



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)

## Evaluación Independiente URUGUAY

Fomento a la Actividad Empresarial Uruguaya:  
Apoyo al Sector de Pequeñas y Medianas  
Empresas para Facilitar el Acceso a los Mercados  
de exportación  
UE/URU/04/106 (UE/URU/04/A06 &  
UE/URU/04/B06)

Fomento a la Actividad Empresarial Uruguaya-  
Fase II: Apoyo al Sector de Pequeñas y Medianas  
Empresas para Facilitar el Acceso a los Mercados  
de Exportación



**UNIDO EVALUATION GROUP**

**Evaluación Independiente  
URUGUAY**

**Fomento a la Actividad Empresarial Uruguaya:  
Apoyo al Sector de Pequeñas y Medianas Empresas para Facilitar  
el Acceso a los Mercados de exportación  
UE/URU/04/106 (UE/URU/04/A06 & UE/URU/04/B06)**

**Fomento a la Actividad Empresarial Uruguaya-Fase II: Apoyo al  
Sector de Pequeñas y Medianas Empresas para Facilitar el Acceso  
a los Mercados de Exportación**



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Viena, 2009

Distr. GENERAL

OSL/EVA/R.11  
27 November 2009

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 Uruguay o de la ONUDI.

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

## **Agradecimientos**

La misión de evaluación aprovecha esta oportunidad para agradecer al Gobierno Uruguayo, a las instituciones Uruguayas involucradas en el programa, al personal de la ONUDI y a todas las personas entrevistadas por su cooperación durante la fase preparatoria y las dos semanas de trabajo en el País.

## **Notas explicativas**

Las unidades de medida utilizadas en este informe se refieren al Sistema Internacional de Unidades (SI). En el informe, la palabra dólar o la sigla \$ o USD se refiere siempre al dólar de los EE.UU. La moneda utilizada en Uruguay es el Peso Uruguayo.

## Mapa de URUGUAY



## Tabla de contenidos

<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	<b>VI</b>
<b>GLOSARIO DE TÉRMINOS DE EVALUACIÓN</b> .....	<b>VII</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>IX</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	<b>XV</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
1.1 RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
1.2 PROPÓSITO, METODOLOGÍA Y LIMITACIONES DE LA EVALUACIÓN.....	1
1.3 COMPOSICIÓN Y PROGRAMA DE LA MISIÓN DE EVALUACIÓN .....	2
<b>2. CONTEXTO DEL PAÍS Y DEL PROYECTO</b> .....	<b>3</b>
<b>3. PLANIFICACIÓN, DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO</b> .....	<b>12</b>
3.1 MARCO CONCEPTUAL DEL PROYECTO Y PLANIFICACIÓN .....	12
3.2 OBJETIVOS Y MARCO LÓGICO .....	14
<b>4. EVALUACIÓN</b> .....	<b>18</b>
4.1 PERTINENCIA .....	18
4.2 APROPIACIÓN LOCAL .....	20
4.3 EFICIENCIA .....	22
4.4 EFECTIVIDAD E IMPACTO .....	27
4.5 SOSTENIBILIDAD .....	37
4.6 RESUMEN: FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROYECTO .....	38
<b>5. CONCLUSIONES REFERENTES A UNA POSIBLE SIGUIENTE FASE DEL PROYECTO</b> .....	<b>41</b>
<b>6. RECOMENDACIONES</b> .....	<b>43</b>
<b>7. ENSEÑANZAS APRENDIDAS</b> .....	<b>45</b>
ANEXO 1 - TÉRMINOS DE REFERENCIA DE LA EVALUACIÓN .....	47
ANEXO 2 - LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS (PROGRAMA DE MISIÓN DE EVALUACIÓN).....	55
ANEXO 3 – MARCO LÓGICO SEGÚN DOCUMENTO ORIGINAL DEL PROYECTO .....	57
ANEXO 4 – INDICADORES DE ÉXITO DEL PROYECTO .....	65
ANEXO 5 - BIBLIOGRAFÍA .....	67

## Lista de abreviaturas

<b>SIGLA</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID-FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo
CIU	Cámara de Industrias del Uruguay
DINAPYME	Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas
ITPO	Investment and Technology Promotion Offices
MIEM	Ministerio de Industria, Economía y Minería
ONUDI	Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
FAE	Programa Fomento a la Actividad Empresarial Uruguay
MIPYMES	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
PDE	Programa de Desarrollo de Emprendedores
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UE	Unión de Exportadores del Uruguay
ULI	Unidad Local de Implementación



## Glosario de términos de evaluación

Termino	Definición
<i>Pertinencia*</i>	<i>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.</i>
<i>Apropiación local</i>	<i>Apropiación 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.</i>
<i>Eficiencia*</i>	<i>La medida en que se obtuvieron los efectos deseados con el mínimo posible de recursos (fondos, habilidad técnica, tiempo, costo administrativo)</i>
<i>Resultados</i>	<i>Producto (output) y efecto directo (outcome) de una intervención para el desarrollo.</i>
<i>Eficacia*</i>	<i>Medida en la que se alcanzan los objetivos de la acción de desarrollo, o están por ser alcanzados, habida cuenta de su importancia relativa</i>
<i>Impacto*</i>	<i>Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.</i>
<i>Impacto en el desarrollo institucional*</i>	<i>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.</i>
<i>Sostenibilidad*</i>	<i>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.</i>

<i>Conclusiones*</i>	<i>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.</i>
<i>Recomendaciones*</i>	<i>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.</i>
<i>Enseñanzas aprendidas*</i>	<i>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 y 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.</i>

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

# Resumen ejecutivo

## El proyecto

El proyecto *“Fomento a la Actividad Empresarial Uruguaya: Apoyo al sector de Pequeñas y Medianas Empresas para Facilitar el Acceso a los Mercados de Exportación”* tiene como objetivo la creación de mecanismos institucionales y de capacidad técnica para facilitar el acceso a mercados de exportación de pequeñas y medianas empresas uruguayas. El proyecto tiene dos componentes: i) facilitar el acceso a mercados externos y el fortalecimiento de PYMES y ii) el fomento de la creación de micro, pequeñas y medianas empresas en Regiones del Interior que permitan la descentralización económica.

