirse el Programa (Mayo 2003), se creó la **Agencia de Desarrollo de Inversiones** (ADI) en el ámbito de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía y Producción, la que fue modificada recientemente (2006) a través de la creación de la **Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones**, la que cuenta con la Fundación **Prosper.Ar** cuyo objeto es promover las inversiones en el país.

Existen otros entes privados con objeto similar, entre ellos la **Fundación Invertir**, y los que han participado de manera marginal en este Programa.

### 2.3.3 Asistencia de otros entes

A su vez hay muchos entes gubernamentales de nivel nacional y provincial, que tienen incumbencia en los distintos proyectos del Programa, en razón de la especificidad de las actividades de que se trata. Los más destacados en función de los proyectos, son:

- a) El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (**INTI**) habrá de tener intervención indirecta mediante su aporte tecnológico específico, incidiendo en todas las actividades en mayor o menor medida.
- b) El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (**INTA**) interviene asesorando y capacitando en lo que es su materia: así es que tiene incumbencia e incidencia fundamental en los proyectos de caña de azúcar, fresas, miel, leche de cabra, etc.
- c) El Servicio Nacional de Sanidad Animal (**SENASA**) también interviene aplicando las normas y los protocolos de salubridad de productos e instalaciones y es además el coordinador nacional de las normas del Bienestar Animal y de los productos orgánicos.

- d) La Agencia Córdoba Ciencia (**ACC**) participa activamente en los proyectos de **Miel** y de **Leche de cabra**, mediante asistencia técnica y financiera, y apoyo institucional.
- e) El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)



# 3

## Planificación del programa

---

### 3.1 Identificación y Formulación

Al principio del año 2002 los Gobiernos de Italia y de Argentina, con el propósito de apoyar a este último a vencer la crisis financiera del 2001, decidieron al más alto nivel un paquete de intervenciones, incluyendo un préstamo del Gobierno Italiano para la reactivación económica en Argentina (alrededor de Euro 100 millones). En el marco de estas negociaciones, se involucra a la ONUDI, para brindar asistencia técnica a las PYMES con especial énfasis en el establecimiento de un mecanismo de garantías recíprocas para PYMES<sup>4</sup>. La intervención prevista de ONUDI se consideraba una actividad complementaria a la asistencia financiera de Italia y los grandes rasgos de la intervención se discutieron durante una misión de ONUDI en Roma en Febrero 2002.

En esta fase de identificación no se tomaron en cuenta las principales áreas de competencia de ONUDI (establecer fondos de garantía no figura dentro de las áreas de competencia de ONUDI, ni es parte del mandato institucional), ni se contaba con solicitudes o demandas concretas por parte de instituciones públicas y/o privadas en Argentina. Esto se considera una debilidad importante en la planificación del programa, ya que la decisión de invertir en él, se había tomado antes de conocer la factibilidad del programa y sin conocer a fondo las necesidades de los beneficiarios.

Una vez identificado el programa, se realizó una misión de profesionales de ONUDI y de ITPO en Argentina para encontrar instituciones públicas y privadas representativas del sector industrial y financiero (18-22 Marzo 2002). El resultado de la misión ha sido la definición de un primer borrador de programa por un monto inicial de 1 millón de Euro (31 Julio 2002).

Posteriormente, y sin misión adicional de formulación, se decidió ampliar la propuesta de programa a un monto de Euro 5 millones, agregando al componente de garantías los de apoyo directo a PYMES a través de consorcios de exportación y promoción de inversiones.

Los componentes del Programa han sido los siguientes:

- (i) ***Desarrollo de las PYMES Argentinas y acceso al mercado*** (creación de consorcios de exportación y cadenas de valor). Por lo menos 5 consorcios de exportación y las empresas de los consorcios formados;
- (ii) ***Promoción de las inversiones en áreas menos desarrolladas***

---

<sup>4</sup> Vea documento de proyecto "Recovery of the Argentinean Industrial Sector: SMEs Upgrading Program to Foster Access to Credit and Export Markets". 16 de Octubre de 2002, pagina 8

Identificación de 100 oportunidades de inversión e involucramiento de potenciales inversionistas extranjeros;

**(iii) Promoción de inversiones y asistencia Italia - Argentina**

Asistencia en la negociación de proyecto de inversiones (de los contactos iniciales hasta la conclusión de contratos);

**(iv) Diseño de Fondos de Garantía recíproca de PYMES.**

Introducción de un esquema piloto y utilización de modelos a nivel de cluster y consorcios de exportación. Introducción de esquema de implementación y emisión de garantías para proyectos seleccionados.

El último componente refleja la prioridad del Gobierno Italiano para garantizar, de esta forma, el acceso al crédito de las PYMES.

El Programa trienal ha sido financiado con fondos de la línea multilateral de la Dirección General para la Cooperación y el Desarrollo del Gobierno de Italia, para ser ejecutado por parte de ONUDI. El Gobierno Argentino y ONUDI firmaron el Protocolo de Acuerdo relativo al Programa, el 16 de Octubre del 2002.

La formulación sufre de la urgencia de preparar un Programa para utilizar rápidamente los fondos puestos a disposición en un momento de crisis de la economía argentina. El documento de Programa no aplica todos los principios del marco lógico: la definición de los efectos directos (outcomes) se limita a un solo objetivo inmediato e indicadores se definen únicamente a nivel de productos (outputs), no a nivel de efectos.

La identificación de los grupos meta del programa se hace de forma muy general y sin describir el proceso de selección de las empresas y/o instituciones beneficiarias, ni los mecanismos de replicación de las experiencias piloto.

De manera similar, las contribuciones de las contrapartes locales no se definen detalladamente, dejando el rol de la Fundación Export.ar y del INTI, que se mencionan como principales contrapartes, muy poco claro.

El presupuesto del Programa se basa únicamente en las diferentes líneas presupuestarias y no asigna montos específicos a los 4 componentes principales del programa. Esto se considera una debilidad importante en la formulación, ya que esto resultó en una falta de claridad sobre el enfoque de implementación del Programa.

El documento de Programa plantea un alto número de herramientas que podría utilizarse en la ejecución del mismo sin escoger una línea precisa de trabajo. El documento de Programa diseña solamente guías generales y se presenta más como un marco general de trabajo y no como una herramienta de gestión para facilitar la implementación del Programa.

Cabe destacar, que el Programa fue diseñado en una época, cuando ONUDI tenía establecidos los "Programas Integrados (PI)" como principal modalidad de implementación. Un PI es diferente de un proyecto en la medida que el PI integra varios departamentos especializados de ONUDI bajo la coordinación de un líder de equipo. Dado que el presente Programa requería de asistencia técnica en diferentes áreas establecidas en ONUDI (Promoción de inversiones, agro-industria, desarrollo del sector privado,

metrología, etc.) no es comprensible por qué el programa ha sido manejado como proyecto y no como un PI, involucrando varios departamentos de ONUDI.

## 3.2 Movilización de fondos

El Proyecto ha sido financiado con fondos del Departamento por la Cooperación y el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno Italiano que hacían parte de la contribución voluntaria de Italia a los fondos multilaterales de ONUDI para la implementación de proyectos de desarrollo. El Gobierno Italiano aprobó un presupuesto de 5 077 000 Euro para este Programa.

Como se puede observar en la Tabla 1, los fondos gastados corresponden (aproximadamente) a 3 600 000 Euros con un saldo pendiente de alrededor de 1 400 000 Euros.

El equipo de evaluación no ha obtenido informaciones claras sobre el estado actual de la movilización de fondos otorgados por el Gobierno Italiano a ONUDI para el Programa y no se sabe si el monto pendiente arriba señalado representa un compromiso financiero real por parte de la Cooperación Italiana ante ONUDI.

Esta falta de información sobre los recursos disponibles para el programa ha causado inseguridad para todos los involucrados y ha hecho más difícil la planificación estratégica del mismo.

La contribución de la contraparte local parece limitarse a un espacio muy pequeño dentro del edificio de Fundación Exportar que sirve como secretariado de la Oficina Nacional del Programa. No hay evidencia de otras contribuciones en especie (transportes, viajes, personal, logística) de parte de Fundación Exportar. La oficina del Programa es muy pequeña y no tiene suficiente espacio para que el coordinador nacional, la asistente del coordinador y los coordinadores de los proyectos trabajen juntos en ella. Tampoco está rotulada, lo que es uno de los aspectos que contribuyen a la poca visibilidad del programa.

La Tabla 1 muestra la evolución de la utilización de los fondos por componentes y proyectos. Aproximadamente el 70% de los fondos ha sido utilizado para la realización directa de las actividades (principalmente consultoría y equipos).

Al principio las actividades fueron enfocadas en cinco proyectos de los cuales tres son proyectos sectoriales (Cosméticos, Progan, CTU) y dos son proyectos transversales (Fondo de Garantías e ITPO). En la segunda fase de ejecución del Programa, a partir de Noviembre 2004, la cuota utilizada por cada proyecto se ha ido reduciendo y actualmente se están ejecutando 7 proyectos y el componente 4 proyectos transversales.



# 4

## Evaluación de los componentes y proyectos

---

### 4.1 Componente 1: Desarrollo de PYMEs

#### 4.1.1 Proyecto: PROGAN - Santa Fe

##### Origen del proyecto

ACDI (Asociación Cultural para el Desarrollo Integral) es una ONG nacional que trabaja desde los años 90 en el sector ganadero. En el año 2003 comenzó este proyecto en la provincia de Santa Fe en conjunto con la ONG italiana AVSI (Associazione Volontari per il Servizio Internazionale) en el marco del proyecto del Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de Italia, de la Cooperación Italiana de soporte a las PYMES denominado “Apoyo al Desarrollo y Modernización de las PYMES”, en la provincia de Santa Fe. A fines del año 2003, se creó por lo tanto la Asociación Argentina para la Valorización de la Producción Ganadera (PROGAN) con 29 socios fundadores.

El objetivo del proyecto era ejercer una estrategia productiva y comercial para la producción de carne de alta calidad de los socios, los cuales son pequeños y medianos productores, para alcanzar un mejor posicionamiento en el mercado interno y externo.

El sector carne fue uno de los sectores con alto potencial para exportaciones identificados en el 2003 por parte de IERAL, en el marco de su consultoría al Programa (ver 5.2.1). Fundación Exportar y ONUDI seleccionaron iniciativas a sostenerse y entre ellas PROGAN. En marzo 2003 ONUDI y Fundación Exportar firmaron un convenio con ACDI- ASVI para complementar el apoyo a PROGAN de parte de las ONGs.

Paralelamente al convenio con UNIDO, PROGAN y las ONGs ejecutaron el Proyecto TRAZAR, financiado por el BID y ACDI, para la aplicación de la trazabilidad que permite a través de un sistema informático integrado conocer el camino de un producto desde su origen hasta el consumidor. PROGAN ha creado una Cooperativa, COPRODEX, que exporta los productos de PROGAN y su primera exportación se realizó en el año 2005 a Italia, en el marco de una actividad de venta puerta a puerta de cortes de carne argentina. En el marco de la valorización de la carne de PROGAN, CORPODEX tiene convenio con el frigorífico Matievich que ofrece el servicio de preparación de corte de carne a los productores-comerciantes y participó en septiembre de 2005, con la asistencia de la ITPO, en la feria SANA, de Bologna en Italia. En 2006 la asistencia de UNIDO a este sub-proyecto terminó, con la independencia de PROGAN desde los puntos de vista productivo y financiero.

## **Objetivos y pertinencia**

Los objetivos están bien formulados y el enfoque del proyecto es muy pertinente para los beneficiarios, en cuanto se lograron los objetivos de agregar valor a la producción a partir de la certificación de la calidad y del origen del ganado, para lograr mejores oportunidades de exportación gracias a la asociatividad de los productores.

El proyecto se considera muy pertinente para Argentina la cual tiene una larga tradición ganadera, desde el sector primario de la producción hasta la transformación y comercialización de la carne, basada sobre calidad y precios competitivos (acrecido luego de la devaluación del 2002). La cadena ganadera en Argentina está muy estructurada con importantes productores basado principalmente en la Pampa húmeda que es la más adecuada en término climático para ganadería.

El desarrollo de la calidad y la posibilidad de exportar productos de alta rentabilidad en un marco restringido como los productos de la cuota Hilton, de parte de un grupo de pequeños y medianos productores que además están en Norte de Santa Fe – área del Chaco que está fuera del área de alta productividad, tal es la pampa húmeda, aumenta la pertinencia de este proyecto.

Pero los objetivos de exportación de PROGAN y el itinerario técnico-comercial para lograrlos pueden no ser interesantes para todos los ganaderos de la provincia de Santa Fe. Los requisitos técnicos necesarios para exportar no son sencillos y la mayoría de los ganaderos están más interesados en una cuota del mercado nacional que el internacional.

La aplicación de la trazabilidad que integra el disciplinario de producción, es muy pertinente para los productores ganaderos y para el sector ganadero en general a nivel nacional. La aplicación de la trazabilidad permite un control amplio de la calidad. La Fundación TRAZAR (constituida gracias a este proyecto) quiere favorecer el movimiento asociativo de los ganaderos y la integración con los otros actores de la cadena (frigoríficos y exportadores) y permite una mejor eficiencia del proceso global y su replicación.

El asociacionismo también es muy pertinente para los beneficiarios y para el donante, porque era uno de los objetivos del Programa a fortalecerse de manera horizontal.

Este proyecto parece no ser muy pertinente para ONUDI ya que no incluye procesos industriales (como podría ser una asistencia a los frigoríficos) y el valor añadido de ONUDI se limita a la experiencia de ITPO en la organización de informaciones y contactos comerciales en Italia (Ferias internacionales, encuentros con operadores, etc.).

Para la cooperación internacional como tal, el proyecto es muy pertinente porque desarrolla un grupo de PYMES en una actividad exitosa en un ámbito internacional muy competitivo, produciendo y comercializando productos procesados de calidad adecuada (corte de carnes) según los estándares internacionales (que es una de las debilidades del sistema agroindustrial argentino) y con potenciales relaciones con empresarios italianos.

## **Implementación y gestión**

El Programa ha participado en el proceso de desarrollo del asociacionismo ganadero a través de ONUDI mediante la conformación de una asociación de productores para la valorización de la carne vacuna (PROGAN). Esta fue la primera actividad a la que se enfrentó el proyecto y resultó exitosa.

La participación de los consultores internacionales en la orientación del proyecto no ha sido muy importante por los aportes en los aspectos más importantes relacionados a la producción de carne de calidad. El aporte ha sido concentrado especialmente en las iniciativas de comercialización como la venta puerta a puerta de carne Argentina en Italia, pero ha sido problemática por la falta de una adecuada evaluación de los riesgos de la iniciativa (volúmenes, tradiciones alimenticias, consumos, costos, etc.); aún así puede considerarse positiva como primera experiencia de exportación.

En cuanto a los aspectos de trazabilidad, no se ha visto una contribución significativa por parte del proyecto de ONUDI. Existe un programa del BID para fomentar la trazabilidad.

De hecho el proyecto ha tenido gastos importantes y destinados a una utilización masiva de servicios de consultoría (83 % de los gastos son en consultoría internacional) que han sido en su mayoría, poco eficientes y eficaces (informes de mediocre calidad, inadecuado conocimiento del español, larga ausencia de Santa Fé, baja integración con los productores).

**Tabla n° 2**  
**PROGAN (Carne) (\*\*)**

BLs	Actividades	2002-2003		2004-2005	2006	TOTAL 2002-2006	% del Total
		USD (*)	€	€	€	€	
11-50	Consultores internacionales	88.659	76.430	137.282	105.383	319.095	83,71
15-00	Viajes locales	7.100	6.121	0	0	6.121	1,61
17-00	Consultores nacionales	13.234	11.409	16.185	5.571	33.165	8,70
21-00	Sub-contratos	19.500	16.810	0	0	16.810	4,41
21-01	Instituto de Estudios sobre la realidad Argentina / Life Science	19.500	16.810				
45-00	Equipos	0	-	0	3.090	3.090	0,81
	Carteles camineros para la visibilidad del proyecto		-		3.090		
51-00	Miscelánea	0	-	2.909	0	2.909	0,76
51-30	Viaje de Schiaretti Juan			2.909			
Total	TOTAL	128.493	110.770	156.376	114.044	381.190	100,00

(\*) 1 Euro = 1,16 USD cambio promedio de marzo 2003-marzo 2004

(\*\*) Fuente: Director del Proyecto. Elaboración de los evaluadores.

El proyecto ha realizado un video que no parece necesario sobre todo si no es distribuido o utilizado para aumentar la visibilidad o con finalidades didácticas en la difusión de técnicas o de proyectos similares.

## **Apropiación local**

La apropiación de los beneficiarios (ganaderos) fue buena y participaron directamente en la identificación y la solución de los problemas de calidad de producción y de comercialización de toda la cadena de valor de la carne.

También la ACDI se ha apropiado de la experiencia y tiene previsto repetirla en otras zonas de Santa Fé y del país.

En cambio, no hay evidencia de una activa participación de las instituciones públicas locales en la iniciativa. Esto podría afectar la sostenibilidad y la replicabilidad de la iniciativa.

## **Principales resultados**

El proyecto logró el objetivo de aumentar las exportaciones de productos de calidad y originarios de las áreas de Pampa seca con una importante y creciente cuota Hilton, en países con fuerte poder adquisitivo (Italia y UE). Los resultados son muy buenos y a nivel del grupo beneficiario son:

- La formación de un consorcio (PROGAN) de 29 pequeños y medianos productores-socios fundadores que encrementó a 50 socios.
- PROGAN ha creado la Cooperativa de comercialización COPRODEX (Cooperativa Ganadera para Productores Exportadores)
- PROGAN es miembro de A.P.E.A. (Asociación de Productores y Exportadores Argentinos)
- PROGAN ha establecido un itinerario técnico de buena práctica y de Trazabilidad
- PROGAN es una Marca registrada en Europa
- PROGAN obtuvo una cuota Hilton en el 2005 (40 Tons.) y la acrecentó en el 2006 a 78 toneladas

En términos generales resulta positivo que los ganaderos puedan medir el aumento de la productividad y de la calidad de cada uno, aunque la calidad de los diferentes socios no es igual dependiendo de la calidad inicial, las condiciones geo-climáticas de cada finca que se han traducido en volumen y precios mayores.

A nivel individual se ha logrado una mejor capacitación en la gestión global de las actividades ganaderas, aunque todavía los incrementos en ganadería son difíciles de cuantificarse porque no son mesurables en el corto plazo.