El plazo original del proyecto fue de dos años y un presupuesto de un millón de euros. Los fondos se movilizan prácticamente en su totalidad y ante la posibilidad de una segunda fase ONUDI brinda un financiamiento puente de ciento veinte mil euros. El proyecto finalmente se ejecuta en un plazo de cuatro años.

## La Evaluación

El propósito de esta evaluación independiente es facilitar al Gobierno Uruguayo, a ONUDI y al donante el análisis del proyecto en cuanto a los resultados alcanzados, la eficiencia en la implementación, la eficacia de las acciones realizadas así como su sostenibilidad. La evaluación contribuye a brindar recomendaciones para el futuro del proyecto y establecer enseñanzas a ser utilizadas en otros países y proyectos.

## Juicio sumario de la evaluación

El proyecto tiene alta pertinencia en el contexto económico y político del Uruguay. La contraparte nacional MIEM/DINAPYME, así como la mayoría de las Intendencias se han apropiado de los objetivos propuestos lo cual favorece la continuidad de las acciones realizadas. El diseño del proyecto fue optimista definiéndose metas altas en un plazo de sólo dos años de ejecución.

La efectividad de la estrategia de intervención varió por componente.

En el primer componente, la efectividad es moderada, se lograron excelentes efectos directos a nivel de las empresas y se dinamizaron los servicios científico-tecnológicos. Sin embargo, se presentan debilidades en la utilización de la capacidad nacional de consultoría, en la réplica de acciones durante la ejecución del proyecto en acceso a mercados y consorcios de exportación y en el diseño de programas de seguimiento en el tema de internacionalización.

La efectividad del segundo componente es alta en los diferentes niveles de la estrategia de intervención (emprendedores, servicios de consultoría, instituciones y réplica de las acciones).

La gestión administrativa del proyecto es eficiente, se logra la vinculación con las entidades y proyectos de cooperación internacional pertinentes en el País y se asignan recursos humanos para la asistencia técnica de alta calidad.

La eficiencia del proyecto en cuanto a la relación “resultados vrs inversión realizada” es moderada al asignarse el presupuesto en su totalidad pero obteniéndose resultados inferiores a lo originalmente planificado. Esta situación es afectada al concentrarse el componente uno en un sólo sector de reducido tamaño.

### **Fortalezas**

- El proyecto es coherente con la situación general del país, las políticas públicas y las acciones que realiza el MIEM y las Intendencias. Además, el proyecto se inserta adecuadamente entre los objetivos que persigue Una ONU y contribuye a los productos esperados de la UNDAF.
- La asistencia técnica y la capacitación brindada por el proyecto fue pertinente para los beneficiarios.
- La apropiación del proyecto por parte del MIEM-DINAPYME es alta. El Ministerio brinda seguimiento a las acciones realizadas por el FAE implementando programas específicos, comprometiendo recursos propios y manteniendo el personal técnico.
- Las Intendencias han demostrado una alta apropiación del proyecto brindando continuidad a los cursos de desarrollo de emprendedores y ofreciendo a los empresarios acciones complementarias.
- La estructura de gestión del proyecto conformada por tres figuras: Comité de Gestión, Comité de Seguimiento y Unidad Local de Implementación fue acertada. Esta estructura le permitió al proyecto mantener una visión estratégica, seguimiento a la toma de decisiones y control sobre la ejecución de las actividades planificadas.
- La gestión administrativa del proyecto fue adecuada. Se logra la vinculación con organizaciones pertinentes, se establecen mecanismos para el seguimiento y evaluación de los consultores y se documentan las acciones realizadas.
- La calidad del recurso humano participante en el proyecto fue muy buena destacándose su alto compromiso con el proyecto. La fuerte presencia de consultores nacionales en el componente dos refleja una buena práctica de eficiencia y de adaptación de metodologías internacionales de asistencia técnica a las condiciones locales.
- Tanto los consultores como el personal de la Unidad Local de Implementación tienen formación académica de acuerdo a la tarea que desempeña. El promedio de edad de estas personas está por debajo de la media de lo que acostumbra el país, generándose así un capital que podrá ser de mucha utilidad en el futuro.
- La efectividad del segundo componente es alta.

- El proyecto tiene efectos directos positivos en los beneficiarios. En el primer componente todas las empresas mejoran su gestión empresarial, tienen proyección internacional y los tres consorcios se encuentran en funcionamiento. En el componente dos se crean 33 empresas en el Interior del País generando 108 empleos directos.
- Se logra una cantidad importante de efectos directos no esperados a nivel de instituciones científico-tecnológicas, antes de certificación y legislación nacional.
- El proyecto ha sido efectivo en la relación con otras iniciativas de cooperación nacional e internacional y con las ITPO lo cual fortaleció los resultados alcanzados.
- La mayoría de las acciones impulsadas por el proyecto tendrán continuidad por medio de los programas que ha establecido el MIEM-DINAPYME.
- La línea de trabajo de apoyo de formación de emprendedores se mantiene en la mayoría de las Intendencias. Las UDI muestran capacidad para diseñar programas de emprendimiento según la metodología ONUDI e identificar los recursos financieros necesarios para impartirlos.

### **Debilidades**

- El diseño del proyecto fue optimista. Se definen metas altas para los resultados en un plazo de sólo dos años. La formulación de objetivos y resultados hace énfasis en los efectos directos a nivel de empresas pero se omiten efectos a otros niveles. El diseño es débil en establecer la estrategia de intervención para la creación de “mecanismos institucionales” limitando los resultados solamente a las instituciones locales capacitadas en la metodología ONUDI.
- El sistema de monitoreo y evaluación del proyecto no se apegó a la estructura de marco lógico establecida y no se realizan auto-evaluaciones. Esto incide en la orientación y visibilidad del esfuerzo y la medición de la relación “resultados vrs inversión realizada”.
- La participación de consultores internacionales en el primer componente es alta considerando que en el Uruguay existe oferta de servicios de consultoría en temas de gestión empresarial.
- La relación “resultados versus inversión realizada” se considera moderada al asignarse el presupuesto en su totalidad pero obteniéndose resultados menores a los planificados principalmente en el componente uno.
- El proyecto se cataloga como piloto pero no se evidencia la secuencia para asegurar la réplica del mismo (formación de formadores, diseño de programas institucionales, uso de documentos metodológicos) en particular en el primer componente.
- La asistencia técnica brindada en la identificación de mercados externos no queda estructurada de manera específica en los programas de la DINAPYME.

## Principales recomendaciones

### Eficiencia

- Los proyectos de categoría piloto requieren actividades específicas relacionadas con la réplica y diseminación de experiencias. Estas actividades deben ser planificadas en conjunto con la organización responsable de futuras acciones.
- Los proyectos que utilizan varias metodologías ONUDI (fortalecimiento de las pymes, internacionalización, formación de consorcios) necesitan incluir una etapa dedicada a la integración metodológica y su posterior documentación.
- Se recomienda aumentar la participación de consultores nacionales para aprovechar la capacidad del País y mejorar el uso eficiente de los recursos.
- El sistema de monitoreo y evaluación del proyecto debe apegarse a la estructura de marco lógico y realizar autoevaluaciones.
- Proyectos demostrativos y de creación de capacidades requieren el trabajo con varios sectores atendiendo a un número representativo de empresas. Esta condición permite demostrar que la metodología ONUDI es aplicable a varios sectores industriales, aumentar el impacto de la cooperación internacional y maximizar la inversión que se realiza con respecto a un número amplio de efectos.
- Se recomienda que la identificación de sectores se base no sólo en los requisitos establecidos por el Gobierno y la metodología de ONUDI sino también tomar en cuenta las necesidades industriales de las instituciones participantes en el Comité Estratégico.

### Efectividad

- Se recomienda revisar la estrategia de intervención para asegurar que existan actividades que conduzcan a la creación de mecanismos institucionales.
- En el caso de la asistencia técnica para el fortalecimiento de pymes y acceso a mercados se recomienda que ésta se brinde principalmente por consultores nacionales vinculados con organizaciones nacionales con el objeto de dinamizar y fortalecer los servicios a las Pymes.
- En el tema de internacionalización se recomienda crear estructuras y/o mecanismos en aquellas instituciones nacionales dedicadas a la promoción de las exportaciones que brinden sostenibilidad a las acciones del proyecto.
- En el caso de la promoción de consorcios de exportación se recomienda el empleo de una estrategia de formación de formadores que incluya tanto la capacitación como el seguimiento de las personas formadas asignando el presupuesto adecuado para ello.

- Se recomienda incorporar estrategias de financiamiento en proyectos de promoción de nuevas empresas.

### **Sostenibilidad**

- Se recomienda que el MIEM-DINAPYME continúe con la implementación del Programa CARPE y de Promoción de Consorcios.
- Se recomienda que la DINAPYME guíe e impulse la implementación del programa de desarrollo de emprendedores en los demás departamentos del Interior del País, creando si es del caso una unidad dedicada a esta labor.
- Se recomienda la divulgación de las experiencias del proyecto, en particular de las Guías elaboradas y los videos producidos. Esto debería colocarse en las páginas de la ONUDI, el MIEM y las Intendencias.

### **Diseño de futuros proyectos**

- Las metas de los resultados deben ser claras y precisas para facilitar el seguimiento del proyecto y la evaluación de la eficacia.
- El diseño de los proyectos debe contener indicadores que midan los efectos a diferentes niveles: empresas, instituciones, sistema científico-tecnológico.

### **Segunda fase**

- Se recomienda la realización de una segunda fase del proyecto para consolidar los resultados obtenidos y asegurar la sostenibilidad de las acciones realizadas. En el caso de una segunda fase, el diseño de los proyectos debe realizarse siguiendo la cadena causal y estableciendo tiempos de ejecución congruentes con los objetivos esperados y el contexto político del país.

### **Principales lecciones aprendidas**

- La estrategia de intervención de un proyecto debe estar claramente establecida desde su diseño. El diseño debe hacer evidente cómo las experiencias a nivel de empresas y emprendedores, la dinamización de la oferta de servicios y la creación de programas y políticas de apoyo se convierten en mecanismos institucionales de apoyo sistemático a las Pymes.
- El diseño de un proyecto piloto debe seguir una lógica que le permita su réplica una vez finalizada su implementación. Por ello, deben incluir acciones relacionadas con la formación de formadores, el diseño de programas de seguimiento, el uso de metodologías documentadas, diseño de sitios web, la creación de fondos de sostenibilidad.

- Proyectos que integran la aplicación de varias metodologías de ONUDI, requieren incorporar en su diseño una etapa de integración y demostración del valor agregado de aplicarlas de forma conjunta.
- La formación de emprendedores tiene alta efectividad cuando se implementa en regiones donde la política industrial busca la creación de nuevas empresas pues se logra la adecuada apropiación institucional y la sostenibilidad futura de las acciones.
- Los programas de emprendimiento requieren integrar opciones de financiamiento para la creación de empresas de tal manera que esto no se vuelva un obstáculo en la puesta en marcha de los negocios.
- Las Guías de Buenas Prácticas elaboradas por el proyecto contienen una cantidad importante de lecciones aprendidas las cuales se considera pertinente considerar en futuros proyectos de fortalecimiento de pymes y de desarrollo de emprendedores.



# EXECUTIVE SUMMARY

## The Project

The project "Fostering Uruguayan Entrepreneurial Activities: Support to the SME Sector to Facilitate Access to Export Markets " has as its objective the creation of institutional mechanisms and technical capability to facilitate the access of Uruguayan SMEs Sector to export markets. The project has two components: i) To facilitate access to external markets and strengthening SMEs and ii) To foster the creation of micro, small and medium companies in inner regions of the country in order to allow economic decentralization.