La integración del proyecto con otros proyectos del Programa es débil. Pero es uno de los pocos proyectos que puede estar relacionado con el proyecto de Bienestar Animal, el cual podría utilizar PROGAN para desarrollar las actividades pilotos y demostrativas previstas por este año.

## **Impacto y sostenibilidad**

El impacto del proyecto ganadero no se puede medir con facilidad en el corto plazo en término de mejoramiento de la calidad de la carne de la provincia de Santa Fe. Eso



depende principalmente del nivel de apropiación local de los modelos de protocolos de calidad y de trazabilidad que se van replicando y difundiendo.

El porcentaje de ganaderos que participaron en la iniciativa respecto al número total de la provincia de Santa Fe es menor del 1% y esto podría parecer bajo, pero a nivel individual ha representado una importante experiencia porque al final un número de pequeños productores fue capaz de lograr un porcentaje creciente de la cuota Hilton en los últimos dos años.

La permanencia de ACIDI en la zona y la replicación de la experiencia de este proyecto con otros grupos de productores podrían ampliar el impacto.

La sostenibilidad del proyecto fue buena por PROGAN que sigue siendo un grupo sólido que ha incrementado el número de los socios y la cuota Hilton que antes no tenía. Además, ha tenido la visión de crear una cooperativa comercial abierta también a los que no son socios de PROGAN para aprovechar la experiencia adquirida en los contactos con mercados extranjeros y compartir la experiencia con ganaderos de las provincias cercanas.

El sector agroalimentario se ha convertido en estratégico para la generación de divisas, la motorización de las economías regionales y como fuente de ingresos tributarios a través de retenciones a las exportaciones para el Estado Nacional. La relevancia de este proyecto en el futuro dependerá en gran medida de las imprevisibles intervenciones del gobierno argentino respecto a las exportaciones del sector como la fijación de precios de referencia del kilo vivo y el establecimiento de nuevas retenciones a las exportaciones para asegurar alta oferta y precios bajos en el mercado interno, que afectó el cumplimiento de compromisos de exportación, lo que ha generado la pérdida de mercados. En consideración de las dificultades de los mercados de exportación, PROGAN está estudiando la forma de fortalecer su cuota en el mercado interno para bajar los riesgos de comercialización y diferenciar los clientes.

#### **4.1.2 Proyecto: CTU - Cooperativa de Trabajadores Unidos - Campo de Herrera, Tucumán**

##### **Origen del proyecto**

El cultivo de la caña de azúcar es una actividad tradicional de la provincia de Tucumán y que siempre ha tenido evolución cíclica con alta y baja importante, relacionada con los ciclos económicos internacionales. Como consecuencia de una de estas crisis se han producido clausuras de ingenios y distribución de la tierra como indemnización; así algunos de los obreros se reagruparon y formaron la Cooperativa CTU (126 socios) que desde 1995 entrega el 100% de la caña al ingenio La Providencia propiedad de Arcor, primer exportador de golosinas del MERCOSUR.

Este proyecto se inició en 2003 por el interés conjunto de ARCOR y de las instituciones gubernamentales provinciales y federales de apoyar el CTU señalando a ONUDI la necesidad de prestar asistencia a la cooperativa que se concretó en la preparación de Diagnóstico y de un plan de trabajo para el fortalecimiento productivo de la caña de azúcar y la diversificación de la producción (frutilla, limón, textiles).

## **Objetivos y pertinencia**

El objetivo estaba bien formulado para el fortalecimiento del sector azucarero y la diversificación de la producción y exportación de fresas IQF en contra estación.

El proyecto es considerado muy útil para el grupo meta que necesitaba de un asesoramiento para tener nuevos objetivos de producción, diversificación y mejora de la competencia de gestión de los socios.

### *Caña de azúcar*

El sub-proyecto tiene indicadores establecidos que han permitido conocer el logro de los objetivos. Además el sub-proyecto es pertinente a nivel de los productores de caña de azúcar porque los consultores de UNIDO han permitido mejorar la calidad y los volúmenes de caña producida y lograr un acuerdo de campaña y un soporte específico (input de producción, garantía de compras “ilimitadas” de caña, etc.) de parte de ARCOR.

El fortalecimiento productivo (rendimiento, cantidad, calidad) y gerencial de CTU permite a ARCOR garantizarse una buena cantidad de materia prima porque la CTU representa uno de los más importantes proveedores del ingenio de Tucumán.

Este proyecto no es muy pertinente para ONUDI, que no tiene competencia específica de producción agrícola. La pertinencia para la cooperación internacional es limitada porque no incentiva la exportación y la asociatividad ya que la cooperativa tiene barrera de entrada para nuevos socios.

### *Frutillas*

El programa de diversificación de la caña en frutillas es muy pertinente para CTU, limitadamente al mercado interno gracias a los clientes (ARCOR) que ya tiene por la frutilla IQF.

En lo referente a las posibilidades de exportación de frutillas IQF, el grupo meta (obreros, consejeros de administración, etc.) no tiene un conocimiento adecuado del comercio internacional para gestionar y mantener en el tiempo un negocio competitivo de exportación, por lo tanto la pertinencia de la frutilla IQF por el mercado de exportación es cuestionable.

Además, la competitividad internacional de la frutilla argentina no está clara por la falta de un estudio de mercado y de un estudio de factibilidad económica definitivos para decidir los volúmenes, los mercados y los clientes y las normas de exportación para los diferentes mercados. Los estudios de mercado disponibles<sup>5</sup> al momento cuestionan la competitividad de la frutilla argentina, particularmente en el caso de una revalorización del Peso.

Cabe recordar que Argentina hace pocos años ha experimentado un exceso de producción de limones con consecuente baja de los precios. Sería importante evitar la misma experiencia con las frutillas y limitar las áreas de producción de limón convertida en frutillas.

También la competitividad de las frutillas podría ser afectada por los costos energéticos en constante aumento. Cabe recordar que la congelación y mantenimiento de la Frutillas a -

---

<sup>5</sup> referencia al estudio

18°C necesita mucha energía. Es necesario un estudio de sensibilidad que tenga en cuenta el costo de la energía porque esta variable puede representar un riesgo para la sostenibilidad de la planta.

Este sub-proyecto es muy pertinente para ONUDI porque el elevado componente de transformación que desarrolla una línea de tecnología moderna, tal como la del “Individual Quick Freezing” (IQF) y que permite una óptima valorización de las características de las fresas preservando el valor agregado de una fruta de buen valor comercial con buen potencial de exportación, permite a ONUDI transferir sus conocimientos en el sector de la transformación agroindustrial.

El componente del potencial de exportación y el fortalecimiento de la asociatividad, son objetivos pertinentes para la Cooperación internacional así como el esfuerzo de tener empeñados todo el año a los trabajadores mediante la diversificación de las producciones.

### **Implementación y gestión**

#### Caña de azúcar

La eficiencia estuvo bien en términos de tiempo y de costos, y el proyecto logró los objetivos de duplicar el área de cultivo y de mejorar los rindes de la caña de azúcar. Los equipos fueron rehabilitados y el consejo de administración renovado.

La asistencia al componente “caña de azúcar” del proyecto terminó al final del 2005

#### Frutillas

La primera cosecha fue en el 2004 y la segunda en el 2005 fue mejor, pero logró sólo el 70% del plantado. La planta de procesamiento de las frutillas se construyó para entregar a ARCOR - Mendoza la producción de Frutillas IQF para la producción de mermelada.

En el año 2005 ONUDI compró la cámara de congelado IQF y algunos equipos indispensables para la transformación. ONUDI asistió técnicamente en la producción de frutillas y en la capacitación para los dirigentes y asociados de la CTU, con sistema informático especializado, con la creación de la página Web y el diseño de la marca de la CTU y del producto frutillas de Campo Herrera, con la conexión a internet satelital y con un técnico experto en aplicación de buenas prácticas agrícolas.

Para poder producir para los mercados internos e internacionales es necesaria una integración importante en equipos y en obras civiles, indispensable para la autorización de SENASA a la producción. Se decidió asignar (después de una licitación) a un estudio de arquitectos, el diseño para completar la planta y la preparación de los pliegos de condiciones para la licitación. Los pliegos han sido analizados y aprobados en Viena. Actualmente está en marcha un programa de BPA y de Eurep Gap para asegurar la certificación necesaria para la exportación de las frutillas IQF.

La Fundación San Javier fue seleccionada para preparar un programa para el entrenamiento de los dirigentes de la CTU y SYNAgro para la realización de un programa de mejoramiento de la gestión y de la administración.

El coordinador del proyecto está bien calificado, así como los otros consultores encontrados. El proyecto está funcionando bien aunque se ha retrasado por la elevada burocracia y controles necesarios para las licitaciones.

El proyecto esta sistemáticamente monitoreado e indicadores de avance son medidos y los informes del proyecto son claros y entregados con regularidad.

**Tabla n° 3**  
**CTU Caña de Azúcar y Frutillas – Tucumán (\*\*)**

BLs	Actividades	2002-2003		2004-2005	2006	2007		Total 2002-2006	% del Total
		USD (*)	€	€	€	Gastos (***)	Empeñado		
17-00	Consultores nacionales	12.012	10.355	39.513	23.072	15.842	22.086	110.868	37
21-00	Sub-contratos	0	0	5.067	8.313	0	123.000	136.380	45
21-05	IOF para Frutillas		0				120.000	120.000	
45-00	Equipos	0	0	53.900	2.558	0	0	56.458	19
45-01	Sistema de Refrigeración		0	53.900				53.900	
<b>Total</b>		<b>12.012</b>	<b>10.355</b>	<b>98.480</b>	<b>33.943</b>	<b>15.842</b>	<b>145.086</b>	<b>303.706</b>	<b>100</b>

(\*) 1 Euro = 1,16 USD cambio promedio de marzo 2003-marzo 2004

(\*\*)Fuente: Director del Proyecto. Elaboración de los evaluadores.

(\*\*\*)Gastos al 22/6/07

### **Apropiación local**

El proyecto tiene un buen grado de apropiación a nivel de los beneficiarios y el partner comercial (ARCOR). A nivel del gobierno provincial hay falta de apropiación y esto está agravado por la falta de comunicación entre CTU y la Gobernación que no se han puesto de acuerdo para solucionar la deuda que CTU tiene con la Gobernación por un asunto anterior al inicio del proyecto.

### **Principales resultados**

- Mejores ingresos para los socios y la comunidad
- Ampliación del área de cultivo y mejora de los rindes de azúcar
- Aplicación de nuevos procesos de trabajo que implican nuevos estándares de calidad, incluso trazabilidad.
- Exitosa introducción de un cultivo (frutillas) alternativo a la caña de azúcar, y construcción de una planta de procesamiento de las frutillas.
- Las relaciones con los compradores de caña y frutilla (ARCOR) parecen consolidadas y se advierten buenas perspectivas de negocios y planificación de la ampliación del área de cultivo de las frutillas por nuevos compradores.
- Creación de la marca comercial “Campo Herrera”.

- CTU está capacitada y equipada (computadoras) para el armado del sector de administración y creación del sitio Web de comunicación comercial.

### **Impacto y sostenibilidad**

El impacto del sub-proyecto en la comunidad (2000 personas) de “Campo Herrera”, ha sido importante porque casi todas las familias dependen de alguna manera de las actividades agrícolas (aumento de empleo, de ingresos, diversificación de los empleos y más oportunidades para las mujeres en la planta de IQF para la preparación de las frutillas).

Al momento, la capacidad de relacionarse con ARCOR está consolidada y ésta tiene una buena actitud de sostener el desarrollo y la diversificación de la CTU. La capacidad de relacionarse con importadores extranjeros podría ser diferente (caso de PROGAN con importadores italianos y causa judicial). Por lo tanto la sostenibilidad está concentrada en la capacidad de mantener las relaciones con ARCOR y aprovechar las oportunidades del mercado local.

Todavía no está clara la competitividad de las frutillas IQF argentinas en los mercados internacionales, entre otras razones por los costos de transformación y mantenimiento a baja temperatura. Además, el grupo meta no tiene conocimiento adecuado del comercio internacional para poder gestionar y mantener en el tiempo un negocio competitivo de exportación.

La sostenibilidad del sub-proyecto podría ser perjudicada si no se soluciona la situación financiera de la cooperativa. Sin embargo, se ha realizado una evaluación a fondo de la situación financiera de la misma y se ha llegado a la conclusión que la cooperativa no está en peligro de quiebra, ya que existen suficientes activos para cubrir la deuda si el acreedor lo pidiese.

### **4.1.3 Proyecto: Cosméticos**

#### **Origen**

El sector de la industria argentina de los cosméticos muestra interesantes potencialidades y podría disfrutar de las oportunidades y nichos de negocio en el mercado internacional. El proyecto Cosméticos comenzó su actividad en el año 2003, con la realización de un estudio FODA y el Programa de Promoción Sectorial (PPS), con Fundación Exportar.

Al momento las áreas de actividad son:

- (i) fomento de la asociatividad
- (ii) promoción comercial y participación en Ferias y
- (iii) capacitación.

Actualmente, SEPYME (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa) también está promoviendo la conformación de consorcios de cosméticos naturales.

## **Objetivos y pertinencia**

El proyecto es pertinente para ONUDI porque la formación de consorcios de exportación cae dentro de las competencias de ONUDI. Para el Gobierno y el donante es pertinente porque soporta asociatividad y está enfocado en la exploración del potencial de exportación de productos tradicionales y naturales (diversificación) en nuevos mercados como los europeos.

La selección de las empresas no está perfectamente de acuerdo con los objetivos del programa porque en este grupo de empresas participan aquellas de Buenos Aires (que geográficamente no participarían en el proyecto) y otras que tienen buenos recursos/capacitación/tamaño y no necesitarían de los aportes de la cooperación internacional. Esto reduce la pertinencia del proyecto, ya que no contribuye de manera significativa a los objetivos del programa. Por lo dicho, el grupo de empresas no es homogéneo y los objetivos de cada una podrían ser muy diferentes de las demás, afectando la posibilidad de poner en marcha eficaces itinerarios comunes de desarrollo.

Además, el consorcio que se conformó más recientemente y enfocado en la producción de cosméticos naturales, no tiene todavía una clara visión de los objetivos comunes del consorcio y tampoco cuenta con mucha información sobre el objetivo del proyecto cosméticos.

## **Implementación y gestión**

La implementación es muy incipiente y es necesario definir y poner en conocimiento (participación de los beneficiarios) más claramente los objetivos de los grupos para precisar la contribución específica que puede aportar ONUDI.

No se han aplicado, ni está prevista la aplicación, de herramientas de ONUDI para la formación de agrupaciones empresariales, a pesar de que algunas de estas herramientas están disponibles para el público en la página Web de la ONUDI y manuales fueron entregados a los consultores. Esto se considera una debilidad significativa no sólo de este proyecto, sino más bien de todos los proyectos sectoriales del programa.

El objetivo de la constitución de un grupo de productores de cosméticos naturales es débil y es necesario que el grupo conozca más las reglas locales e internacionales para producir cosméticos adecuados a la demanda y a las normas internacionales.

Está prevista para el segundo semestre del 2007 la asistencia técnica de un consultor internacional para conocer las potencialidades de exportación de productos específicos por mercados seleccionados. Esta iniciativa parece oportuna para aclarar definitivamente el potencial exportador porque en los últimos años, han sido desarrolladas varias actividades comerciales y de estudio de mercadeo en diferentes países.

El consorcio participó con 17 empresas en la feria COSMOPROF 2007- en Bologna, con ITPO y Fundación Exportar. Las empresas generalmente están contentas con esta experiencia y se consideraba útil la organización de su participación por la ITPO Italia.

**Tabla nº4  
Cosméticos (\*\*)**

BLs	Actividades	2002-2003		2004 - 2005	2006	2007		Total 2002- 2006	% del Total
		USD (*)	€			Gastos (***)	Empeñado		
		USD (*)	€	€	€	€	€	€	
11-50	Consultores Internacionales	0		0	0	0	30.000	30.000	22,8
15-00	Viajes Locales	0		0	0	773	0	773	0,8
	Cosmoprof					773		773	0,8
17-00	Consultores Nacionales	0		4.152	6.869	4.041	7.481	22.543	24,4
21-00	Sub-contratos	39.000	33.621	0	0	0	0	33.621	36,3
21-01	Equipo de gestión aromatic and medicinal plants	19.500	16.810					16.810	18,2
21-01	Fundación Construir	19.500	16.810					16.810	18,2
33-00	In-service training	0	0	0	0	0	6.000	6.000	6,5
	Taller		0				1.000	1.000	1,1
	Certificación OIA		0				5.000	5.000	5,4
51-00	Miscelánea	0	0	5.329	0	0	1.000	6.329	6,8
<b>Total</b>		<b>39.000</b>	<b>33.621</b>	<b>9.481</b>	<b>6.869</b>	<b>4.814</b>	<b>44.481</b>	<b>92.493</b>	<b>100</b>

(\*) 1 Euro = 1,16 cambio promedio de marzo 2003-marzo 2004

(\*\*)Fuente: Director del Proyecto. Elaboración de los evaluadores.

(\*\*\*)Gastos al 22/6/07

### **Apropiación local**

Al momento, los dos grupos se encuentran todavía en una etapa incipiente, no se puede aventurar la apropiación local, aunque la actual intervención activa de SEPYME y de Fundación Exportar permite inferirla.

### **Principales resultados**

El resultado más importante es la conformación de dos grupos asociativos que han participado en diferentes rondas de negocios y han monitoreado varios mercados con estudios puntuales. A pesar de esto cabe destacar que el número de los miembros y las actividades desarrolladas en común son mínimos.

No hay resultados ni idea clara de los objetivos y de la metodología y parece que el grupo se ha conformado sólo para participar en ronda de negocios y ferias internacionales. No hay evidencia de los beneficios ni de programas comunes de producción e integración productiva.

La fase incipiente de estos grupos no permite todavía verificar resultados concretos.

### **Impacto y sostenibilidad**

No es posible pronunciarse por el escaso lapso de desarrollo del proyecto. CAPA (Cámara Argentina de Productos Cosméticos y Afines) ya tiene conformados 2 grupos de empresas que están exportando. Por lo tanto la experiencia de CAPA podría ser importante para el desarrollo de nuevas oportunidades de exportación.

#### **4.1.4 Proyecto: Miel - Córdoba**

##### **Origen**

La Argentina es un líder mundial de la producción de miel y la Provincia de Córdoba contribuye con un alto porcentaje a esta producción. La Agencia Córdoba Ciencia – ACC, ha desarrollado un programa apícola específico para las zonas del norte y oeste provincial enfocado en el:

- (i) fomento de la producción de miel diferenciada, ayudando a crear la infraestructura industrial,
- (ii) soporte del asociacionismo de los productores

A partir del 2005 ONUDI colabora con ACC brindando asistencia técnica, equipos y asistencia comercial (participación a Ferias con ITPO y Fundación Exportar).