The original execution period of the project was two years with a budget of one million euros. The funds were almost totally mobilized and taking into consideration the possibility of a second phase UNIDO provided a financing bridge of one hundred and twenty thousand euros. The project was finally executed in a period of four years.

## Evaluation

The purpose of this independent evaluation is to facilitate to the Uruguayan Government, UNIDO and the donor, the analysis of the project in terms of achieved results (outcomes and outputs), implementation efficiency, and effectiveness of the actions, as well as the project's sustainability. The assessment contributes to provide recommendations for the future of the project and to define lessons to be used in other countries and projects.

## Summative Judgment of the Evaluation

The project has high relevance in the economic and political context of Uruguay. The national counterpart MIEM / DINAPYME and most of the local authorities have a high degree of ownership of the objectives, which promotes the continuity of the accomplished actions.

The project design was optimistic. The defined goals for the execution period of just two years can be considered high.

The effectiveness of the intervention strategy varied by component.

In the first component, the project is moderately effective. Excellent positive direct effects were achieved at company level and scientific-technological services were dynamized. Nevertheless there are weaknesses regarding the participation of local consultants, the emulation of actions during the execution of the project about market access and promotion of export consortia and the design of programmes to follow up activities in internationalization matters.

The effectiveness of the second component is high at the different levels of the intervention strategy (entrepreneurs, consultancy services, institutions and emulation of actions).

The administrative management of the project is efficient. A link is established with main entities and cooperation programmes and the quality of human resources assigned is high. The efficiency of the project in the relationship "results versus investment" is medium. While the entire budget was allocated, the results obtained did not achieve the ones originally planned. This situation is mainly caused by the concentration of component one in one small sector.

### **Strengths**

- The project is coherent with the country's overall situation, the government policies and the actions performed by the MIEM and Intendancies. The project is also properly inserted in the objectives pursued by the "One UN" and contributes to the outputs of the UNDAF.
- The technical assistance and training provided by the project was pertinent to the beneficiaries.
- The ownership of the project by MIEM-DINAPYME is high. The Ministry follows up the actions carried out by FAE implementing specific programmes, committing its own resources and maintaining the technical staff.
- The local authorities have demonstrated a high ownership of the project, giving continuity to the entrepreneur development courses and offering complementary actions to the entrepreneurs.
- The project management structure integrated by three figures – Steering Committee, Monitoring Committee and Local Implementation Unit – was appropriate. This structure allowed the project to maintain a strategic vision, to monitor the decision making and to control the implementation of planned activities.
- The administrative management of the project was appropriate. A link with relevant organizations was achieved, mechanisms for monitoring and evaluating the consultants were established, and the performed actions were documented.
- The quality of the human resources involved in the project was very good, due to their high commitment to the project. The strong presence of national consultants in the second component shows a good practice of efficiency and international methodologies of technical assistance adaptation to local conditions.
- Both consultants and the staff of the local implementation unit have academic training according to the tasks requirements. The average age of these people is below the average of what is usual in the country, therefore generating a capital that might be very useful in the future.
- The effectiveness of second component is high.

- The project has positive direct effects on the beneficiaries. In the first component all firms improve their business management, have international projection and the three consortiums are in operation. In the component two a total of 33 companies were created in the interior of the country, which generated 108 direct jobs.
- A significant number of non-expected direct effects were achieved in scientific - technological institutions, certification entities and national legislation.
- The project has been effective as a connection with other national and international cooperation initiatives and to ITPO offices, which strengthen the achieved results.
- Most of the actions promoted by the project seems to have continuity through the programmes that has established the MIEM- DINAPYME.
- The support working line for training entrepreneurs is maintained in most of the Intendancies. The IDUs are able to design entrepreneurial programmes according to UNIDO methodology and to identify the necessary financial resources to do so.

### **Weaknesses**

- The project design was optimistic. The defined goals for the execution period of just two years can be considered high. The objectives formulation and the outcomes emphasize the direct effects at companies' level but lack on the effects at other levels. The design is weak establishing the intervention strategy for the creation of "institutional mechanisms", therefore limiting the results only to local institutions trained in the UNIDO methodology.
- The monitoring and evaluation system of the project did not follow the structure of the established logical framework. Self-evaluations were not performed. This situation affects the orientation and visibility of the effort and the measurement of the "results versus investment" relationship.
- The participation of international consultants in the first component was high, whereas in Uruguay exists an offer of consulting services on business management.
- The efficiency of the relationship "results versus investment" is considered medium. While the entire budget was allocated, the results obtained did not achieve the ones originally planned mainly in component one.
- The project is categorized as a pilot but did not evidence the sequence in order to assure its replication (training of trainers, institutional programmes design, use of methodological documents), particularly in the first component.
- The technical assistance provided for the external markets identification is not specifically structured in DINAPYME programmes.

## **Main recommendations**

### **Efficiency**

- Pilot projects require specific activities related to its replication and dissemination. These activities should be planned together with the organization responsible of future actions.
- Projects that use different UNIDO methodologies (strengthening of SMEs, internationalization and promotion of export consortia) require a phase dedicated to integrate the methodologies and its documentation.
- It is recommended to increase the participation of national consultants in order to take advantage of local capacity and improve the efficient use of resources.
- The project's monitoring and evaluation system must hold to the logical framework structure and carry out self-evaluations.
- Projects aiming to build capacities and show new methodologies require to work in different sectors and to beneficiate a representative number of companies. This condition allows to show that UNIDO methodologies are applicable to several industrial sectors, increase the impact of the international cooperation and maximize the investment made among a wide range of effects.
- Sectors identification should be based not only in requirements settle by the governments and UNIDO methodologies but also taking in consideration the industrial needs of the institution belonging to the Steering Committee.
- It is recommended the use of management structures integrated by committees that can provide strategic vision and effectiveness in decision making and project control.