##### **Objetivos y pertinencia**

El proyecto miel está bien formulado y pertinente porque sostiene la incorporación de los pequeños productores (grupo meta) de la Cooperativa Apícola de Ischillín, que es de una de las áreas menos desarrolladas de la provincia de Córdoba y favorece el incremento del valor agregado del producto gracias al proceso agro-industrial (pertinencia ONUDI); y a la venta (a mejor valor agregado) en vaso de vidrio y no en tambores (a granel) a los exportadores, para los mercados europeos (pertinencia del donante).

##### **Implementación y gestión**

En general, la implementación del proyecto fue buena y en los términos temporales previstos. ONUDI sostuvo la implementación del proyecto mediante diferentes actividades de asistencia técnica como (i) la revisión de la factibilidad técnico-económica del proyecto, la habilitación provisoria del SENASA, (ii) la realización de un mapa satelital junto a un experto botánico, (iii) la asesoría técnica y comercial de expertos internacionales para las Buenas Prácticas Manufactureras para mejorar el volumen y la calidad del producto.

La Cooperativa presta servicio de extracción a sus asociados y también a los otros productores de la zona.



La adquisición y la instalación del equipo ha sido en dos etapas, la primera en 2005 y enfocada en la extracción de miel, y la segunda, prevista en el 2007, para su fraccionamiento a fin de poder diferenciar su origen en los mercados de consumo con mejoramiento de visibilidad y de ingresos.

En el año 2006, la Cooperativa participó en la feria SANA realizada en Bologna, Italia, con la asistencia de la ITPO Roma. Durante el 2006 se realizó un video promocional del producto que la misión de evaluación considera innecesario porque no hay ningún beneficio práctico para las actividades del proyecto.

La Coordinación desde Buenos Aires no ha sido muy eficiente y hay pocos vínculos con la promoción de exportaciones por Fundación Exportar, el monitoreo de resultados es débil. La asesoría internacional fue muy efectiva y relevante ya que ha permitido una visión más amplia de las oportunidades y perfeccionar los planes de fomento de la actividad (cambio de la venta en tambores a vaso de vidrio).

También el porcentaje de consultoría y de equipo parece equilibrado como se puede ver en la tabla siguiente:

**Tabla n° 7: Miel (\*\*)**

BLs	Actividades	2004-2005	2006	2007		Total 2002-2006	% del Total
				Gastos (***)	Empeñado		
		€	€	€	€	€	
11-50	Consultores Internacionales	-	40.555	7.716	15.000	63.271	45,8
17-00	Consultores Nacionales	3.760	8.957	-	8.750	21.467	15,6
21-00	Sub-contratos	-	-	-	17.000	17.000	12,3
	San Javier				17.000	17.000	12,3
45-00	Equipos	15.282	-	-	20.000	35.282	25,6
	Extractores	15.282				0	-
	Otros equipos				20.000	20.000	14,5
51-00	Miscelánea	-	-	-	1.000	1.000	0,7
<b>Total</b>		<b>19.042</b>	<b>49.512</b>	<b>7.716</b>	<b>61.750</b>	<b>138.020</b>	<b>100</b>

(\*\*) Fuente: Director del Proyecto. Elaboración de los evaluadores.

(\*\*\*) Gastos al 22/6/07

### **Apropiación local**

El proyecto ha sido diseñado por la Agencia Córdoba Ciencia y los conceptos planteados por los expertos de esta agencia fueron compartidos por parte de la Cooperativa.

Además, la Municipalidad de Deán Funes está bien involucrada y favorece la repetición de esta experiencia y se puede encontrar reciente iniciativa en el sector de la apicultura en el territorio de Deán Funes.

## **Principales resultados**

El proyecto ha contribuido a la formación y al fortalecimiento organizativo y técnico de la cooperativa de productores de miel.

Uno de los principales resultados del proyecto es la construcción de una moderna planta de extracción y de envase de la miel.

Otros resultados principales del proyecto son: un aumento de los ingresos por la mejor calidad del producto terminado gracias a un mejor proceso de producción y de envase; un aumento de los volúmenes de producto de calidad y de una calidad reconocida y apreciada para el consumidor final.

En el tema comercial una primera exportación de producto ha sido organizada también a través de un intermediario.

## **Impacto y sostenibilidad**

El proyecto tiene todas las condiciones básicas para tener un impacto económico y social positivo a nivel de la comunidad de la provincia de Córdoba, tales como una cooperativa consolidada, red de instituciones que brindan apoyo a mediano/largo plazo, un producto consolidado que puede ser mejorado gracias a una moderna planta de procesamiento, un mercado en expansión para los productos de calidad.

### **4.1.5 Proyecto: Leche de Cabra - Córdoba**

#### **Origen**

Los 6,000 productores de cabras (más de 200,000 cabezas) de la provincia de Córdoba son tradicionalmente productores de carne. En el 2003, la Agencia Córdoba Ciencia desarrolló un programa de diversificación para la producción de leche de cabra basado sobre la alta rentabilidad de la leche.

El programa preveía (i) un programa veterinario, (ii) un programa de recolección de la leche congelada en los centros de acopio y dos centros de transformación (capacidad 30 000 l/mes, 1000-1500 l/día) en Rayo Cortado y en San José, para la producción de quesos y leche esterilizada con el soporte de la Región Piémonte.

#### **Objetivos y pertinencia**

La producción ganadera es un sector importante para la Argentina y la diversificación en la producción de cabra con doble propósito de carne y leche es muy pertinente. En este caso también los productos terminados, o sea la producción de leche esterilizada, yogures, dulce de leche y de quesos, son muy pertinentes para la valorización de un producto de alto valor nutritivo y valor agregado. También por ONUDI y por el donante, el proyecto es acertado porque soporta la incorporación de productores, el fortalecimiento de los procesos industriales en regiones de bajos ingresos.

El objetivo de exportación es cuestionable porque no hay volumen de producto a exportar (limitada materia prima y mercado local atractivo) así como podría ser cuestionable la factibilidad de elaboración/exportación de leche en polvo sin evidencia de volúmenes, inversiones, rentabilidad y mercados.

En lo que concierne al grupo meta podría tener también en el futuro falta de volumen suficiente de producción de leche para alcanzar el punto de equilibrio y para confirmación de esto hay que recordar que al momento ACC cubre los gastos de electricidad garantizando la rentabilidad del conjunto.

Cabe señalar que la visita a los beneficiarios directos no ha sido posible y por lo tanto no es posible evaluar la pertinencia del proyecto para los beneficiarios.

### Implementación y gestión

El proyecto ha tenido problemas sustanciales en la compra de equipos. Esto fue provocado por un proceso muy poco eficiente de adquisición a través de una licitación pública, coordinada desde la oficina de adquisición central de ONUDI en Viena que ha provocado el retraso de más de seis meses en la entrega de los equipos.

La contribución de ONUDI ha sido limitada al uso de fondos del programa para la compra del equipo. La agencia contraparte tiene la capacidad técnica para manejar este proyecto. No se pudo ver contribución sustancial de ONUDI (asistencia técnica especializada) en este proyecto, también hay varios problemas técnicos y de capacitación de los actores a fortalecer (ver 2.2.2.2 B).

En lo que se refiere a los gastos es importante señalar que las consultorías internacionales en este proyecto han sido de muy poca utilidad. Hubo consultores internacionales de otros proyectos, que no son parte del programa ONUDI, que proporcionaron la principal contribución en términos de conocimientos.

**Tabla nº 8**  
**Leche de cabra (\*\*)**

BLs	Actividades	2004-2005	2006	2007		Total 2002-2006	% del Total
				Gastos (***)	Empeñado		
		€	€	€	€	€	
11-50	Consultores Internacionales	0	24.081	0	-	24.081	18,7
17-00	Consultores Nacionales	3.760	7.560	6.655	95	18.070	14,0
32-00	Study-tours	0	0	0	12.000	12.000	9,3
45-00	Equipos	0	51.591	0	35.000	86.591	67,3
45-19	Equipo de procesamiento de leche de cabra: San José y Rajo Cortado		51.591			51.591	40,1
45-XX	2 camionetas				35.000	35.000	27,2
<b>Total</b>		<b>3.760</b>	<b>83.232</b>	<b>6.655</b>	<b>47.095</b>	<b>128.742</b>	<b>100</b>

(\*\*)Fuente: Director del Proyecto. Elaboración de los evaluadores.

(\*\*\*)Gastos al 22/6/07

### **Apropiación local**

La apropiación local es muy buena porque Agencia Córdoba Ciencia estuvo como promotor del proyecto y sigue implementándolo con nuevas ideas y ajustes a lo largo de la experiencia adquirida. La contribución de ONUDI fue limitada y enfocada a la adquisición de los equipos y alguna asesoría sobre la BPA e involucramiento de SENASA al proyecto y asesoramiento de un experto internacional en quesos caprinos gracias a ITPO.

### **Principales resultados**

El principal resultado del proyecto es haber mejorado los ingresos de los productores por un acceso al mercado atractivo de los productos lácteos. Sin embargo, la contribución de ONUDI a estos resultados ha sido muy limitada, no tan importante ni enfocada en el entrenamiento de los productores y en la contribución técnica de SENASA al proyecto que ha permitido el logro de la habilitación para la venta de los productos terminados.

### **Impacto y sostenibilidad**

El proyecto está en una fase de intensificación del desarrollo y no se puede evaluar todavía el impacto y la sostenibilidad.

## **4.1.6 Proyecto: Conformación del Manual de Altos Estándares de Bienestar Animal (AEBA) en la producción de bovinos de carne**

### **Origen del Proyecto**

FABA - Fundación Argentina por el Bienestar Animal opera desde el año 2000 para difundir la conciencia que el buen manejo de los animales responde a normas éticas, económicas y ambientales.

En lo concerniente a los animales de crianza, FABA opera para la creación de normas tendientes a preservar al animal, minimizando riesgos de infecciones, asegurando buena alimentación y manejo, en el marco de respeto del medio ambiente, de salubridad y trazabilidad de los animales.

En Septiembre 2005, FABA presentó una idea de proyecto a ONUDI para la preparación de un Manual de Bienestar Animal y de preparar un proyecto piloto (posiblemente para la integración de otros proyectos en el sector agropecuario, como PROGAN -Santa Fe o Proyecto Leche de cabra - Córdoba) para investigar la funcionalidad de las normas. El Technical Committee aprobó en 2005 el proyecto que se está desarrollado con un grupo de consultores.

### Definición de bienestar en animales

Deberá entenderse por bienestar en animales de producción, el conjunto de acciones y procedimientos empleados en un sistema productivo desde su nacimiento hasta su faena, que posibiliten el confort animal, tanto en lo relativo a su bienestar físico y pautas de comportamiento, como a su estado de armonía con el ambiente, para lo cual se desarrollarán las normativas que denominaremos Altos Estándares de Bienestar Animal (AEBA), que involucran trato humanitario, trazabilidad, buenas prácticas agrícolas, sanidad para cada una de las producciones, el transporte, la comercialización y la industrialización, contemplando en cada caso los aspectos sustantivos en el plano legal, técnico, económico y comercial, atendiendo asimismo a las características propias de las producciones regionales, locales y a las normativas vigentes a este respecto en el contexto internacional. Constituye además un atributo de calidad diferencial, que puede ser certificado e identificado con una etiqueta en el producto final que destaque las condiciones especiales en las que ha sido producido.

### **Objetivos y pertinencia**

El objetivo del proyecto es establecer normas para lograr estándares pre-determinados de bienestar animal (que son o serán demandados por el mercado) a lo largo de la cadena de producción para una mejor competitividad del sistema de la carne argentina y para facilitar la exportación a la UE.

El proyecto es pertinente porque el sector carne es un importante sector de exportación de argentina e introduce ideas de innovación que sería interesante difundir a tiempo para mantener las ventajas competitivas en este sector.

El diseño del proyecto considera introducir el manual a dos grupos atendidos por el programa (PROGAN y leche de cabra), pero no incluye una experiencia piloto para demostrar la utilidad del manual para ganar nuevos clientes y mejorar el acceso al mercado. La posibilidad de aplicar las normas de bienestar animal en el proyecto piloto utilizando los socios de PROGAN, sería un muy buen ejemplo de integración de los proyectos. Durante la visita a PROGAN los socios confirmaron la pertinencia del concepto de bienestar animal y el conocimiento de los potenciales beneficios de estos procedimientos que incluyen la reducción de pérdidas por maltrato de animales (golpes y heridas que afectan la calidad de la carne y del cuero) o reducción de accidentes de los obreros debido al desconocimiento del manejo de los animales, etc. Los ganaderos no han tenido todavía una experiencia propia de aplicación de las normas, pero la utilidad de un marco y normas podrían ayudar en la difusión de las prácticas en la cadena de valor de la carne y su aplicación, empezando por los obreros de la ganadería.

Para ONUDI generalmente este proyecto no es muy pertinente porque desarrolla actividades agropecuarias que no están directamente relacionadas con la transformación, y ONUDI no es especialista en el soporte de las exportaciones. Para el donante, el proyecto parece no ser completamente pertinente porque no está relacionado directamente en el corto plazo con las exportaciones.

## Implementación y gestión

Al principio, para la ejecución del proyecto estaba prevista una sociedad de consultoría para cumplir con las diferentes etapas para la preparación del manual de Bienestar Animal. De hecho, el estudio ha sido comisionado a un grupo de expertos del sector ganadero bajo un coordinador nacional. Los informes producidos parecen interesantes y útiles, así como también el coordinador nacional calificado por el proyecto. Todavía cabe recordar que la falta de Términos de Referencia claros y una coordinación atenta a las demoras, es por lo que el proyecto habría contenido el retraso en la preparación del Manual.

Las actividades del proyecto han sido enfocadas en el marco de la Campaña de Bienestar Animal que fue desarrollada por FABA en diferentes etapas y con el objetivo de preparar el Manual de Bienestar Animal basado sobre los resultados de las siguientes actividades:

- Estudio del marco legal del Bienestar Animal
- Estudio de las diferentes etapas de la cadena de valor de la producción, desde el transporte hasta la faena, para investigar los beneficios económicos y crear normas y procedimientos
- Campaña de información sobre los beneficios sociales, humanos y económicos de la adopción de procedimientos de bienestar animal.

La participación de ONUDI en la preparación del manual ha sido limitada, ya que no se ha contribuido en términos de metodología y conocimientos. Aquí, como también en otros proyectos, ONUDI ha actuado más como ente financiero que como un organismo especializado. Por lo tanto se considera muy limitado el valor agregado por ONUDI. El proyecto ha utilizado sólo consultores nacionales sin aprovechar la oportunidad de intercambiar con experiencias internacionales.

En los documentos a disposición de la misión no hay evidencia de la aplicación y del monitoreo de los indicadores.

**Tabla n° 9**  
**Bienestar Animal (\*\*)**

BLs	Actividades	2004-2005	2006	2007		Total 2004 - 2007	% del Total
				Gastos (***)	Empeñado		
		€	€	€	€	€	
15-00	Viajes Locales	0		0	2000	2.000	3,0
17-00	Consultores Nacionales	5.416	7.516	27.137	8.370	48.439	72,5
21-00	Sub-contratos	0	0	8.338	5000	13.338	20,0
	Manual para ganaderos				5000	5.000	
	FABA			8.338		8.338	
33-00	In-service training	0	0	0	3000	3.000	4,5
<b>Total</b>		<b>5.416</b>	<b>7.516</b>	<b>35.475</b>	<b>18.370</b>	<b>66.777</b>	<b>100</b>

(\*\*) Fuente: Director del Proyecto. Elaboración de los evaluadores.

(\*\*\*) Gastos al 22/6/07

### **Apropiación local**

FABA ha participado con sus consultores en la elaboración del protocolo y antes como promotor del proyecto y es muy activa en la difusión de esta metodología en el ámbito de sus actividades.

FABA promovió el proyecto en algunas provincias y entre ellas Pampa y Córdoba han manifestado interés en este procedimiento productivo. FABA tiene como objetivo que el SENASA (ver 2.3.3) transforme las normas de Bienestar Animal que al momento son facultativas en el marco de las normas de los productos orgánicos, en normas obligatorias a lo largo de toda la cadena productiva.

Al momento no hay otra evidencia de apropiación a nivel general de las demás instituciones, de la importancia del concepto de bienestar animal específicamente a nivel del Ministerio de Agricultura y a lo largo de la mayoría de los ganaderos a pesar de la Campaña de información de Bienestar Animal organizada por este proyecto. El mismo SENASA, que mantiene una coordinación nacional para el área de bienestar animal, no está involucrado en las actividades del proyecto.

Esto podría ser una limitante importante para la garantía del adecuado impacto y sostenibilidad del proyecto.

### **Principales resultados**

No hay resultados concretos todavía pero se han producido una serie de informes de los sub-sectores como caprinos y bovinos, que se están analizando para organizarlos e integrarlos en el Manual de Bienestar Animal.

La expectativa para la utilización del manual para los ganaderos de PROGAN es buena y sería un test importante para una sistemática evaluación práctica del método y la cuantificación de los beneficios. Sería importante observar los verdaderos efectos del manual para el mejor acceso a mercados internacionales.

### **Impacto y sostenibilidad**

El impacto depende de mejorar la apropiación local por diferentes entes del sector público y privado. La sostenibilidad no se puede juzgar todavía porque no hay aún información sobre la utilización del manual.

## **4.1.7 Proyecto: Maquinaria agrícola**

### **Origen**

El sector de la maquinaria agrícola es un sector importante de la economía agropecuaria argentina. Las empresas de producción de maquinarias agrícolas argentinas (650 empresas) se encuentran distribuidas en el país en las provincias más agrícolas como Santa Fe (48%), Córdoba (24%), Buenos Aires (20%) y en las que tienen menor desarrollo como Tucumán, Chaco, la Pampa, etc., (8%). En los primeros años 2000, las importaciones

todavía eran importantes; a partir del 2003 se observa una subida de la producción local pero en el último año empezó a reducirse otra vez.

La competencia internacional que se aprovecha de la globalización para la producción de maquinaria, es muy intensa como en el caso de Brasil que tiene buenas cuotas de exportación en Argentina.