### **Effectiveness**

- It is recommended to review the intervention strategy to make sure that includes activities that leads to the creation of institutional mechanisms.
- Regarding upgrading technical assistance it is recommended to be implemented by local consultants link to local organizations. This will allow strengthening the services to SMEs.
- Regarding market access assistance it is recommended to establish structures and/or mechanisms in those institutions dedicated to export promotion in order to improve sustainability of actions.
- Regarding export promotion consortia it is recommended to use a train to trainers methodology that includes not only the training but the following up of people trained

in order to verify the effectiveness in the creation of consorcia. This activity requires the allocation of a budget.

- It is recommended to include financial strategies in projects related to enterprise development.

### **Sustainability**

It is recommended that MIEM-DINAPYME continues with the implementation of the CARPE and Consortiums Promotion Programme.

It is recommended that DINAPYME guides and encourages the implementation of the entrepreneurial development programme in other departments of the interior of the country, creating a unit dedicated to this work, if it is necessary.

It is recommended to disseminate the project's experiences, particularly the Guides elaborated and the videos produced. This should be placed in UNIDO, MIEM and the Intendancies websites.

### **Design of future projects**

- The goals and results should be clear and precise in order to facilitate the monitoring of the Project and evaluate its efficiency.
- Project design should include indicators that measure effects at different levels: companies, scientific-technological services, institutions.

### **Second phase**

It is recommended the execution of a second phase of the project to consolidate the achieved results and ensure the sustainability of the performed actions. In case of a second phase, the project design should follow the causal chain and establish congruent execution times with the expected objectives and the political context of the country.

### **Main lessons learned**

The intervention strategy of a Project should be clearly established in its design. The design should make evident how the experiences achieved at company level and entrepreneurs, the strengthening of services and the creation of programmes become institutional mechanisms for providing a systematic support to SMEs.

The design of a pilot project should follow a logic that allows its replication once its implementation is completed. That is why it should include actions related with the training of trainers, monitoring programmes design, the use of documented methodologies, and the creation of sustainability funds.

Projects implementing several UNIDO methodologies (SMEs strengthening / internationalization and promotion of consortia) require to include in its design an integration phase that allows to show the value added to apply them together.

Entrepreneurial training is highly effective when it is implemented in regions where the industrial policy is looking for the creation of new businesses, because it achieves the suitable institutional ownership and future sustainability of the actions.

Entrepreneurial programmes require the integration of financing options for enterprises creation so it would not become an obstacle in the implementation of the business.

Good Practices Guides developed by the project contain a significant amount of learned lessons which is pertinent to consider in future SMEs strengthening and entrepreneurial development projects.

# 1

## Introducción

---

### 1.1 Resumen del proyecto

El proyecto “Fomento a la Actividad Empresarial Uruguaya: Apoyo al sector de Pequeñas y Medianas Empresas para Facilitar el Acceso a los Mercados de Exportación” se ejecuta a solicitud del Gobierno del Uruguay siendo la contraparte nacional el Ministerio de Industria, Energía y Minería. El documento de proyecto fue aprobado por ONUDI en setiembre del 2004. La fecha de inicio del proyecto se acuerda con el Gobierno del Dr. Tabaré Vázquez a partir del 1 de marzo del 2005.

El objetivo del proyecto es la creación de mecanismos institucionales y de capacidad técnica para facilitar el acceso a mercados de exportación de pequeñas y medianas empresas uruguayas. El proyecto tiene dos componentes: i) facilitar el acceso a mercados externos y el fortalecimiento de PYMES y ii) el fomento de la creación de micro, pequeñas y medianas empresas en Regiones del Interior que permitan la descentralización económica. En el primer componente se utilizaron varios enfoques metodológicos relacionados con la mejora competitiva de las empresas, la internacionalización y la formación de consorcios. El segundo componente emplea la metodología de desarrollo de emprendedores.

El documento original de proyecto define una duración de dos años y un presupuesto de un millón de euros. Los fondos se movilizan prácticamente en su totalidad y ante la posibilidad de una segunda fase ONUDI brinda un financiamiento puente de ciento veinte mil euros (ver tabla no.1). El proyecto finalmente se ejecuta en un plazo de cuatro años.

No. proyecto	Presupuesto original (sin costo adm.)	Asignación (EURO)	Gastos efectuados (EURO)	% gastado	Fuente financiamiento
UE/URU/04/106	<b>884,956</b>	582,988	580,635	99,6%	Italia
UE/URU/04/A06		130,900	130,149	99,4%	
UE/URU/04/B06		171,068	144,704	84,6%	
	<b>subtotal</b>	884,956	854,607	96,6%	
UE/URU/08/001	<b>2,212,389</b>	120,000	119,757	99,8%	ONUDI

Fuente: ONUDI, febrero 2009

### 1.2 Propósito, metodología y limitaciones de la evaluación

El propósito de esta evaluación independiente es facilitar al Gobierno Uruguayo, a ONUDI y al donante el análisis del proyecto en cuanto a los resultados alcanzados, la eficiencia en la implementación, la eficacia de las acciones realizadas así como su sostenibilidad. La evaluación contribuye a brindar recomendaciones para el futuro del proyecto y establecer enseñanzas a ser utilizadas en otros países y proyectos.

La evaluación se realiza de acuerdo con la política de la ONUDI para Evaluaciones Independientes y sigue los términos de referencia establecidos (ver anexo no.1).

La evaluación consideró varias fuentes de información incluyendo informes de avance del proyecto, resultados de evaluaciones de la asistencia técnica brindada, entrevistas con las contrapartes beneficiarios y otros entes de cooperación involucrados en el proyecto y guías de buenas prácticas elaboradas por el proyecto.

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

- ✓ Diseño del proyecto (identificación de las áreas de apoyo y formulación del proyecto)
- ✓ Movilización de fondos
- ✓ Pertinencia y apropiación local
- ✓ Eficiencia en la implementación
- ✓ Eficacia
- ✓ Impacto y sostenibilidad
- ✓ Coordinación y gestión del proyecto
- ✓ Recomendaciones para una segunda fase.