ONUDI decidió asistir a este sector industrial que sufre de una dispersión de las empresas, de una calidad y adaptación menor de los productos a las necesidades de los mercados extranjeros (maquinarias adaptadas para grandes extensiones como en América Latina y menos para Europa). La asistencia de ONUDI tiene el objetivo de promover la asociatividad, incrementar la producción con mejora de la calidad y además, promover la participación en el mercado internacional.

### **Objetivos y pertinencia**

El objetivo del proyecto es muy pertinente con los objetivos nacionales de localización productiva y de fomento de la asociatividad y de las exportaciones. El proyecto por el grupo meta representa una buena oportunidad, porque al momento no tiene producto y mercados de exportaciones consolidados que limiten la posibilidad de diversificar cuando la competencia es alta en el mercado interno como en este momento.

Para ONUDI y para el donante, el proyecto es por lo general pertinente porque hay respectivas posibilidades de asistencia técnica al sector industrial y desarrollo de las exportaciones. Además, el proyecto es pertinente ya que las empresas participantes son PYMES y algunas ubicadas en regiones de menor desarrollo industrial.

### **Implementación y gestión**

Las actividades implementadas son: (i) **Análisis FODA** que fue la primera actividad de este proyecto y que ha sido elaborada por parte de una consultora especializada del sector en la Argentina y (ii) **Study Tour** a la Feria EIMA 2006 de maquinaria agrícola, en Bologna, Italia organizado por la Fundación Exportar e ITPO en la cual participaron 6 empresarios del sector con encuentros con empresarios italianos.

Algunos de los participantes al Study Tour son socios de la Cooperativa de empresas DIMA (Distrito Industrial de la Maquinaria Agrícola de 9 de Julio) que están experimentando prácticas de asociatividad como herramienta para incrementar la presencia en el mercado nacional (comprar equipos de producción en común, proveer de piezas a las empresas más grandes, beneficiar de la economía de escala, aprender nuevas técnicas de producción y productos, etc.) no incluyen objetivos de exportación o comercialización.

Al momento no hay un coordinador del proyecto y por lo tanto no hay itinerario específico para incrementar la asociatividad y formación de grupos. Esta es una de las herramientas estratégicas sostenidas por el proyecto para fomentar las exportaciones y hay falta de metodología y lo que es más grave es que no se usan las herramientas específicas ONUDI para la creación de cluster/redes de empresas que es una de las áreas de competencia de ONUDI.



**Tabla n° 10**  
**MAQUINARIA AGRICOLA - Gastos**

BLs	Actividades	2004-2005	2006	2007		TOTAL 2002-2006	% del Total
				Gastos (*)	Empeñado		
		€	€	€	€	€	
17-00	Consultores Nacionales	0	0	0	10.500	10.500	42,9
21-00	Sub-contratos	7.984	0	0	0	7.984	32,6
21-04	SCI Consultores: SWOT Análisis	7.984				7.984	
32-00	Study-tours	0	0	0	3.000	3.000	12,3
33-00	In-service training	0	0	0	3.000	3.000	12,3
	Taller				3.000	3.000	
<b>TOTAL</b>		<b>7.984</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>16.500</b>	<b>24.484</b>	<b>100</b>

(\*) Gastos al 22/6/2007

### **Apropiación local**

El Ministerio de Producción y el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires así como las provincias de Córdoba y Santa Fe están desarrollando iniciativas afines de soporte a la incorporación y/o informaciones comerciales. Al momento hay una Asociación de Buenos Aires que ha tenido experiencias exportadoras exitosas basadas sobre la complementariedad de los equipos de las empresas y capaz de presentar (como un conjunto) una amplia gama de productos diferente por tipología y capacidad.

Al momento no hay evidencia que se haya organizado la transferencia de la experiencia de ONUDI en el marco de la creación de cluster y grupo.

### **Principales resultados**

Los participantes al EIMA de Bologna han establecido algunos contactos de negocios con empresarios italianos y algunos de ellos están experimentando innovaciones tecnológicas con potencialidades de exportación en los países latinoamericanos.

No se conocen los resultados del análisis FODA y del Taller de presentación y el seguimiento de esta actividad que habría debido servir para orientar la toma de decisiones y la preparación de un plan de trabajo.

### **Impacto y sostenibilidad**

No existe información todavía. Pero la falta de una institución contraparte (algunas potenciales ya tienen programa paralelo de fomento del este sector) dedicada a llevar adelante este tipo de intervenciones, hace muy poco probable que este proyecto llegue a tener impacto o sostenibilidad.

## 4.2 Componente 2 y 3: Promoción de inversiones y tecnología

### 4.2.1 Origen del proyecto

El objetivo global del programa es el mejoramiento del desempeño de PYMEs a través de un mejor acceso de las empresas al crédito y a los mercados de exportación. Dentro de este marco, se formulan los siguientes dos componentes que buscan establecer vínculos entre empresas e instituciones argentinas con empresas e instituciones extranjeras:

- a) oportunidades de inversión en regiones menos desarrolladas
- b) “project completion facility – Italy Argentina partnerships”

En ambos componentes se preveía una estrecha cooperación con la oficina ONUDI de promoción de inversiones y tecnología en Italia (ITPO Italia). También se preveía una interrelación entre estos dos componentes y las demás actividades del programa (principalmente consorcios de exportación y esquema de garantía).

### 4.2.2 Objetivos y pertinencia

El documento de programa original no establece explícitamente objetivos inmediatos (efectos directos) para los dos componentes arriba mencionados; se limita a la formulación de productos (outputs). Sin embargo, de algunos de los indicadores utilizados en las presentaciones de ITPO Italy (p.ej. número de proyectos concluidos, volumen de inversión generado, número de empleos generados), se puede deducir que existen los siguientes efectos directos esperados:

- creación de inversión extranjera en Argentina
- creación de empleo a través de inversión extranjera en Argentina

En el momento de la formulación del proyecto, Argentina se encontraba en una crisis financiera aguda (vea capítulo 2). Es dudable que un proyecto de promoción de inversiones pudiera superar la barrera representada por el colapso completo del sistema financiero argentino en ese tiempo, es decir, actividades de promoción de inversiones requieren generalmente de un cierto nivel de estabilidad económica/administrativa para poder ser pertinente para posibles inversionistas. Durante la fase de implementación del programa, aproximadamente a partir de 2003, la situación cambió y actualmente Argentina se ha recuperado de la crisis financiera. Con este desarrollo también la pertinencia de las actividades de promoción de inversiones aumenta de manera considerable.

No se ha establecido un marco lógico completo y coherente para las intervenciones en los dos componentes y faltan indicadores a nivel de efectos directos. Por ello, los objetivos inmediatos y los efectos directos esperados no están claros, lo que hace más difícil el monitoreo y la dirección.

Con referencia al grupo meta de esta intervención, es importante notar que la institución contraparte no es una de las instituciones argentinas involucradas en la promoción de inversiones (Fundación Invertir, ProsperAr antes ADI), sino la Fundación ExportAr, la cual NO se dedica a la promoción de inversiones. Esto también parece restarle pertinencia al componente.

En cuanto a la pertinencia del componente para los empresarios, no ha sido posible encontrar evidencia, ya que la gran parte de las actividades planificadas no se ha llevado a cabo. Cabe señalar que la ITPO Italia principalmente apoyó el programa a través de la organización y el apoyo a visitas de empresarios y funcionarios argentinos a eventos comerciales en Italia, en gran parte en Bologna. Estas actividades se consideran parte del componente 1, ya que el principal motivo de estos viajes no era la promoción de inversiones sino de fomentar las exportaciones.

### **4.2.3 Implementación y Gestión**

La implementación de los componentes de promoción de inversiones (componente 2 y 3) fue llevada a cabo parcialmente por la ITPO Italia y por otra parte por el gerente de proyecto en la sede de ONUDI en Viena. No se coordinaron de manera efectiva las contribuciones de estas dos entidades. En algunos casos la ITPO Italia no estaba informada de las actividades implementadas por la sede.

No hubo monitoreo basado en productos, actividades e indicadores inicialmente establecidos. Como resultado, tampoco existen informes describiendo las actividades y resultados basados en los planes originales.

Los informes presentados por la ITPO Italia incluyen una lista de proyectos de oportunidades de inversiones. Sin embargo, estos proyectos no son resultados del presente programa, ya que fueron identificados sin fondos y/o contribuciones del personal del programa.

Algunas de las actividades no correspondían a los sectores enfocados por el componente 1 del programa (p.ej. viajes de estudio para empresas de mármol y plantas medicinales) contribuyendo de esta manera al uso ineficiente de los recursos del programa.

La tabla 5 demuestra las diferentes actividades financiadas. Aproximadamente el 50% de los recursos se han utilizado para la contratación de expertos internacionales. Es notable que estos expertos trabajaron en el área de los fondos de garantía, no en la promoción de inversiones. Esto demuestra, que durante los primeros cinco años de ejecución del programa, no ha existido una gestión clara y transparente del programa completo.

**Tabla n. 5**  
**Componente 2 y 3 - Promoción de inversiones y tecnología (\*\*)**

BLs	Actividades	2002-2003	2004-2005	2006	Total (*)	% del Total
		USD (*)	€	€	€	
11-50	Consultores Internacionales	190,607	-24,722	0	139,595	49.4%
15-00	Viajes Locales	3,109	345	6,145	9,170	3.2%
17-00	Consultores Nacionales	17,523	0	18,000	33,106	11.7%
31-00	Beca	12,750	0	26,000	36,991	13.1%
32-00	Study-tours	10,700	51,363	2,581	63,168	22.3%
32-01	Participación de 14 Empresas a la Feria EIMA 2005 en Bologna	0	24,930	0	24,930	
32-01	Participación de 8 empresas al Sana en Bologna 2003 y a la feria Mármol en Verona 2003	10,700	0	0	9,224	
32-01	2 Empresarios en India, 2005	0	15,606	0	15,606	
32-01	2 Empresarios de Libia en 2005 a la Argentina.	0	10,827	0	10,827	
32-01	Participación al SANA 2006 en Bologna.	0	0	2,581	2,581	
45-00	Equipos	5	0	0	5	0.0%
51-00	Miscelánea	627	59	0	600	0.2%
<b>Total</b>		<b>235,321</b>	<b>27,045</b>	<b>52,726</b>	<b>282,634</b>	<b>100.0%</b>

(\*) 1 Euro = 1,16 USD cambio promedio de marzo 2003-marzo 2004

(\*\*) Fuente: Director del Proyecto. Elaboración de los evaluadores.

Ya que no se han establecido objetivos inmediatos (efectos directos), tampoco existen indicadores para medir los efectos directos de las actividades y productos. Esto puede ser considerado una debilidad no solamente del presente proyecto, sino refleja una práctica deficiente general en los proyectos de promoción de inversiones de ONUDI.

#### 4.2.4 Apropiación local

La institución contraparte para todo el programa era Fundación Exportar. No se define una institución dedicada al área de promoción de inversiones como contraparte de este componente. Esto y el hecho de que las actividades más importantes no se hayan llevado a cabo, resultan en que no haya apropiación local a nivel de instituciones. En qué medida las empresas sigan participando en ferias internacionales por su propia cuenta no se sabe, ya que no se está aplicando un monitoreo de este tipo de indicadores de efectos directos.

#### 4.2.5 Principales resultados

La mayoría de los resultados esperados de los dos componentes no han sido alcanzados, ya que muchas de las actividades previstas, especialmente la identificación de proyectos de inversión, no se llevaron a cabo.

Los viajes de estudio y participación en ferias, organizados por la ITPO Italia para empresas argentinas e italianas apoyaron a algunos de los proyectos sectoriales que forman parte del componente uno, a saber carne, cosméticos, maquinaria agrícola, miel y caprinos. Sin embargo, sobre los resultados de estas actividades no existe información sistemática. En conversaciones con algunos de los empresarios involucrados se expresó satisfacción con los servicios brindados por la ITPO Italia en la organización de los eventos. Se considera principal resultado de esta actividad, la concientización de los empresarios involucrados, poniéndolos en contacto con otros mercados, productos y tecnologías.

El 13% de los fondos del componente se utilizó para financiar un delegado argentino de promoción de inversiones dentro de la ITPO Italia. Más adelante, el delegado se financió con fondos alternativos, así que no todos los resultados de su labor pueden ser atribuidos al programa. Se observa que el portfolio de proyectos argentinos dentro de las actividades del ITPO Italia tiene cierta prominencia, indicando un efecto positivo al que ha contribuido el programa.

El objetivo del componente era estimular particularmente las inversiones en las regiones menos desarrolladas de Argentina. Ya que no se han llevado a cabo las actividades planificadas, el programa no ha logrado contribuir a este objetivo.

#### **4.2.6 Impacto y sostenibilidad**

La falta de una institución contraparte propiamente dedicada a la promoción de inversiones, la cual hubiera podido adoptar metodologías utilizadas por ONUDI, limita tanto el impacto como la sostenibilidad de estos componentes a un nivel muy bajo. El resultado más sostenible de este componente parece ser el Delegado Argentino arriba mencionado.

### **4.3 Componente 4: Fondo de Garantías recíprocas para PYMES**

#### **4.3.1 Origen**

La crisis política y económica sufrida en Argentina en diciembre 2001 es la causa de la paulatina desaparición del crédito a las PyME (ver 2.2.2.1). En general, y no solo en Argentina, las PYMES no tienen instrumentos financieros especializados y es difícil para estas tener acceso al crédito.

#### **4.3.2 Objetivos y pertinencia**

El objetivo de este componente es coherente y bien pertinente con una de las necesidades más importante de las PYMES que es el acceso al crédito y a la liquidez. Además ha sido muy pertinente por el Gobierno Italiano ya que Italia cuenta con amplia experiencia en este tema y cree que la introducción de un esquema piloto y la utilización de modelos a nivel de cluster de PYMES podrían garantizar el acceso al crédito de las PYMES.

A pesar de que ONUDI cuenta con algunas experiencias en la ejecución de proyectos en el ámbito financiero, la asistencia al sector financiero no es parte de la estrategia corporativa y de servicios de la ONUDI. Por lo tanto el proyecto no se considera pertinente para ONUDI.

### 4.3.3 Implementación y gestión

El estudio fue asignado a una sociedad de consultoría italiana para el Diseño de Fondos de garantías recíprocas de PYMES y luego la introducción de esquema de implementación y emisión de garantías para proyectos seleccionados.

El estudio analizó el sistema SGR- Sociedades de Garantía Recíproca- existente en Argentina y la experiencia registrada en los países europeos y principalmente italianos como Confidi “*Consorzio di Garanzia Collettiva Fidi*”. En consideración de las diferencias de estos dos sistemas fue apropiado aplicar una adaptación del modelo italiano para la creación de un fondo de garantía mutual que podría facilitar el acceso al crédito a las Pymes argentinas y solucionar sus problemas de liquidez.

El proyecto ha sido presentado en diferentes ocasiones a instituciones económicas y financieras como UAFJP Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones; Banco Central y diferentes fondos y Merchant Banks presente en la Argentina. A nivel del sector financiero ha sido de poca pertinencia y no ha encontrado un interés suficiente y capaz de soportarlo dándole más seguimiento.

Aunque el estudio contenía propuestas concretas de cómo implementar el esquema a través de un proyecto piloto, no se ha generado tal proyecto y no existen documentos que expliquen el porqué. De hecho parece que el gobierno argentino no estaba interesado en ejecutarlo lamentando la falta de un plan de implementación (que existe) y otros que dicen que no era adecuado a la Argentina. Hay evidencia de un interés de las regiones de Córdoba y Santa Fe que quisieran implementarlo. Al final este componente fue afectado por las intervenciones unilaterales y de alto nivel de ONUDI (cambio del gerente de Programa, instrucciones para parar este componente) y por la falta de un mecanismo rector participativo desde el inicio.

Además el componente ha tenido gastos muy importantes en términos relativos y absolutos de consultores internacionales, algunos de ellos no necesarios, como por ejemplo la intervención de un premio Nóbel por un componente que de hecho al momento no ha tenido todavía resultados.

**Tabla n° 6**  
**Componente Fondo de Garantía Recíproca para PYMES (\*\*)**

BLs	Actividades	2002-2003		2004-2005	Total 2002-2006	% del Total
		USD (*)	€	€	€	
11-50	Consultores Internacionales	126.760	109.276	209.297	318.573	97,6
17-00	Consultores Nacionales	3.082	2.657	5.121	7.778	2,4
<b>Total</b>		<b>129.842</b>	<b>111.933</b>	<b>214.418</b>	<b>326.351</b>	<b>100</b>

(\*) 1 Euro = 1,16 USD cambio promedio de marzo 2003-marzo 2004

(\*\*) Fuente: Director del Proyecto. Elaboración de los evaluadores.

#### 4.3.4 Apropriación local

No hubo una institución contraparte clara para la apropiación e implementación del proyecto.

#### 4.3.5 Principales resultados

No hay resultados. No hay evidencia que el estudio haya sido utilizado. Aunque el proyecto sea muy importante y pertinente por el grupo meta, nunca llegó a éste porque el proyecto no salió de la fase de estudio y no fue propuesto el avance de la fase piloto.

#### 4.3.6 Impacto y sostenibilidad

No hay al momento evidencia de impacto y de sostenibilidad. Al contrario, el problema todavía está, y ha tenido un impacto negativo la falta de implementación del proyecto y por lo menos su circulación para averiguar otras formas de soporte en el tema del acceso al crédito por parte de las PYMES.

### 4.4 Proyectos Transversales

#### 4.4.1 Sub-proyecto Metrología, calidad y trazabilidad

##### Origen del proyecto

Como se ha mencionado anteriormente, en la fase de identificación del programa, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), fue identificado como principal

institución contraparte de este proyecto. Más adelante, se decidió cambiar el INTI por Fundación Exportar como contraparte principal, manteniendo al INTI como institución colaboradora en los casos que se requieren “servicios técnicos de asesoría a PYMES”.<sup>6</sup>

Mientras el INTI no se involucra en el programa durante su primera fase, el segundo gerente de proyecto por parte de ONUDI Viena (cuya especialidad técnica es el área de metrología) introduce un fuerte aspecto de metrología (vea protocolo de la reunión del Comité Técnico del Septiembre 2005) en cooperación con el INTI. Esta actividad se considera como una de las líneas transversales de acción para complementar los proyectos sectoriales de tal manera que se mejore la infraestructura técnica para facilitar las exportaciones.

No hubo un proceso de identificación participativa de este proyecto, ni hubo involucramiento del sector privado. El lanzamiento del proyecto se basó principalmente en el análisis de estudios existentes<sup>7</sup> que sugieren una desventaja de Argentina vis-a-vis sus principales competidores latinoamericanos en materia de metrología.

### **Objetivos y pertinencia**

No existe un documento de proyecto completo para este proyecto, por lo que no es posible analizar la calidad de los objetivos establecidos. Se considera esto una deficiencia muy grave en la planificación del proyecto, ya que demuestra que desde el inicio ha sido un esfuerzo muy poco participativo, lo que parece explicar parcialmente las percepciones negativas sobre el proyecto por parte de algunos socios locales del programa.

Sin embargo, la pertinencia del proyecto se considera generalmente alta. Primero, estudios internacionales<sup>8</sup> establecen claramente la tendencia hacia requerimientos cada vez más altos en materia de metrología. Esto aplica particularmente para países en desarrollo que necesitan protegerse de posibles barreras no-tarifarias del comercio si quieren ampliar su inserción en los mercados internacionales. Además el estudio arriba mencionado de la PTB de Alemania llega a la conclusión que Argentina tiene mucho que mejorar para llegar al nivel de Brasil y México.

No se ha analizado la pertinencia de las actividades previstas para las empresas clientes del INTI. No se ha establecido una línea base en términos de satisfacción del cliente con los servicios del INTI, ni se ha aplicado un sistema de monitoreo para observar la utilización de los equipos nuevos instalados en el INTI. Por lo tanto resulta imposible juzgar la pertinencia de estas actividades para el sector privado.

Mientras el área de metrología definitivamente cae dentro de las competencias principales de ONUDI y se puede considerar por lo tanto pertinente para la asistencia técnica a través de esa agencia, el proyecto no está orientado hacia las regiones menos desarrolladas de Argentina, objetivo claramente establecido en el documento de programa, por lo que no se considera pertinente bajo este criterio.

---

<sup>6</sup> Vea documento de programa página 19

<sup>7</sup> “Study of future needs of Argentina regarding metrology”, PTB, June 2004

<sup>8</sup> “Evolving needs for metrology in Trade, Industry and Society and the role of BIPM”, International Committee for Weights and Measures, April 2003



## Implementación y Gestión

El gerente del proyecto por parte de la sede de ONUDI implementó este proyecto sin mucha coordinación con la dirección local del mismo. En parte esto se debe a las barreras de comunicación (el gerente no hablaba español). Otra razón parecen ser las instrucciones recibidas por parte del Director General de ONUDI de reorientar el programa más hacia áreas técnicas donde la ONUDI tiene competencia especializada.

El efecto de esta falta de coordinación local es que el proyecto no cumple con su función transversal, tal como está previsto en el esquema de proyecto establecido en la segunda fase del programa. No existen nexos concretos con ninguno de los siete proyectos sectoriales.

Las principales actividades del proyecto son dos: primero, un estudio hecho por un consultor internacional bien calificado en el tema para identificar las necesidades concretas del INTI en materia de metrología. Segundo, la compra y entrega del equipo al INTI. Los dos componentes se implementaron sin mayores problemas y el INTI ha expresado su satisfacción completa con los servicios recibidos. También se contrata un consultor nacional para el proyecto, pero él tampoco establece vínculos con las demás actividades del programa.

Aproximadamente el 90% de los fondos se ha utilizado para la compra de equipo y el 10% para asistencia técnica por consultores, principalmente internacionales. Ya que el proyecto era de duración corta y no incluía componentes de capacitación y tampoco hubo involucramiento directo de personal especializado de ONUDI, se considera que el valor agregado por ONUDI pudo haber sido mayor.

No existen informes sobre el avance del proyecto y tampoco existe un sistema de monitoreo de los efectos directos a nivel de empresa. Esto no permite que los socios locales y el INTI aprecien los resultados del proyecto, ni que la ONUDI aprenda lecciones para proyectos en otros países.

**Tabla n° 11**  
**METROLOGIA: Calidad y trazabilidad para exportaciones (\*\*)**

BLs	Actividades	2004-2005	2006	2007	TOTAL 2004 - 2007	% del Total
		€	€	€	€	
11-50	Consultores Internacionales	30.574	23.044	0	53.618	10,4
17-00	Consultores Nacionales	0	4.994	1.190	6.184	1,0
45-00	Equipos	0	457.805	489	458.294	88,7
<b>TOTAL</b>		<b>30.574</b>	<b>485.843</b>	<b>1.679</b>	<b>518.096</b>	<b>100,0</b>

(\*\*) Fuente: Director del Proyecto. Elaboración de los evaluadores.

## **Apropiación local**

Como se ha mencionado anteriormente el INTI ha expresado su plena satisfacción con el proyecto. Sin embargo, cabe señalar que no ha habido contrapartida por parte del INTI en la financiación del equipo, ni de los expertos empleados.

De las visitas durante la evaluación y las discusiones con personal del INTI se concluye que el equipo entregado es de utilidad y se está utilizando para prestar servicios a clientes públicos y privados. Más importante, el equipo sigue siendo utilizado para ampliar el reconocimiento internacional del INTI en las diferentes áreas técnicas donde se ha comprado equipo con fondos ONUDI.

## **Principales resultados**

Según informaciones del INTI el equipo financiado con fondos del programa está siendo utilizado a plena capacidad. No existen datos concretos sobre los efectos directos para las empresas clientes del INTI. En algunos casos los equipos instalados en las sucursales regionales del INTI (p.ej. Córdoba) permiten a las empresas ahorros sustanciales en términos de tiempo y dinero para la calibración de sus equipos, ya que anteriormente tenían que mandar el equipo a Buenos Aires.

Un resultado futuro es el reconocimiento internacional del INTI (a través de acuerdos mutuos de reconocimiento) en algunas áreas de metrología (p.ej. PH, temperatura), lo que facilitará el acceso a mercados para las empresas que requieren de estos servicios. Los reconocimientos internacionales obtenidos por el INTI hasta el momento, no son atribuibles al proyecto, ya que existían antes de la intervención. El proceso de reconocimiento, que funciona a través de revisiones por expertos, generalmente tarda varios años.

## **Impacto y sostenibilidad**

La sostenibilidad del proyecto se considera alta, ya que el grado de autofinanciación del INTI por concepto de servicios está aumentando. Por ejemplo, en Córdoba está llegando al 50% de los ingresos actualmente. Esto significa que la utilización del equipo instalado para la venta de servicios garantizará su mantenimiento y eventual reemplazo.

El impacto del proyecto se considera muy limitado, ya que no se han incluido mecanismos de repetición o extensión por parte de socios locales. Los efectos se limitarán a los de la intervención directa.

### **4.4.2 Proyecto: Semanas Argentinas**

#### **Origen del proyecto**

Argentina tiene un potencial de exportación que no es todavía bien explorado y desarrollado. El desconocimiento de la capacidad de producción de productos argentinos de calidad en los mercados internacionales, es muy elevado. La posibilidad para las PYMES de comunicar con los potenciales clientes e incrementar la imagen en el exterior, necesita

conocimientos específicos y costos proporcionados que podrían no ser sostenibles para las empresas individuales.

Fundación Exportar -en el marco de sus actividades de facilitador de las exportaciones de las PYMES argentinas- identificó y finalizó con el soporte financiero de ONUDI, la realización del documento “Proyecto para el incremento de la imagen de productos argentinos en el exterior mediante semanas argentinas”. Este proyecto planteaba la realización de semanas argentinas en grandes superficies de venta como supermercados o grandes tiendas departamentales adonde estaba prevista la degustación y la venta de los productos en promoción.

### Objetivos y pertinencia

El proyecto estaba enfocado en la promoción de vino, y productos alimenticios y otros como cuero, textiles y artesanías. El documento de proyecto describe las actividades relativas a la planificación y organización de las semanas argentinas en diferentes países, previamente identificados por el 2005.

Fundación Exportar pidió el concurso de ONUDI a la financiación y realización de las semanas argentinas. Este proyecto se considera pertinente por Fundación Exportar y los beneficiarios y también por el donante, en el marco de la promoción de las exportaciones de las PYMES. No se considera pertinente por ONUDI que no tiene competencia en la promoción de las exportaciones. Aunque fue aprobado por el Technical Committee, ONUDI financió sólo el estudio, porque los recursos no fueron transferidos a tiempo y Fundación Exportar decidió implementar sola el proyecto.

**Tabla n° 12**  
**Semanas Argentinas**

BLs	Actividades	2004-2005	2006	Total 2004-2006	% del Total
		€	€	€	
11-50	Consultores Internacionales	10.542	15.724	26.266	100
<b>Total</b>		<b>10.542</b>	<b>15.724</b>	<b>26.266</b>	<b>100,00</b>

(\*\*)Fuente: Director del Proyecto. Elaboración de los evaluadores.

### Implementación y gestión

La gestión del proyecto ha sido deficiente porque aunque fue aprobado por el Technical Committee del programa, y ONUDI ha financiado un estudio, el proyecto ha sido implementado sin la participación de ONUDI. Los recursos no fueron transferidos a tiempo y Fundación Exportar decidió de implementar sola el proyecto.

### **Apropiación local**

Fundación Exportar ha sido la promotora de la iniciativa y no se sabe si otras instituciones han sido involucradas en esta actividad para evaluar si ha habido una apropiación local a nivel de instituciones.

### **Principales resultados**

No se sabe si los resultados esperados de este proyecto han sido alcanzados, ya que no hay evidencia que Fundación Exportar haya transferido a ONUDI los éxitos de las semanas argentinas.

### **Impacto y sostenibilidad**

Sobre los resultados de estas actividades no existe información evidente. La falta de una correcta planificación de los recursos y la coordinación con la estructura ONUDI en Viena, no ha permitido una eficiente intervención con resultados no correspondientes a lo que se ha invertido, como se puede ver en la Tabla n.12.

## **4.4.3 Proyecto: Información Comercial para PYMES**

### **Origen del proyecto**

Las PYMES utilizan muy poco el potencial de internet y este proyecto tiene como objetivo facilitar el acceso de las PYMES a los mercados externos utilizando los recursos ofrecidos por internet para la promoción y la venta de sus productos (e-commerce).

En el año 2005, ONUDI y Fundación Exportar financiaron la preparación y publicación del Manual de Promoción Comercial. Con el fin de complementar el programa Argentina Trade Net de información comercial de la Cancillería Argentina, este proyecto ha apoyado el desarrollo de un sitio (integrante del sitio Web de Fundación Exportar), para la promoción de productos argentinos y la realización de negocios por Internet (Market Place) que será puesto a disposición de las PYMES. La idea es que los compradores puedan identificar, entrando a través de un mismo sitio común a todas las PYMES argentinas, a los oferentes argentinos, realizar una visita virtual para conocer las características de las empresas y sus productos, y establecer los contactos necesarios para la compra.

Los costos de desarrollo, mantenimiento y actualización tecnológica de un sitio con funcionalidad B2B (Business to Business) son altos. Además tienen que sumarse los costos de promoción para atraer a potenciales compradores. Todo esto hace que las PYMES tengan dificultades para utilizar esta moderna herramienta de difusión y operación por Internet. Con esta nueva facilidad del Market Place, las PYMES podrán incorporarse al comercio electrónico en igualdad de condiciones que las grandes.

## Objetivos y pertinencia

El sub-proyecto tiene un objetivo global pertinente y complementa otras actividades de fomento del e-commerce en las cuales el gobierno argentino (Fundación Exportar y Cancillería) está invirtiendo.

El grupo meta - las PYMES - no ha sido involucrado ni está previsto su involucramiento en el diseño de la herramienta "Market Place" y no se puede saber cuántos podrían estar interesados en esta herramienta o cuáles serían las necesidades específicas antes del diseño del portal (esto presupone que las PYMES inviertan en la preparación de una página Web compatible al "Market Place" de sus catálogos de productos y servicios).

Durante el encuentro con el principal comitente (Fundación Exportar) se descubrió que las expectativas de Fundación Exportar, podían llegar a ser diferentes de lo antes descrito en lo que concierne la gestión de los contactos de venta/compra de la PYMES. Fundación Exportar está pensando en un sistema en el cual ella tenga un rol más activo, es decir, organice una base de datos de los potenciales compradores y luego entre en contacto con ellos para identificar la demanda, orientarla y señalarla al grupo de PYMES potencialmente capaces de satisfacerla. Esto presupone una inversión en personal calificado con conocimiento técnico de los productos, capacidad de comunicación, visión, etc., y capaz de manejar el proceso del e-commerce. Fundación Exportar no tiene todavía toda la información para prever el costo y el empeño necesarios de este servicio a las PYMES.

Para la Cooperación internacional se considera pertinente este tipo de iniciativa ya que se dirige al apoyo y desarrollo de las PYMES. Para la ONUDI no se considera muy pertinente, ya que la promoción de las exportaciones no es un área de su competencia y tampoco cuenta con la experiencia en el desarrollo de este tipo de software. No se ve una transferencia del conocimiento de ONUDI a la Argentina en este componente.

## Implementación y gestión

La implementación del proyecto está un poco atrasada y en caso de terminación del proyecto en el 2007 no sería posible armar un proyecto piloto indispensable para testear la funcionalidad del sistema. En este caso el proyecto sería muy poco eficiente porque no se lograría la posibilidad de testear la implementación a nivel de piloto del "Market Place" y el trabajo de consultoría para el diseño del modelo conceptual de la plataforma informática habría sido inútil.

Tabla n° 13  
Informaciones Comerciales para PYMES

BLs	Actividades	2004-2005	2006	2007		TOTAL 2004 - 2007	% del Total
				Gastados (*)	Empeñado		
		€	€	€	€	€	
11-50	Consultores Internacionales	0	0	12.201	15.840	28.041	34,5
17-00	Consultores nacionales	8.544	10.111	4.240	16.653	39.548	48,7
21-00	Sub-contratos	0	0	0	8.000	8.000	9,9

	Informaciones comerciales para PYMES				8.000	8.000	
33-00	In-service training	0	0	0	2.400	2.400	3,0
	Taller				2.400	2.400	
45-00	Equipos	0	0	0	1.200	1.200	1,5
	1 PC 2007				1.200	1.200	
51-00	Miscelánea	0	0	0	2.000	2.000	2,5
51-00	Interfase				2.000	2.000	
<b>TOTAL</b>		<b>8.544</b>	<b>10.111</b>	<b>16.441</b>	<b>46.093</b>	<b>81.189</b>	<b>100</b>

(\*) 1 Euro = 1,16 USD cambio promedio de marzo 2003-marzo 2004

(\*\*)Fuente: Director del Proyecto. Elaboración de los evaluadores.

(\*\*\*)Gastos al 22/6/07

### Apropiación local

La apropiación a nivel de Fundación Exportar es buena; siendo uno de los promotores de esta actividad todavía parece que existen expectativas diferentes de lo que está desarrollando el coordinador del proyecto. Las cámaras de comercio, las asociaciones profesionales, las instituciones locales que favorecen la exportación de las PYMES (p.ej. Pro-Mendoza) y sobre todo las PYMES, no parecen estar involucradas en el diseño de este portal.

### Principales resultados

No hay todavía resultados concretos.

### Impacto y sostenibilidad

El impacto dependerá de la apropiación local y de la implementación de la herramienta “market place” por Fundación Export.ar. Será esencial y muy importante la aceptación de la herramienta por las PYMES. Todos estos factores no se pueden juzgar todavía.

La sostenibilidad no está clara, dado el alto costo asociado a la recolección de las informaciones de los importadores y al manejo del portal y si el servicio sería gratuito para las PYMES.

**Cuadro 1: Resumen del desempeño de los 4 componentes y 10 proyectos del programa**

Componente	Sub-proyecto	Pertinencia	Apropiación local	Diseño	Implementación	Resultados	Sostenibilidad/ Impacto	Integración en el programa	Valor agregado de ONUDI	Pro-medio	Desempeño por (sub-) componente
1) Proyectos sectoriales (Consortios de exportación)	Proqán (Carne)	4	4	4	4	3	4	3	2	3.5	Regular
	CTU Tucumán	4	4	4	3	3	3	3	4	3.5	Regular
	Miel	4	4	4	3	3	3	3	4	3.5	Regular
	Caprinos	3	3	3	2	2	3	3	2	2.6	Regular
	Bienestar Animal	2	2	3	2	1	2	4	1	2.1	Deficiente
	Maquinaria agrícola	5	2	3	2	1	2	2	3	2.5	Deficiente
	Cosméticos	3	2	2	2	2	3	3	4	2.6	Regular
2) Promoción de inversiones (componente 2 y 3)		2	2	2	2	1	2	3	3	2.1	Deficiente
4) Fondo de garantía para PYMEs		3	1	4	1	1	1	1	1	1.6	Malo
Otros proyectos	Información comercial para PYMEs	4	1	3	3	1	2	2	1	2.1	Deficiente
	Semanas Argentinas	3	3	3	1	1	1	1	1	1.8	Malo
	Metrología (INTI)	4	4	2	3	3	3	1	3	2.9	Regular
	Desempeño promedio por criterio de evaluación	3.4	2.7	3.1	2.3	1.8	2.4	2.4	2.4		
		Regular	Regular	Regular	Deficiente	Malo	Deficiente	Deficiente	Deficiente		

Concepto	Puntaje	Descripción
Sobresaliente	>4.5	La dimensión evaluada/el proyecto es destacable.
Bueno	>3.5	La dimensión evaluada/el proyecto es satisfactoria.
Regular	>2.5	La dimensión evaluada/el proyecto no logra, en todos los casos, cumplir los criterios mínimos esperados.
Deficiente	>2.0	La dimensión evaluada/el proyecto en la mayoría de los casos no cumple con los criterios mínimos esperados.
Malo	<1.9	La dimensión evaluada no cumple con los criterios mínimos esperados/el proyecto ha fracasado.





# 5

## Evaluación del programa

---

### 5.1 Objetivos y pertinencia del programa

El objetivo global del programa de promover la asociatividad, mejorar el acceso al crédito y explorar la posibilidad de incrementar las exportaciones de las PYMES en las regiones menos desarrolladas era muy pertinente, considerando que en los años 2002 y 2003 la crisis financiera y económica en la Argentina era grave.

Pero no todos los componentes del Programa han sido igualmente pertinentes y esto ha cambiado una vez superada la crisis.

El primer componente (*“Desarrollo de las PYMES Argentinas, acceso al mercado y creación de 5 consorcios de exportación”*) ha sido muy pertinente en los primeros años de la crisis. La pertinencia disminuyó después de la superación de la crisis financiera, cuando el objetivo de las exportaciones no era más una prioridad para todos los sectores y para todas las PYMES. De hecho, normas y tasas de la exportación en algunos sectores y la competencia internacional han contribuido a mejorar la conveniencia de producir para el mercado interno.