### **1.3 Composición y programa de la misión de evaluación**

El equipo de evaluación estuvo conformado por la Sra. Daira Gómez (Líder de la evaluación) y el Sr. Federico Michelotti (Evaluador nacional). Los evaluadores recibieron apoyo por parte del personal del proyecto en Uruguay. La misión de evaluación se llevó a cabo en Enero 2009. La lista de personas entrevistadas se encuentra en el Anexo 2.



# 2

## Contexto del país y del proyecto

---

### Introducción

La denominación oficial del país es República Oriental del Uruguay, se encuentra en la zona subtropical austral del cono sudamericano y ocupa un territorio de 176.215 km<sup>2</sup>, dividido en 19 Departamentos. Está organizado políticamente como una República con un sistema presidencial de gobierno consistente en tres poderes: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, existiendo total independencia entre ellos. El gobierno y la administración de los departamentos son ejercidos por el Intendente Municipal y la Junta Departamental.

Tiene una población de 3.314.466 habitantes, en su gran mayoría de origen europeo y con alto nivel de concentración en las zonas urbanas (88,7%), con especial énfasis en el área metropolitana de la capital (Montevideo), donde se reúne casi el 60% de la población. El porcentaje de educación terciaria es el más importante de la región y posee un elevado Índice de Desarrollo Humano<sup>1</sup>, aunque tiene una alta tasa de *tercera edad* y una baja tasa de crecimiento. Es el país más pequeño y de menor población de América del Sur.

Existe una política de libertad de importaciones que se caracteriza por la no discriminación y la ausencia de restricciones, salvo cuando se disparan mecanismos implementados contra las prácticas desleales de comercio. En virtud de la firma del Tratado de Asunción, el Uruguay pertenece al bloque comercial Mercosur, el que integra junto a Argentina, Brasil, y Paraguay, más dos socios comerciales que son; Chile y Bolivia

Los últimos diez años de la economía uruguaya reflejan dos ciclos notoriamente contrapuestos. Durante el quinquenio comprendido entre 1999 y 2003, el país atravesó por la crisis económica más importante de toda su vida institucional, con una caída del PBI a la mitad (USD 21.032: en 1999 a USD 11.179: en 2003), una deuda externa que llegó a ser de las mayores del mundo (en relación al PBI y a la población), y un tasa de desempleo que alcanzó el 20%. El quinquenio 2004/2008 muestra un período de recuperación y crecimiento muy importante donde se suceden consecutivas cifras al alza del PBI, alcanzando el orden de los USD 23.143 millones en 2007, estimándose que el cierre del 2008 se establezca en una cifra cercana a los USD 31.800 millones<sup>2</sup>. De acuerdo a ello el *PBI per cápita* anual en 2008 sería de USD 9.384.-

El perfil productivo del país está concentrado en pocos sectores primarios, siendo los principales: el agropecuario, el manufacturero y los servicios. El sector agropecuario es el motor del comercio exterior, su crecimiento en los últimos años explica los récords obtenidos en materia de exportación. Destacan; la producción de carne vacuna, de lana, de cueros, el arroz, los lácteos, los oleaginosos y las frutas.

---

<sup>1</sup> Índice desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (PNUI).

<sup>2</sup> Las cifras oficiales no están cerradas al momento de confeccionar este documento y la información se brinda en base a datos extraídos del Departamento de Estudios Económicos de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) en base a sus estimaciones.

El sector manufacturero ha sufrido una importante serie de ajustes como consecuencia de la apertura económica, a pesar de ello algunas ramas de actividad han mantenido un ritmo de crecimiento considerable en los últimos años: alimentos, bebidas y tabacos; industrias químicas; productos metálicos, maquinarias y equipos; y textiles, vestimenta y cuero.

El sector de los servicios tiene una influencia que se sitúa entre un 50% y 60% <sup>3</sup>del PBI, destacando el turismo, los servicios financieros y los informáticos.

## Período 2002-2004

El período señalado se corresponde con la etapa de diseño y tramitación del Proyecto, se inicia en el año que la crisis económica y financiera tiene su máximo nivel de profundización y ello es recogido en los *considerandos* del Documento de Proyecto, cuando hacía particular hincapié en esta coyuntura para justificar la intervención, estableciéndose que Uruguay atravesaba por una crisis profunda originada en causas tanto internas como externas.

Entre otros motivos, el Proyecto FAE surge en el marco de una generalizada preocupación por brindar atención a un sector de la población que tuviese la posibilidad de generar nuevos emprendimientos, y había diferentes motivos para hacerlo. En primer lugar atender la demanda de personas empujadas por su natural afán emprendedor cualquiera sean la circunstancias, en segundo lugar atender las demandas originadas por la crisis, a sabiendas que este tipo de situaciones tienden a generar procesos donde se agudiza la imaginación en busca de oportunidades y, en tercer lugar atender la demanda de recientes desocupados, personas que cuentan con diversas capacidades técnicas y que empujadas por la necesidad de trabajo, deciden emprender su propio negocio como forma de generar autoempleo. A estas causas de coyuntura debería sumarse que, en las últimas décadas, el desarrollo de nuevas empresas y la motivación a emprendedores, se han convertido en objetivo central de las estrategias y políticas públicas de toda América Latina, con el fin de promover el desarrollo social y económico de las naciones, sobre la base que la actividad emprendedora, además de promover crecimiento y empleo, también contribuye a la innovación, a la difusión tecnológica y al desarrollo de las comunidades locales.

La clasificación y composición empresarial uruguaya, así como su contribución al empleo puede verse en el siguiente cuadro.

<b>Cuadro no. 1 Composición empresarial en el Uruguay</b>					
	Porcentaje	Personal	Personal ocupado	Activos en USD	Facturación anual en USD
Micro	78,33 %	De 1 a 4	23,44%	20.000.-	60.000.-
Pequeña	18,27 %	De 5 a 19	27,15%	50.000.-	180.000.-
Mediana	2,90 %	De 20 a 99	18,96%	350.000.-	5.000.000.-

(Fuente: MIEM – Dinapyme)<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Fuente: Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS).