El componente 4 (*Fondos de Garantía para PYMEs*) pareció pertinente en el momento de su diseño, el cual se hizo sin mayor involucramiento de los beneficiarios y basándose en prioridades del donante. Sin embargo, la pertinencia de los estudios producidos en los que concierne el grupo meta directo (sector financiero) se considera muy baja, ya que los esfuerzos hechos para que algunas instituciones adapten las medidas propuestas en el estudio, no han producido resultados.

Los componentes 2 y 3 (*Promoción de inversiones*) no se considera pertinente, ya que en un momento de crisis financiera, es prácticamente imposible promover inversiones extranjeras, particularmente para PYMEs. La pertinencia actual es potencialmente mejor después de la demostración de la capacidad de la Argentina de solucionar la crisis.

Ha sido muy pertinente el plan de enfocar las intervenciones del programa en las regiones menos desarrolladas de Argentina. Sin embargo, no se ha logrado este objetivo con algunas excepciones (proyecto CTU en Tucumán, Proyectos de leche de cabra y de miel en zonas menos desarrolladas de Córdoba). Este problema de pertinencia es más grave hoy día, ya que el país demuestra altas tasas de crecimiento económico y el énfasis de la cooperación ONUDI debe ser el apoyo al Gobierno Argentino en la promoción de un desarrollo industrial equitativo.

No todas las intervenciones del programa se consideran pertinentes para la ejecución por ONUDI, siendo esta una agencia especializada que debe brindar asistencia técnica con componente importante y no un ente financiero. En varios de los proyectos la contribución de ONUDI se ha limitado a cubrir los costos de equipo o de consultores identificados por

las contrapartes locales o por la cooperación italiana, sin que haya habido una contribución metodológica o de conocimiento por parte de ONUDI.

Además, ONUDI ha actuado en algunas áreas (fondos de garantía/sector financiero, promoción de exportaciones, ganadería/bienestar animal) que no figuran dentro de la estrategia corporativa de la organización y donde no existe mayor competencia. En otras áreas, donde existe competencia bien establecida de ONUDI (consorcios de exportación), no se ha hecho uso de las metodologías y herramientas de esta agencia, lo que se considera una debilidad importante en la ejecución del programa, que ha disminuido la pertinencia de estas intervenciones para los grupos meta (empresarios agrupados).

## 5.2 Implementación, Dirección, Monitoreo y Coordinación

### 5.2.1 Implementación del Programa

#### *Primera fase de implementación del Programa (Marzo 2003 – Diciembre 2003)*

En Marzo del 2003 comenzó la ejecución del Programa, con una duración prevista de tres años y gestionado por un Director de Proyecto en la sede de ONUDI en Viena y por un Director Nacional del Programa ubicado en una oficina en Buenos Aires. En esta primera fase Fundación Exportar, la institución contraparte del programa, fue muy activa y con la contribución de una sociedad de consultoría local seleccionó varios sectores para posibles intervenciones (carne, alimentos orgánicos, cueros, madera, cosméticos) y luego formuló los siguientes dos proyectos: Proyecto Progan (carne) y Proyecto CTU - Cooperativa de Trabajadores Unidos, Tucumán (caña de azúcar y Frutillas IQF).

También empezaron a implementarse las actividades del componente 4, contratando una empresa italiana para la elaboración de un estudio sobre fondos de garantía. No se implementaron las actividades de los componentes 2 y 3 (promoción de inversiones).

El Programa fue manejado solamente por un Director del Programa sin la utilización de otras competencias existentes de los departamentos especializados de la Oficina de Viena. Tal como se ha mencionado en el capítulo 3, esto se considera una debilidad importante en la planificación (el programa fue formulado como si fuera un proyecto especializado) pero también en la ejecución, ya que hubiera sido posible involucrar departamentos especializados en diferentes ramas de actividades, especialmente el de agro-industria y el de pequeñas empresas donde existe una competencia en el área de asociatividad empresarial, línea central de acción del programa. Uno de los efectos de esta omisión es que no se han utilizado las metodologías y herramientas desarrolladas por ONUDI, las cuales hubieran sido muy útiles para fortalecer las capacidades de las instituciones locales.

Además, los arreglos institucionales planificados según el documento de programa (creación del SC y del TC, ver 5.2.1) se realizaron muy tarde, lo que ha llevado a una gestión unilateral durante la primera fase del programa de parte de ONUDI, sin mayor involucramiento de los socios locales en la toma de decisiones. En este período fueron cambiados los objetivos, y se hicieron revisiones presupuestarias sin evidencia en los documentos recibidos de la aprobación / conocimiento / participación del Donante o del Gobierno Argentino.

Esta falta de establecimiento de un mecanismo local participativo para la gestión estratégica del programa, en combinación con intervenciones de la oficina del Director General de ONUDI, se considera una de las principales causas de los problemas enfrentados por el programa, ya que no se logró establecer un consenso claro sobre el enfoque de implementación entre los tres principales actores.

Esto se tradujo en falta de participación en la toma de decisiones y causó rupturas en el programa, cambios de enfoque introducidos de manera unilateral y contradicciones en la gestión del programa como los casos del componente “Garantía recíproca para PYMES” que fue financiado con gastos importantes y al momento de la implementación abandonado sin ninguna explicación, en contraste con las expectativas específicas del donante y sin poder organizar un proyecto piloto para averiguar las posibilidades de aplicación así como difundir el estudio a los potenciales beneficiarios (sector financiero).

#### Suspensión del Programa (Diciembre 2003 – Noviembre 2004)

En Diciembre 2003, la Oficina de la Dirección General de ONUDI suspendió el Programa por un período de casi un año para hacer una revisión interna y dar un nuevo enfoque al Programa. Casi en los mismos meses se cambiaron los dos directores de Viena (Diciembre 2003) y de Buenos Aires (agosto 2004). No existe información clara sobre los motivos de esta revisión y sobre los motivos del cambio de los directores.

Un nuevo Director de Programa de Viena fue nombrado en marzo 2004, pero las actividades se quedaron prácticamente paradas hasta el último trimestre, cuando en noviembre de ese mismo año con la designación por concurso del nuevo Director Nacional del Programa en Buenos Aires se reiniciaron las actividades. El balance de estos primeros 20 meses de Programa no era muy positivo.

#### Segunda fase de implementación del Programa (Noviembre 2004 - Julio 2007)

La nueva gestión del Programa implementa por primera vez los requerimientos básicos establecidos en el documento del Programa original, estableciendo el “Steering Committee” y el “Technical Committee” del programa. Esto para asegurar el control y la orientación estratégica del Programa y además mantener informadas de los progresos del Programa a las autoridades italianas y argentinas.

El segundo Director del Programa, contando con la aprobación del “Steering Committee”, reenfocó el Programa e intentó establecer una nueva lógica interna (vea cuadro 3).

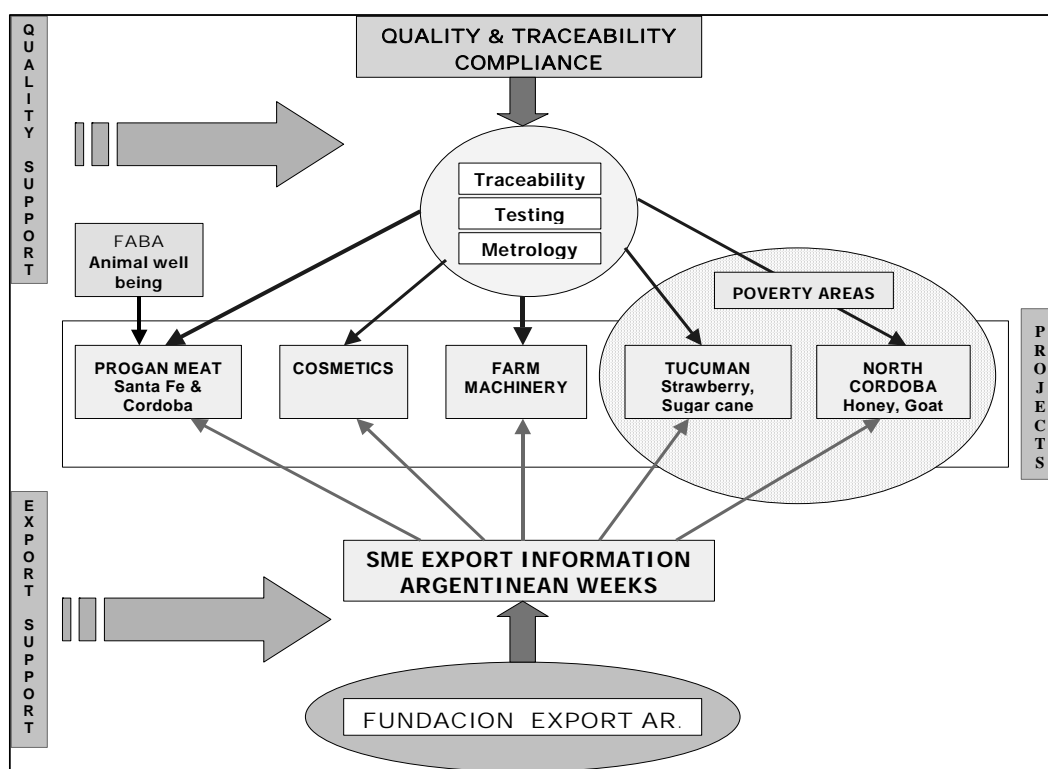
#### **Cuadro 2 – reuniones de los comités del programa**

**1) Steering Committee: una sola reunión el 24 de Noviembre de 2004**, presenciado por autoridades de ONUDI y de los Gobiernos Italiano y Argentino.

**2) Technical Committees: desde Enero 2005 hasta el final del 2006:**

- 1 Technical Committee del 29 Marzo 2005
- 2 Technical Committee del 28 de Junio del 2005
- 3 Technical Committee del 14 Septiembre del 2005
- 4 Technical Comité de 16 Mayo del 2006
- 5 Technical Comité de 4 Diciembre del 2006

Cuadro 3 - Lógica interna del programa planteada para la fase II



La estructura interna del programa propuesta en el cuadro 3 consiste principalmente en la integración de los diferentes proyectos sectoriales a través de algunas actividades transversales (metrología, información para PYMEs, promoción de exportaciones) y que apunta hacia un enfoque global de calidad para la exportación. Esta estructura parece pertinente y razonable desde una perspectiva lógica de programación. Sin embargo, no se logró implementarla, ya que los vínculos entre las actividades sectoriales y los proyectos transversales no existen en la realidad. Tampoco se formula un nuevo documento de programa para convertir esta nueva estructura en un plan de actividades correspondiente. Como consecuencia, durante la segunda fase los proyectos siguen siendo ejecutados de manera aislada, sin un marco común y sin el involucramiento de otros departamentos especializados de ONUDI.

La Tabla 1 demuestra que el 13% de los fondos utilizados fue gastado por el costo de soporte de la sede de ONUDI y el 16 % por la coordinación local en Buenos Aires. El restante 70% fue utilizado para la realización directa de actividades (principalmente consultoría y equipos).

Al principio las actividades fueron enfocadas en cinco proyectos de los cuales tres proyectos verticales (Cosméticos, Progan, CTU) y dos proyectos horizontales (Fondo de Garantías y ITPO) que corresponden al 53% de los gastos del total de los presupuestos y 76 % de todos los gastos por proyecto. Sucesivamente la cuota destinada a cada proyecto se ha ido reduciendo y aparte el proyecto de “Metrología” los demás tienen una inversión muy baja. Actualmente se están ejecutando 8 sub-proyectos y 4 han sido terminados.

## 5.2.2 Dirección y Coordinación del Programa

La calidad de la dirección y coordinación ha variado de manera significativa a lo largo de la implementación del programa. De manera general se considera la gestión muy poco eficiente por diferentes razones. Los cambios de tres Directores de Programa (uno que no hablaba español) y de dos Directores Nacionales; las suspensiones de las actividades que produjeron largos retrasos de ejecución y el empleo de coordinadores residentes en Buenos Aires para pequeños proyectos implementados en áreas rurales son algunos de los factores principales.

Hubo muy pocos viajes de los Directores del proyecto a las áreas de ejecución afuera de Buenos Aires. Esto coincide con pocas relaciones constructivas con las instituciones locales y una completa falta de planificación en cuanto a la replicación de las experiencias.

También ha sido un problema la falta de transparencia en cuanto al uso del presupuesto. El Director Nacional del Programa no contaba con la información necesaria sobre el uso de los fondos para elaborar una visión a largo plazo en la implementación del Programa y de los proyectos.

En la última fase de implementación, ONUDI ha hecho un esfuerzo para mejorar esta situación, con cierto éxito. Existe ahora una mejor transparencia en cuanto a actividades y fondos utilizados y se están realizando algunos ajustes a la contratación de coordinadores de proyectos.

## 5.2.3 Monitoreo

El monitoreo sistemático del programa ha sido muy débil, tanto a nivel de resultados como a nivel de actividades y utilización de recursos. Los informes de progreso del programa no reflejan los objetivos del mismo, ni usan indicadores para efectos directos e impacto.

Ya que nunca se ha reformulado el documento de programa para adaptarlo a la nueva estructura de la segunda fase, tampoco se pudo mejorar el monitoreo en cuanto a resultados esperados. Sin embargo, en cuanto al monitoreo de gastos y actividades la situación ha mejorado de manera significativa en el último año de ejecución.

No se ha aplicado un sistema de autoevaluación en todo el proyecto. Esto es una consecuencia directa de las debilidades en el monitoreo y de la falta de un marco lógico del programa en su forma actual.

## 5.3 Integración del Programa

El programa fue implementado como proyecto (no como programa integrado), y manejado por un solo Director sin la participación de los diferentes departamentos especializados de ONUDI (PYME, Agroindustria).

Los diferentes proyectos funcionan, con pocas excepciones, de manera independiente, sin que se haya realizado sinergia entre ellos. Excepciones son la reorientación del proyecto bienestar animal hacia los sectores carne bovino y caprino (originalmente previsto para

sectores porcino y avícola) y la utilización de Fundación San Javier para capacitaciones en diferentes proyectos.

No se han hecho muchos esfuerzos para la integración del programa con iniciativas de otras instituciones nacionales e internacionales en Argentina. Por ejemplo, la Subsecretaría de Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) que funciona dentro del Ministerio de Economía y Producción, implementa programas para promover la asociatividad de empresas. Sin embargo, el proyecto no ha establecido cooperaciones directas con este organismo.

## **5.4 Apropriación local**

La falta de un mecanismo local participativo en las fases de formulación (cuando las decisiones del programa se tomaban en Roma y en Viena) y de implementación (cuando las decisiones eran unilaterales y a veces tomadas en la oficina del Director General de ONUDI) es una de las causas más importantes que limitó la apropiación local a nivel del programa.

También, la selección de Fundación Export.ar como única institución contraparte del programa ha limitado el potencial para la apropiación local, ya que el área de dicha institución, la promoción de exportaciones, sólo coincidió con algunos aspectos del programa. Otras áreas de acción, como la promoción de inversiones y la asistencia técnica a PYMEs hubieran requerido el involucramiento de otras organizaciones especializadas (como p.ej. agencias de promoción de inversiones, SEPYME, etc.).

El programa no ha desarrollado métodos o modelos que se puedan adoptar por instituciones locales. Los proyectos han sido intervenciones directas sin carácter de demostración y con pocas áreas comunes, por lo que no se permitía la replicación de las experiencias. Esto a pesar de que el programa ha tenido un alto potencial para aprovechar la experiencia de ONUDI en el desarrollo de la asociatividad que hubiera podido ser el denominador común y la metodología de trabajo de todos los proyectos.

## **5.5 Resultados y contribución del programa a los objetivos del milenio**

Como consecuencia de lo mencionado en el capítulo 5.4 no hay resultados en cuanto al la creación y/o el fortalecimiento de las capacidades locales.

La efectividad global del programa ha sido excepcionalmente baja. Muy pocas de las intervenciones iniciadas han producido efectos directos para el grupo meta (PYME). Excepciones son los proyectos sectoriales de carne, la cooperativa en Tucumán y el proyecto de miel en Córdoba. Una gran parte de los recursos se ha invertido en estudios que se han utilizado posteriormente (especialmente los estudios para los fondos de garantía, pero también varios estudios sectoriales). Los resultados más destacables fueron alcanzados con una fracción muy pequeña de los gastos totales.

Esta situación se ha corregido en el último año, ya que se ha mejorado el enfoque y la coordinación del programa, sentando las bases para mejor efectividad en el futuro. Sin embargo, debido a los retrasos en la implementación del programa, muchas actividades todavía son incipientes y no se pudo observar resultados directos todavía.

## 5.6 Impacto y sostenibilidad

Con el enfoque actual de implementar un número de proyectos sectoriales pequeños y no vinculados entre ellos, el impacto y la sostenibilidad del programa es y será muy limitado. Además, ya que no se prevén por la mayoría de los proyectos mecanismos de replicación y sistematización de las diferentes intervenciones, el impacto y la sostenibilidad de los proyectos del programa será muy bajo.

Si el programa fuera parado ahora, ninguna institución local seguiría implementando – a nivel de programa – una intervención similar. Sin embargo, como se ha mencionado en el capítulo 4, a nivel de los proyectos, en algunos casos se han creado iniciativas con cierta probabilidad de alcanzar resultados sostenibles a través de instituciones locales (por ejemplo la ACDI en el caso del proyecto Progan).





# 6

## Recomendaciones

---

### 6.1 Recomendaciones en el ámbito del programa

#### 6.1.1 Contexto

La situación económica de Argentina ha tenido un cambio sustancial en los últimos años y la emergencia financiera del 2001 – 2003 parece haber terminado. Las razones que justificaban este proyecto de emergencia en ayuda de la PYMES paulatinamente se debilitaron y algunas actividades y estudios han perdido actualidad.

Este cambio ha afectado la evolución del programa porque la mayoría de las actividades que eran de gran pertinencia en el 2003 parecen ser menos pertinentes hoy, algunas se han abandonado. Algunos proyectos tienen más carácter de asistencia financiera que técnica.

Varios de los proyectos se han terminado (INTI, PROGAN) o han sido abandonados (Semana Argentina, Garantías). De los restantes, algunos necesitan sólo intervención marginal y/o financiera (compra de equipo) antes de terminarse (proyecto cabra, Bienestar Animal) y otros se empezaron hace poco (maquinaria agrícola, cosméticos naturales).

Según las informaciones financieras recibidas por parte de ONUDI, es probable que después de terminar los proyectos actuales, quedaría un presupuesto remanente (alrededor de EURO 200.000). El período de proyecto aprobado actualmente para gastar estos fondos es hasta Diciembre 2007. El destino de estos fondos remanentes depende de lo descrito a continuación:

En vista de lo arriba mencionado, son posibles dos escenarios:

- a) Finalizar las actividades planificadas y aprobadas por el Comité Técnico y terminar el programa. Esto podría requerir una prolongación hasta la mitad del 2008 para terminar los proyectos. Se recomienda que en este caso los posibles fondos remanentes o se devuelvan al donante o se usen de manera más enfocada y con énfasis en el valor agregado por ONUDI, según lo recomendado para una posible extensión del programa.
- b) Según el documento de programa original el monto global del programa es de aproximadamente EURO 4.5 millones (excluyendo costos de soporte de ONUDI). En base a los montos gastados y programados hasta ahora queda un monto restante de aproximadamente EURO 1.3 millones (vea tabla 1). Para hacer uso de estos fondos se recomienda una re-formulación (ver recomendaciones específicas abajo) y extensión por 1 a 2 años del programa. En este caso los fondos remanentes mencionados bajo A) se utilicen dentro del programa re-formulado.

## 6.1.2 Recomendaciones específicas

### a) Uso de los fondos remanentes

Para la ejecución de los fondos ya asignados al programa, deben seguirse las recomendaciones específicas para cada proyecto, con énfasis en los proyectos más pertinentes y sostenibles.

### b) Extensión del programa. Responsable: Comité Técnico

**La extensión del programa más allá del uso de los fondos ya asignados<sup>9</sup> solo es recomendable, si se produce una reformulación completa del programa aplicando los siguientes criterios:**

- Enfocar el programa, ampliando los proyectos con más efectos multiplicadores y participación local (p.ej. cooperativas agroindustriales) y buscando áreas de mayor competencia y valor agregado de ONUDI.
- Enfocar el programa exclusivamente en regiones con menor desarrollo industrial y con altos índices de pobreza.
- Eliminar del programa los proyectos ya terminados y los proyectos que no agregan valor por parte de ONUDI.
- Buscar alianzas con instituciones afines (p.ej. SEPYME, organizaciones gremiales empresarias (cámaras), centros tecnológicos) para diversificar la estructura de instituciones contrapartes según los temas abordados por los diferentes proyectos. La cancillería debería jugar el rol de contraparte central, mientras instituciones como Fundación Exportar, SEPYME, SENASA, etc., pueden ser las instituciones contraparte para diferentes proyectos, participando en su implementación y contribuyendo con recursos propios.
- Involucrar departamentos especializados de ONUDI (especialmente Clusters/consorcios de exportación, Agro).
- Evitar actuación como ente financiero (es decir, sin contribución metodológica y de conocimientos).
- Poner más énfasis en el fortalecimiento de capacidades locales y en la demostración de metodologías de intervención con miras a su replicación por parte de las instituciones contrapartes locales.
- La propuesta esquemática será un documento breve que describa la lógica de intervención del programa con un marco lógico con énfasis en objetivos, “out comes” y “output” así como las contribuciones y la participación de las diferentes instituciones contrapartes en la implementación del programa.

### c) Re-formulación del programa–proceso. Responsable: ONUDI-Contraparte

Con base en una propuesta esquemática aprobada por el comité técnico se formula de manera participativa, involucrando las instituciones contrapartes, beneficiarios y los responsables de los proyectos, un programa re-formulado. Deben participar aquellos

---

<sup>9</sup> se refiere al saldo de aproximadamente □ 1.3 millones basado en el documento de programa original que demuestra un monto total del programa de □ 4.5 millones (excluyendo costos de soporte) de los cuales solo 3.2 se han gastado en el programa.

departamentos técnicos especializados de ONUDI que tienen competencia en las áreas abarcadas.

**d) Metodología de seguimiento. Responsable ONUDI.**

Se recomienda implementar una metodología de monitoreo y seguimiento a la ejecución de los proyectos que, además de reportar las actividades, valide el logro de los objetivos y de los resultados esperados y garantice la coordinación de actividades con otros entes de cooperación y/o contrapartes.

**e) Coordinación. Responsable: ONUDI**

Se recomienda seguir implementando el programa como “stand alone Project” y no convertirlo en programa integrado, para mantener así la estructura actual de ejecución que ahora está funcionando bien. Al mismo tiempo, se recomienda el apoyo técnico de la coordinación en Viena y en Buenos Aires a través de un experto internacional en el tema de asociatividad de empresas para que el programa se beneficie de las experiencias en otros países. También se recomienda considerar la contratación de expertos internacionales en temas específicos de los diferentes proyectos seleccionados, para aumentar el valor agregado por ONUDI.

Se recomienda establecer una sola oficina del programa adecuada para todo el personal del proyecto y con equipo e instalaciones adecuadas.

En el caso de proyectos en regiones fuera de Buenos Aires, se recomienda que los coordinadores nacionales tengan su lugar de trabajo en estas regiones, siendo coordinados por la oficina central en Buenos Aires.

**f) Visibilidad. Responsable: ONUDI, Fundación Exportar y Coordinación Nacional.**

El programa, no obstante que se está desarrollando desde el 2003, no tiene una identidad clara y no parece muy conocido en las instituciones que trabajan en áreas similares. Por lo tanto se recomienda hacer un esfuerzo de comunicación y de información sobre todo a nivel de las regiones de intervención (PYMES e instituciones) una vez definida la nueva estrategia del programa.

## **6.2 Recomendaciones por proyecto**

### **6.2.1 Recomendaciones proyecto Progan**

- Preferible seguimiento fuera del programa ONUDI (Fundación Exportar, ACDI, otros)
- Apoyar la replicación y la apropiación local.
- Enfatizar más el mercado interno como complementario del sector externo, Aprovechar de asesoría sobre cómo acceder al mercado interno con más valor agregado (protocolo de calidad, trazabilidad).

## 6.2.2 Recomendaciones proyecto CTU

- Optimizar la logística de entrega de la frutilla congelada a ARCOR
- Aclarar todas las deudas de la cooperativa y armar un plan sostenible de repago.
- Con el soporte de ONUDI, Cooperación Italiana Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia, llegar a un acuerdo con los acreedores para un plan de pago de la deuda.
- Hacer un estudio de mercado y de factibilidad económica (costo de producción) para demostrar las exportaciones de frutilla (análisis de sensibilidad de la planta IQF)
- Reemplazar los depósitos actuales de agroquímicos y fertilizantes porque los existentes no cumplen con los requisitos de higiene y seguridad exigidos por los protocolos de BPA y BPM.
- Asegurar que después de la entrega de equipo, CTU pueda recibir asistencia técnica para aprender a manejar la planta, sepa manejar los compromisos de producción y entrega de la producción, obtenga la certificación EurepGAP y SENASA de producción y exportación, sepa buscar y manejar canales comerciales y contratos de exportación. Además, terminar el itinerario comercial de diseño de la marca comercial de las frutillas y completar el registro de la marca “Campo de Herrera”.

## 6.2.3 Recomendaciones proyecto: Cosméticos

- Ampliar el alcance del proyecto a PYMEs con perfil exportador, productoras de cosméticos generales;
- Trabajar en la elaboración de un plan de certificación de calidad, que permita diferenciar técnicamente los productos naturales;
- Verificar la pertinencia de la intervención en cuanto al apoyo a sectores y regiones menos desarrolladas.
- Aplicar herramientas ONUDI para Cluster y/o redes de empresas, preferiblemente en cooperación con SEPYME.

## 6.2.3 Recomendaciones proyecto Promoción de inversiones

- Las intervenciones por parte de la oficina de promoción de inversiones deben estar vinculadas a los proyectos del programa. Se deben evitar iniciativas en otros sectores y con otras empresas.
- Si se da continuidad al tema de promoción de inversiones, tal como está previsto en el documento de programa original, debe buscarse una institución contraparte con funciones de promotora de inversiones y con interés de participar en las actividades. Si no se logra esto, no se recomienda implementar un componente de promoción de inversiones.

## 6.2.4 Recomendaciones proyecto Garantías

- La coordinación del proyecto debe proporcionar informaciones detalladas sobre las empresas participantes en el programa y sus planes como consorcio para verificar si el proyecto sigue siendo pertinente y enfocado a los objetivos de

consorcios de exportación con efectos de desarrollo a PYMES y regiones menos desarrolladas.

- Analizar la posibilidad de incluir la formación de más consorcios de empresas utilizando métodos y herramientas establecidos de Cluster/redes de empresas/consorcios de exportación de ONUDI. En este caso se requerirá un coordinador de proyecto con conocimientos de estos métodos.
- Incluir medidas de transferencia tecnológica sur-sur (p.ej. México, Brasil, etc.) y el desarrollo de nuevos productos.

#### **6.2.5 Recomendaciones proyecto: Miel – Córdoba**

- capacitaciones en área comercial, énfasis en exportación directa
- más capacitación para producción de miel monofloral
- apoyo a la certificación de productos orgánicos
- implementar actividades pendientes (equipamiento)

#### **6.2.6 Recomendaciones proyecto: Leche de Cabra – Córdoba**

- Preferible seguimiento fuera del programa ONUDI (Córdoba Ciencias Fundación Exportar, ACADI, otros)
- llevar a cabo la compra de equipos tal como está previsto, en especial automotores para asegurar la recolección de leche
- reorientar el sub-proyecto hacia nichos de mayor valor agregado (quesos)
- facilitar la formación de gerencia apta en Coop. Rayo Cortado
- no continuar con un enfoque financiero (financiar la compra de equipo sin mayor asistencia técnica),
- considerar el seguimiento a la cooperación afuera del programa ONUDI (ACC, Fundación exportar, ACADI, otros) o reorientar hacia un nicho de asistencia técnica de mayor valor agregado por parte de ONUDI

#### **6.2.7 Recomendaciones proyecto Bienestar animal**

- agregar un producto al proyecto: establecer experiencia piloto de exportación mejorada por cumplimiento de AEBA (preferiblemente con PROGAN)
- involucrar otros actores (SENASA, sector privado, etc.) para que adopten el manual como estándar;
- de no lograrse estas recomendaciones, terminar el proyecto.
- Considerar el seguimiento de la cooperación afuera del programa ONUDI.

#### **6.2.8 Recomendaciones proyecto: Maquinaria agrícola**

- La coordinación del proyecto debe proporcionar informaciones detalladas sobre las empresas participantes en el programa y sus planes como consorcio para verificar si el proyecto sigue siendo pertinente y enfocado a los objetivos de consorcios de exportación con efectos de desarrollo a PYMES y regiones menos desarrolladas.
- Analizar la posibilidad de incluir la formación de más consorcios de empresas utilizando métodos y herramientas establecidos Cluster/redes de empresas/

consorcios de exportación de ONUDI. En este caso se requerirá un coordinador de proyecto con conocimientos de estos métodos.

- Incluir medidas de transferencia tecnológica (p.ej. México, Brasil, etc.) y el desarrollo de nuevos productos.

#### **6.2.9 Recomendaciones proyecto Metrología**

- El comité técnico debe pedirle al INTI información sobre los impactos a nivel de empresas (utilización de los servicios prestados con el equipamiento proporcionado por el proyecto).

#### **6.2.10 Recomendaciones proyecto: Semanas Argentinas**

- El proyecto ha sido terminado y ONUDI no ha participado por las razones ante dichas, todavía el comité técnico además del estudio debería tener informaciones sobre los resultados de las misiones relacionadas a las Semanas Argentinas.

#### **6.2.11 Recomendaciones proyecto Información para PYMEs**

- Precisar el modo de aplicación de la herramienta para asegurar la sostenibilidad de la misma.
- Involucrar usuarios de la herramienta en el diseño de la misma.
- Considerar cooperaciones con otras instituciones (p.ej. Cámara Argentina de comercio) que tiene proyectos similares.

# 7

## Enseñanzas aprendidas

---

- La programación orientada a la oferta (ONUDI, donantes) conduce a una pertinencia muy limitada para los beneficiarios y obstaculiza una implementación eficaz.
- El programa es un buen ejemplo para una iniciativa que no prestó mucha atención a la demanda real del grupo meta. La existencia de una crisis económica y la disponibilidad de los fondos para un programa de cooperación son importantes condiciones previas para lanzar un programa, pero de ninguna manera son suficientes para alcanzar los resultados previstos.
- La toma centralizada de decisiones con poca participación de los usuarios locales, causa interrupciones cuando cambian las condiciones marco del programa. La toma de decisión centralizada pudo ser una buena manera de poner en ejecución proyectos rápidamente, es decir para realizar actividades y producir resultados previstos a corto plazo. Sin embargo, para alcanzar resultados, lograr impacto y la sostenibilidad, se requiere un modo más participativo de intervención. Para un programa socioeconómico complejo que requiere la participación de contrapartes locales es esencial que se establezcan mecanismos participativos y eficientes en la toma de decisiones a nivel local.
- Cuando un programa complejo con líneas múltiples de actividades (promoción de inversiones, apoyo a la agroindustria, consorcios de exportación,..) se maneja como si fuera un proyecto especializado, manejado por un solo encargado de proyecto de ONUDI sin el involucramiento de otros departamentos técnicos, no se explota el potencial de la cooperación técnica de ONUDI. En tales casos ONUDI puede tender a actuar como una agencia financiera, desembolsando simplemente los fondos para las aplicaciones (equipos, consultores) que no se relacionan con un proceso de valor agregado de ONUDI (como sería por ejemplo la demostración de una metodología de ONUDI para el desarrollo de PYMEs).
- Programas que intentan aliviar o superar una crisis económica deben ser suficientemente flexibles y permitir una dirección adaptable. Tal flexibilidad no significa que las actividades, los objetivos y los resultados no se puedan planear detalladamente desde el principio. Significa que un mecanismo eficaz debe estar en el lugar para repasar regularmente el progreso hacia metas convenidas y cambiar los resultados y las actividades previstos basados en una decisión tomada de manera conjunta por los principales actores. Tal dirección adaptable requiere también el uso de herramientas de gerencia, una de las cuales es un documento bien escrito del programa que aplica los principios del marco lógico.
- En programas que intentan aliviar o superar crisis económicas es muy inverosímil que actividades de promoción de inversiones producirán resultados.

- Para programas en países con ingresos medios (“upper-middle income countries”) que tienen una orientación clara hacia regiones menos desarrolladas, una simple declaración en el documento del proyecto que áreas menos desarrolladas serán tratadas sobre una base prioritaria, no es suficiente. Para resistir la tendencia frecuente hacia la capital y regiones con más desarrollo industrial las áreas tienen que ser definidas de antemano y las organizaciones contrapartes en estas áreas necesitan expresar su compromiso de contribuir a las intervenciones previstas.
- La selección de las instituciones contrapartes no debe ser un proceso político. Debe seguir un análisis institucional documentado y debe reflejar las diversas líneas de la actividad del programa. En un programa complejo con líneas múltiples de actividades (promoción de inversiones, apoyo a la agroindustria, consorcios de exportación,...) varias instituciones contrapartes especializadas necesitan ser seleccionadas de acuerdo con la capacidad requerida en cada area. La institución contraparte principal del gobierno debe entonces desempeñar un papel de coordinación.



# ANEXO I

## Términos de referencia de la Evaluación

### Evaluación Independiente de Medio Termine del Proyecto UNIDO

UE/ARG/04/129, US/ARG/02/129, US/ARG/04/129

#### Reconversión del sector industrial argentino: programa para fortalecer el acceso de PYMES al crédito y a los mercados de exportación

#### BACKGROUND<sup>10</sup>

The project forms the core of the UNIDO Programme for the Recovery of the Argentinean Industrial Sector: a comprehensive Programme for upgrading and development of Argentinean Industrial Small and Medium Size Enterprises (SMEs) and to foster the export of the Argentinean manufacturing sector as a whole. It focuses on strengthening Argentinean SMEs systems and on the creation of mutual credit guarantee schemes in order to permit the local export enterprises or group and consortia of export enterprises to access credit, attract foreign investment and technology, as well as to access export markets.

This project was complemented by the project “Assistance to the Argentinean manufacturing exports” (TF/ARG/02/001), approved by UNIDO and the government of Argentina on 16 August 2002 to start up immediately the Programme of Assistance to Argentina.

The programme was designed to be complementary to other bilateral and multilateral initiative including that of the Italian Government<sup>11</sup> and shall respond in an integrated and coherent manner to the contingency and structural needs of the Argentinean manufacturing Industry and of SMEs in particular, as well as of its public and private support institutions. Specifically, the Programme will address the great difficulties faced by industrial SMEs to access credit and export markets that have been worsened severely by a serious financial crisis as of the end of 2001, associated with the devaluation of the peso and the default of Argentina’s international public debt.

The Programme has been elaborated by UNIDO in interaction and cooperation with both the Argentinean Government and its private sector and in coordination with other multilateral and bilateral agencies. It is based on a set of basic principles: ownership by Argentinean stakeholders; capitalize on Italian, Argentinean and UNIDO’s respective competence and experience; Realistic expectations; Direct involvement of Argentinean public/private institutions and local experts; Cost-sharing arrangements; and Coordination/Synergies with other bilateral/multilateral agencies.

The overall strategy of the Programme is to build local capacity in selected Argentinean Provinces and to transfer know-how promoting the use of state-of-the-art policy, technical and management tools, methodologies and good practices needed to achieve higher competitiveness levels and increase export. Moreover, it shall sustain the

---

<sup>10</sup> Information taken from the original project document.

<sup>11</sup> Specifically, the Programme was conceived taking into account the overall picture of the Italian intervention in support to Argentina, including a programme supporting employment creation.

development/consolidation of local entrepreneurship, foster innovation, and access to new technologies/markets as well as strengthening the linkages of Argentinean SMEs to the global economy. The Programme is structured in three major areas of intervention:

- I. Upgrading of SME Systems to foster Export Market Access.
- II. Investment and Technology Promotion and Project Completion activities aimed at increased international competitiveness of Argentinean SMEs, through the promotion of foreign partnerships and access to financial resources.
- III. Institutional capacity building towards the establishment and the operation of Mutual Credit Guarantee Funds in Argentina, as important institutional mechanisms for mobilizing financial support to SMEs.

The following objectives, outcomes and outputs are stated in the original project document:

**Development Objective:**

To support ongoing effort of the Government of Argentina and of Argentinean enterprises to overcome the present economic crisis and increase export of manufactured products.

**Immediate Objective:**

The recovery of the Argentinean industry by upgrading SMEs through better access to credit and export markets.

**Output 1: SMEs Upgrading and market access (export consortia/value chains).** Up to 5 Export Consortia and their enterprises upgraded.