<sup>4</sup> Los datos establecidos en el Cuadro y Gráfico de ésta página corresponden a valores tomados para el año 2006, es decir que son posteriores al período analizado. Sin embargo se prefirió utilizar esta información por ser más próxima en el tiempo que la anterior medición. La comparación de

En base a los datos ofrecidos por el cuadro se puede observar que la estructura empresarial tiene un componente fundamental en la micro y pequeña empresa, las que juntas suman el 96.60% del total y generan el 50,59% del empleo. Las medianas representan sólo el 2,90% y si se suman a las anteriores, se podría llegar a establecer en términos comparativos, que el 99,50% del entramado empresarial está compuesto por mypes, y que las mismas son las responsables del 70,45% del empleo del país. Dicho esto en función de parámetros de medición internacional, en los que las medianas empresas uruguayas, no llegan a la condición de tales.

El BID<sup>5</sup> establecía una lista de problemáticas comunes a las pymes uruguayas, destacándose entre ellas: carencia de planeamiento estratégico, estructura de financiamiento inadecuada, altos riesgos de demanda por falta de diversificación de productos y/o mercados, y limitaciones para penetrar las barreras de entrada a los mercados internacionales. Dentro de ellas es notorio el hincapié que realizan los empresarios respecto a dos: los problemas financieros y las bajas posibilidades de acceso a los mercados externos. Focalizando sobre este último punto; debido al reducido tamaño de la población del país y al bajo nivel de crecimiento, al gran nivel de exposición de la economía interna a la de los vecinos y al grado de apertura de la economía, la vía de escape para la sobrevivencia de estas empresas no puede ser otra que la exportación.

“...Las características del sector productivo exportador y la problemática empresarial uruguaya de cara a las exportaciones, se puede establecer que está dominada por la palabra “poco”; Uruguay exporta *poco*, *pocos* productos, a *pocos* mercados, a través de *pocas* empresas y con *poco* valor agregado....” Este análisis era realizado por el Lic. F. Cetrulo<sup>6</sup> y se corroborará el mismo a la luz de las exportaciones del año 2004.<sup>7</sup>

*Poco*. Las exportaciones de bienes representaron 3,34 diez milésimos de las exportaciones mundiales.

*Pocos productos*. De las 2.541 posiciones arancelarias que figuraron como exportadas el 4% (cien productos) representan el 81% del total del valor.

*Pocos mercados*. El 10% de los mercados a los que Uruguay exportó (16 países), representaron el 81,20% de sus ventas.

*Poco valor agregado*. La mayoría de las exportaciones estuvo representada por productos del sector primario con bajo valor agregado (cueros curtidos; filetes de merluza; arroz pulido; leche; carne bovina congelada).

*Pocas empresas*. El 5,30% de las empresas exportadoras (100 empresas) exportaron el 82% del total.

La promoción de políticas públicas de apoyo a emprendedores y empresas tiene su principal centro en el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), unidad desde la cual se ejecutará el Proyecto FAE. Éste Ministerio es el órgano político administrativo de la República encargado de proponer las políticas específicas de los sectores que lo definen y dentro de sus cometidos se debe destacar:

- La promoción del desarrollo industrial.
- La planificación, coordinación y realización de actividades de promoción y fomento, de las artesanías y de las pequeñas y medianas empresas.

---

valores entre ambas mediciones no registra ningún cambio significativo que pueda alterar las consideraciones realizadas en base a estos números.

5 BID - Programa de Apoyo al Sector Productivo Uruguayo (2006 en base a estudios del 2004). Documento conceptual de proyecto. Consultado en <http://www.iadb.org>

6 “Clusters Incubados. Evidencia Empírica en Uruguay” Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales. UcuDal. Año 2005.

7 Datos extraídos de la base de datos: Urunet.

Dentro de la estructura organizativa del Ministerio la unidad encargada de planificar, coordinar y realizar acciones de promoción y fomento de las artesanías y de las pequeñas y medianas empresas, es la Dinapyme (Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas) que tiene entre sus cometidos:

- a) Coordinar todas las actividades que se desarrollan en el fomento de las pymes y asesorar al Poder Ejecutivo en cuanto a su desarrollo y promoción.
- b) Promover la capacitación de sus empresarios en temas de organización y gestión y facilitar el acceso a todo tipo de información pertinente.
- c) Requerir asistencia técnica y económica de organismos.
- d) Fomentar la instalación de agroindustrias.
- e) Realizar diagnósticos sectoriales tendientes a individualizar los sectores con mayor potencialidad a fin de apoyarlos con tecnificación y modernización de su gestión empresarial.
- f) Fomentar la instalación de pymes en el interior del país.
- g) Facilitar los trámites administrativos requeridos para la instalación y funcionamiento de estas unidades económicas, asesorar a los empresarios y procurar la simplificación de dichos trámites.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano político-administrativo del Gobierno, encargado de la conducción de la política internacional de la República, dentro de sus cometidos específicos se puede destacar:

- La planificación, dirección, ejecución y coordinación de la política exterior.
- La conducción de las negociaciones comerciales internacionales.
- La suscripción y ratificación de tratados, convenciones, contratos y acuerdos.

La unidad ejecutora que actúa en la órbita del MRREE como eje coordinador de la promoción exterior del Uruguay, es la Dirección de Inteligencia y Promoción Comercial e Inversiones (DPC), quién tiene entre sus cometidos:

- a) El incremento de las exportaciones de bienes y servicios.
- b) La búsqueda de nuevos destinos para la oferta exportable.
- c) La asistencia a las pymes para ingresar en el comercio internacional.

El mayor aporte de esta unidad está dado por el suministro de información, la que es realizada mediante su red de embajadas y consulados. La mayoría de las acciones de promoción de la imagen del país en el exterior, el desarrollo de misiones comerciales y la asistencia para la participación en ferias internacionales, se viene canalizando mediante una entidad creada en 1996, en el ámbito de lo público – privado: el Instituto Uruguay XXI.