**Output 2: Investment Opportunities in less developed areas**

Up to 100 Industrial investment opportunities in Argentina identified and brought to the attention of potential foreign investors

**Output 3: Project completion facility – Italy-Argentina partnerships**

Project Completion - Potential partners from Italy and Argentina assisted in negotiations of investment projects (at any stage between initial contracts and a conclusion of a contract)

**Output 4: SMEs Mutual Credit Guarantee Fund (Pilot Scheme)**

Mutual Credit Guarantee Fund – Introduction of pilot Mutual Credit Guarantee Schemes at cluster/export consortia level in Argentina, including the functioning of such a scheme, with issuance of guarantees for selected industrial cooperation projects

Implementation of the projects started in November 2002 (first Project Allotment Document date) and is still ongoing. An extension into a possible next phase is being considered. The results of the present evaluation will be discussed in a meeting of the project steering committee planned for May 2007.

**BUDGET INFORMATION**

The original budget as contained in the project document amounted to EURO 4,616,000 (excluding UNIDO support cost). The financial information presented below is based on financial information in UNIDO's Agresso system as of 14 February 2007, rounded up to the nearest digit, and is exclusive of project support costs.

Project No.	Total Allotment (EURO)	Total Expenditure (EURO)	% Total Implemented
UE/ARG/04/129	2,515,688	1,654,330	66%
US/ARG/02/129	617,700	617,700	100%
US/ARG/04/129	-	-	
Total	3,133,388	2,272,030	73%

## PURPOSE

The purpose of the independent mid-term evaluation of the project is to enable the Government, UNIDO and donors to:

- (a) Assess the outputs produced and outcomes achieved as compared to those planned and to verify prospects for development impact and sustainability.
- (b) Assess the efficiency of implementation: quantity, quality, cost and timeliness of UNIDO and counterpart inputs and activities.
- (c) Provide an analytical basis and recommendations for the focus and design for the possible continuation of the project in a next phase.
- (d) Draw lessons of wider application for the replication of the experience gained in this project in other countries.

## METHODOLOGY

The evaluation is conducted in compliance with UNIDO evaluation policy as an Independent Mid-term Evaluation.

Independent mid-term evaluation is an activity carried out during the project cycle, which attempts to determine as systematically and objectively as possible the relevance, efficiency, achievements (outputs, outcomes and impact) and sustainability of the project. The evaluation assesses the achievements of the project against its key objectives, as set in the project document, including re-examination of the relevance of the objectives and of the design. It also identifies factors that have facilitated or impeded the achievement of the objectives.

The evaluation will be carried out through analyses of various sources of information including desk analysis, survey data, interviews with counterparts, beneficiaries, partner agencies, donor representatives, programme managers and through the cross-validation of data.

While maintaining independence, the evaluation will be carried out based on a participatory approach, which seeks the views and assessments of all parties. It will address the following issues:

### Project identification and formulation

The extent to which:

- (i) A participatory project identification process was instrumental in selecting problem areas and counterparts requiring technical cooperation support.
- (ii) The project had a clear thematically focused development objective, the attainment of which can be determined by a set of verifiable indicators.
- (iii) The project/programme was formulated based on the logical framework approach and included appropriate output and outcome indicators.

- (iv) A logically valid means-end relationship has been established between the project objective(s) and outcomes and the higher-level programme-wide or country level objectives.

### **Funds mobilization**

The extent to which:

- (i) The national management and counterparts were able and willing, to contribute (in kind and/or cash) to project implementation and in taking an active part in funds mobilization.
- (ii) UNIDO HQs and the Field representation paid adequate attention to and was effective in funds mobilization.

### **Ownership and relevance**

The extent to which:

- (i) The project was formulated with participation of the national counterpart and/or target beneficiaries.
- (ii) The counterpart(s) has (have) been appropriately involved and were participating in the identification of their critical problem areas and in the development of technical cooperation strategies and are actively supporting the implementation of the project approach.
- (iii) The outputs as formulated in the project document are still necessary and sufficient to achieve the expected outcomes objectives.

### **Efficiency of implementation**

The extent to which:

- (i) UNIDO and Government/counterpart inputs have been provided as planned and were adequate to meet requirements.
- (ii) The quality of UNIDO services (expertise, training, equipment, methodologies, etc.) was as planned and led to the production of outputs.

### **Effectiveness**

Assessment of:

- (i) The relevance of the outputs produced and how the target beneficiaries use the outputs.
- (ii) The outcomes, which have been or are likely to be realized through utilization of outputs.

### **Impact and sustainability**

- (i) Identify what long term developmental changes (economic, environmental, social) have occurred or are likely to occur as a result of the intervention and how far they are sustainable.

### **Project coordination and management**

The extent to which:

- (i) The national management and overall field coordination mechanisms of the project have been efficient and effective.

- (ii) The UNIDO HQ based management, coordination, monitoring of its services have been efficient and effective.
- (iii) Changes in planning documents during implementation have been approved and documented.
- (iv) Coordination envisaged with any other development cooperation programmes in the country has been realized and benefits achieved.
- (v) Synergy benefits can be found in relation to other UNIDO activities in the country.

### **Recommendations for Phase II**

The extent to which Phase II proposals put forth by the project team:

- (i) are relevant to Government priorities in the period 2007-2010;
- (ii) compatible with currently available implementation capacities within the national and provincial SME support institutions strengthened under Phase I;
- (iii) are based on logically valid means-ends relationships and take into consideration factors to mitigate likely risks.

### **EVALUATION TEAM**

The evaluation team will be lead by a staff member of the UNIDO Evaluation Group. It will furthermore be composed of one international expert (to be selected jointly by UNIDO and the donor) and one national evaluation consultant (to be selected jointly by UNIDO and the Government of Argentina).

All consultants will be contracted by UNIDO. The tasks of each team member are specified in the job descriptions attached to these terms of reference.

Members of the evaluation team must not have been directly involved in the design and/or implementation of the programme/projects.

UNIDO Field Office in Montevideo will support the evaluation team. Donor representatives from the bilateral donor representations will be briefed and debriefed.

### **TIMING**

The evaluation is scheduled to take place in the period March to May 2007. The field mission for the evaluation is planned second half of March 2007.

Immediately after the field mission, the international team members will come to Vienna for debriefing. The final version of the evaluation report will be submitted 6-8 weeks after the debriefing at the latest.

### **REPORTING**

The evaluation report shall follow the structure given in annex 1.

**Review of the Draft Report:** Draft reports submitted to UNIDO Evaluation Group are shared with the corresponding Programme or Project Officer for initial review and consultation. They may provide feedback on any errors of fact and may highlight the significance of such errors in any conclusions. The consultation also seeks agreement on the findings and recommendations. The evaluators will take the comments into consideration in preparing the final version of the report.

**Quality Assessment of the Evaluation Report:** All UNIDO evaluations are subject to quality assessments by UNIDO Evaluation Group. These apply evaluation quality assessment criteria and are used as a tool for providing structured feedback. The quality of the evaluation report will be assessed and rated against the criteria set forth in the Checklist on evaluation report quality (annex 2).

## **Annex 1.1**

### **Template of in-depth evaluation reports**

- I. Executive summary  
Must be self-explanatory  
Not more than five pages focusing on the most important findings and recommendations  
Overview matrix showing strengths and weaknesses of the project
- II. Introduction  
Information on the evaluation: why, when, by whom, etc.  
Information sources and availability of information  
Methodological remarks and validity of the findings
- III. Project summary  
Fact sheet (project structure, objectives, donors, counterparts, timing, cost, etc)  
Brief description including history and previous cooperation  
Situation of the country; major changes in framework conditions
- IV. Project identification and formulation  
Identification  
Formulation  
Funds mobilization
- V. Project Implementation  
Relevance  
Ownership  
Reaching target groups  
Sustainability  
Management  
Outputs  
Outcome, impact  
Overview table showing performance by outcomes/outputs
- VI. Issues with regard to a possible next phase  
Assessment of proposals put forth in view of the results achieved in Phase I  
Recommendations on how to proceed in Phase II, overall focus, outputs, activities, budgets, etc.
- VII. Conclusions and Recommendations  
Recommendations must always be based on findings and conclusions
- VIII. Lessons learned  
Lessons learned must always be based on findings and conclusions and must be of wider applicability beyond the evaluated project.

## Annex 1.2

Report quality criteria	UNIDO Evaluation Group Assessment notes	Rating
A. Did the report present an assessment of relevant outcomes and achievement of project objectives?		
B. Were the report consistent and the evidence complete and convincing?		
C. Did the report present a sound assessment of sustainability of outcomes or did it explain why this is not (yet) possible?		
D. Did the evidence presented support the lessons and recommendations?		
E. Did the report include the actual project costs (total and per activity)?		
F. Quality of the lessons: Were lessons readily applicable in other contexts? Did they suggest prescriptive action?		
G. Quality of the recommendations: Did recommendations specify the actions necessary to correct existing conditions or improve operations ('who?' 'what?' 'where?' 'when?'). Can they be implemented?		
H. Was the report well written? (Clear language and correct grammar)		
I. Were all evaluation aspects specified in the TOR adequately addressed?		
J. Was the report delivered in a timely manner?		

Checklist on evaluation report quality

### Rating system for quality of evaluation reports

A number rating 1-6 is used for each criterion: Highly Satisfactory = 6, Satisfactory = 5, Moderately Satisfactory = 4, Moderately Unsatisfactory = 3, Unsatisfactory = 2, Highly Unsatisfactory = 1, and unable to assess = 0.

## **ANEXO II**

### **Lista de las Personas Entrevistadas**

#### **Fundación Exportar**

Dr. Marcelo Elizondo, Director Ejecutivo

Dr. Emiliano Cisneros, Gerente Programa de Promoción Sectorial y Misiones Comerciales

#### **Programa ONUDI**

Santiago González Cravino, Director Nacional Programa

Maria Lourdes Blandini, National Project Administrative Assistant

#### **Embajada de Italia – Oficina de Cooperación**

Felice Longobardi, Director

Mercedes Centanni, Encargada de programas

#### **Arcor**

Ing. Marcelo L. Maranzana, Gerente de Planta

Cr. José Luis Arrimada, Gerente Administrativo Complejo Tucumán

#### **Banco Central**

Guillermo Rodríguez

#### **Cámara Argentina de Comercio / Eurocentro**

Sr. José Garello, Gerente General

Sr. Osvaldo Scasserra, Asesor Asuntos Institucionales

#### **Proyecto CTU**

Sr. Ezequiel Lemos, Coordinador del proyecto

Servicom Group, Socio

#### **Proyecto de Bienestar Animal**

Diego Jorge Sabatini, Coordinador del proyecto.

Profesor Med. Vet. - Facultad de Ciencias Agrarias

#### **Proyecto Cosméticos**

Maria Fernanda Chiarenza Lic. En Comercio Internacional

Reunión con empresarios

#### **ONUDI - Organización de las Naciones Unidas Para el Desarrollo Industrial**

Alberto F. Di Liscia – Representante de ONUDI y Director de la Oficina Regional en Uruguay

Dr. Lalith Goonatilake – Director Trade Capacity Building Branch

Diana Hubbard – Chief, Trade Analysis and Compliance Infrastructure Unit Trade Capacity Building Branch,

Gerardo Pattaconi, Unit Chief, Productivity, Quality and Enterprise Upgrading Unit, Trade Capacity Building Branch



**INTI - Instituto Nacional de la Tecnología Industrial**

Ingeniero Enrique Mario Martínez – Presidente

Dr. Joaquín Valdés – Director, Gerente de Calidad y Ambiente, Programa de Metrología, Calidad y Certificación

Lic. Jorge M. García – Consultor del proyecto de Metrología

**Organismo Argention de Accreditación**

Beatriz García, Gerente

Higinio Ridolfi, Vicepresidente

**Ministerio de Asuntos y Relaciones Exteriores**

Cr. Norberto Domínguez

**FABA – Fundación Argentina para el Bienestar Animal**

Ivana Pages – Presidenta

**Estudio de Arquitectura**

Luis Negri – Arquitecto

**Proyecto Miel y leche de cabra**

Dr. J. Eduardo Malis, Coordinador de proyecto

Medico Veterinario

Reunión con empresarios de la cooperativa

Representante de la alcaldía de Deán Funes

**Agencia Cordoba Ciencia**

Lic. Carlos Debandi, Director Área Vinculación Tecnológica

**"Cooperativa Trabajadores Unidos de Trabajo Agropecuario LTDA" Campo de Herrera Tucumán**

Rene Roberto Reyes – Presidente

José Ernesto Barón – Vice Presidente

Jorge Eduardo Huerta – Secretario

Ángel Fernando Ortiz – Tesorero

**PROGAN**

Matías Belavi – Comisión Directiva de PROGAN

Reunión con Socios de Progan

**ACDI – Asociación Cultural para el Desarrollo Integral**

Fernando Bonzi – Presidente

**SENASA**

Mónica Ponce, Coordinadora de bienestar animal

**ANEXO III**  
**Tablas e índices**

1. Evolución del PIB 1991-2006

**Evolución del PIB**

<b>Año</b>	<b>PIB</b>	
	<i>Miles de Pesos a Precios de 1993</i>	var. i.a.
1991	205.125.780	9,7
1992	223.743.151	9,1
1993	236.504.980	5,7
1994	250.307.886	5,8
1995	243.186.102	-2,8
1996	256.626.243	5,5
1997	277.441.318	8,1
1998	288.123.305	3,9
1999	278.369.014	-3,4
2000	276.172.685	-0,8
2001	263.996.674	-4,4
2002	235.120.724	-10,9
2003	256.023.462	8,9
2004	279.141.289	9,0
2005	304.763.529	9,2
2006	330.564.970	8,5

Fuente: INDEC

2. Evolución del Agro, la Construcción y la Industria 2002-2006

**Evolución del Agro, la Construcción y la Industria**

var. i.a.

	<b>Sector Agropecuario (CN)</b>	<b>Construcción (CN)</b>	<b>Industria (CN)</b>
<b>2002</b>	-1,7	-33,4	-11,0
<b>2003</b>	7,0	34,4	16,0
<b>2004</b>	-1,0	29,4	12,0
<b>2005</b>	11,7	20,4	7,5
<b>2006</b>	1,5	17,9	8,9

Fuente: INDEC

### 3. Evolución del mercado laboral Oct. 2002 a Mar. 2007

#### Mercado Laboral

Período	Tasa de Actividad	Tasa de Empleo	Tasa de Desocupación
Oct-02	45,9	36,4	20,8
IV-03	45,7	39,1	14,5
IV-04	45,9	40,4	12,1
IV-05	45,9	41,3	10,1
IV-06	46,1	42,1	8,7
I-07	46,3	41,7	9,8

Fuente: INDEC

### 4. Evolución Precios al Consumidor

#### Índice de precios al Consumidor Gran Buenos Aires variación interanual

Año	IPC GBA
Dic-02	41,0
Dic-03	3,7
Dic-04	6,1
Dic-05	12,3
Dic-06	9,8
Jun-07	8,8

Fuente: INDEC

### 5. Evolución del índice Riesgo País

#### Riesgo País En puntos básicos

Año	EMBI + Argentina
Dic-02	6250,4
Dic-03	5775,9
Dic-04	4943,0
Dic-05	492,6
Dic-06	249,0
May-07	278,8

Fuente: JP Morgan

6. Evolución de las tasas de interés pagadas por colocaciones externas.

**Colocaciones de  
Títulos Públicos en el  
Mercado**  
*Yield*

Año	Todos los plazos
1991	10,40%
1992	8,25%
1993	8,08%
1994	8,50%
1995	8,24%
1996	8,87%
1997	8,89%
1998	9,07%
1999	9,89%
2000	10,61%
2001	14,35%

**en dólares**

2005	8,38%
2006	8,17%

Fuente: Mecon

**Colocaciones de  
LEBACS a un año**  
*Yield*

Año	Todos los plazos
2003	9,0%
2004	5,9%
2005	8,9%
2006	11,3%
2007	10,5%

Fuente: BCRA

7. Evolución de la Recaudación Tributaria Nacional.

**Recaudación Tributaria Nacional (AFIP)**

	Mill. \$	Var. i.a.
<b>2001</b>	45.403,6	
<b>2002</b>	50.475,9	11%
<b>2003</b>	72.274,7	43%
<b>2004</b>	98.316,2	36%
<b>2005</b>	119.252,5	21%
<b>2006</b>	150.008,4	26%

## 8. Evolución del total de depósitos períodos dic. 2002 a dic. 2006.

### Depósitos en cuentas corrientes, caja de ahorros y a plazo fijo

Promedio mensual de saldos diarios, en miles de pesos

Mes	Depósitos	var. i.a.
Dic-02	62.313.989	
Dic-03	83.788.967	34,5%
Dic-04	106.871.723	27,5%
Dic-05	123.905.860	15,9%
Dic-06	156.035.033	25,9%

Incluye depósitos reprogramados CEDROS y Letras de plazo fijo y, a partir de marzo de 2003, los ajustes devengados por aplicación del CER.

Fuente: BCRA

## 9. Evolución de las exportaciones en el período 2001 - 2006

### Exportaciones

Año	Totales		MOI	
	Millones de US\$	var. i.a.	Millones de US\$	var. i.a.
2001	26.598		8.294	
2002	25.709	-3,3%	7.628	-8,0%
2003	29.566	15,0%	7.703	1,0%
2004	34.550	16,9%	9.550	24,0%
2005	40.352	16,8%	11.939	25,0%
2006	46.459	15,1%	14.815	24,1%
2006/2002		80,7%	94,2%	

Fuente: INDEC

## 10. Evolución de la balanza de pagos 2001 – 2006

### Balanza de Pagos

En millones de US\$

Año	Cuenta Corriente	Cuenta Capital y Financiera	Errores y omisiones netos	Var. Reservas
2001	-4.483	-4.568	-3.032	-12.083
2002	8.767	-11.404	-1.878	-4.516
2003	8.140	-3.203	-1.356	3.581
2004	3.219	1.478	622	5.319
2005	5.690	3.110	56	8.857
2006	7.998	-6.113	1.644	3.530

Fuente: INDEC

## 11. Evolución del salario real 2002 - 2007-07-16

### Salario deflactado por IPC GBA

Año	var. i.a.
Dic-02	-23,7%
Dic-03	8,1%
Dic-04	3,0%
Dic-05	7,1%
Dic-06	8,2%
Abr-07	9,1%

Fuente: INDEC

## 12. Evolución de la pobreza y la desocupación en el Gran Buenos Aires 1988/2003