En la órbita de lo privado deben destacarse acciones que se realizan desde organizaciones civiles y gremiales tales como: la Cámara de Industrias del Uruguay, Asociación Empretec Uruguay, la Unión de Exportadores, Fundasol, y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios entre otros.

Paralelamente a lo realizado por Dinapyme en lo que respecta a actividades de desarrollo empresarial, y a lo realizado por la DPC y Uruguay XXI, en lo que hace a la actividad exportadora, existe a nivel del gobierno central otras apoyaturas al desarrollo

empresarial y a la promoción de las exportaciones, las que se manifiestan en forma de oficinas o programas, con objetivos sectoriales, específicos y/o de menor alcance.

Habría que destinar un párrafo aparte a lo que se realiza a nivel de las Intendencias del Interior del país, las que actúan como soporte de ambas actividades, ya sea como contraparte de programas de alcance nacional o regional, o mediante acciones que han desarrollado, desarrollan y seguirán haciéndolo, merced de estar en contacto directo los habitantes y empresarios de sus localidades, en un contexto de país que, a pesar de su pequeño territorio, posee un muy elevado nivel de centralización, que lleva a que las Intendencias sean en muchas ocasiones el primer y único recurso a disposición del empresario o del emprendedor.

La autonomía de gobierno que poseen, así como sus diferentes estrategias, hacen que las unidades de promoción y desarrollo tengan estructuras bien diversas, con mayor o menor grado de complejidad, con denominaciones distintas (y no siempre específicas), pero con un concepto unitario en cuanto a los objetivos de promoción de sus territorios, hecho ello en el marco de una perspectiva denominada como “desarrollo económico local”, mediante la implementación y el diseño de políticas destinadas a favorecer la competitividad de aquellas estructuras productivas establecidas, y al desarrollo de nuevos emprendimientos con el fin de promover sectores estratégicos y de generar empleos.

## **Período 2005-2008**

La puesta en marcha del Proyecto FAE coincide con la llegada de una nueva administración al país, comandada por el Dr. Tabaré Vázquez quien asume como Presidente en marzo de 2005. El programa de gobierno se plasmó en un documento denominado “El gobierno del Cambio, Propuestas y Proyectos: La Transición Responsable”. En líneas generales propuso mantener un ritmo creciente de la producción a modo de generar mayor cantidad de puestos de trabajo y empleos mejor remunerados, como aporte a mejorar la calidad de vida de la población, haciendo especial énfasis en aquellos sectores más desprotegidos y/o más golpeados por la crisis. Se establece que la atención a los servicios de la deuda externa y al gasto social requerirá necesariamente un aumento de la inversión, para lo que se proyecta una serie de cambios a nivel de las estructuras del Estado, mientras se mantiene una política fiscal rigurosa de modo de asegurar un superávit fiscal primario. Dentro de los cambios se proyectan modificaciones al sistema financiero y al mercado de capitales, a la política de inserción internacional, a la creación de un marco que mejore la inversión, al contralor de ingresos y gastos, y al estímulo a la competitividad y a la productividad en el mediano y largo plazo. Esto último se establece en el apartado denominado “Uruguay Productivo”, el que mantiene, en su eje central, líneas de acción totalmente compatibles con las del Proyecto FAE ya que se pretende:

- Un proyecto que no deje de lado a los pequeños y medianos emprendimientos.
- La revalorización de los proyectos ya existentes.
- La coordinación y articulación entre las diversas oficinas e instituciones.
- La instrumentación de un fondo para el financiamiento de programas de desarrollo en el interior del país.
- El estímulo a actividades asociativas, y
- El desarrollo de políticas de promoción de la oferta exportable,

En el transcurso del cuatrienio 2005/08 la economía uruguaya tuvo un desempeño favorable, marcado por el mantenimiento de un alto ritmo de crecimiento de la producción, aumento y formalización del empleo, incremento generalizado del salario

real, estabilidad en los precios, mantenimiento de aceptables niveles de competitividad y mejora en los indicadores financieros. La producción global de bienes alcanzó un crecimiento del 6.6% en 2005, 7% en 2006, 7,4% en 2007 y 11,2% en 2008, lo que significó que el país creciera durante 6 años consecutivos a tasas superiores que las del resto de la región<sup>8</sup>. Estos importantes niveles de actividad lograron registrarse en virtud de ser impulsados por todos los componentes de la demanda agregada, dentro de lo que se puede destacar el papel que jugó la demanda externa. El crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios registró un aumento del 16,8% en 2005, 7,6% en 2006, 9,7% en 2007 y 16,3% en 2008<sup>9</sup>, alcanzando récords históricos consecutivos dentro de un contexto internacional muy favorable, y aún no alcanzado por los acontecimientos que se desencadenaron a raíz de la crisis financiera global.

A pesar del crecimiento sostenido de la economía y al aumento de las exportaciones, entre el 2005 y el 2007 el país perdía tres puestos (del lugar 70 al 73) en el "Índice de competitividad para el Crecimiento" según el Reporte Anual de Competitividad Global publicado por el Foro Económico Mundial<sup>10</sup>. A la luz de estos resultados se puede concluir que las empresas aún no han desarrollado estrategias competitivas suficientes y/o que el entorno del clima de negocios no les es muy beneficioso. Durante el período analizado se registraron diversas acciones tendientes a reforzar estructuras y a dotar de elementos de mayor competitividad a la economía en general, y a las empresas en particular.

A nivel macro, dentro de las acciones encaradas en forma directa por el estado uruguayo para una mejora general del entorno económico se destaca el "Programa de Apoyo Competitividad" cuyo ejecutor fue el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El programa planteaba mecanismos de acción sobre tres áreas:

- Mejorar el entorno de los negocios; mediante el mantenimiento de un *clima de negocios*, la reducción de barreras a la competencia, el fortalecimiento del marco jurídico para la reestructuración de empresas y la simplificación de trámites.
- Mejorar la institucionalidad de apoyo productivo mediante la creación de un Consejo de Economía Nacional, la mejora en la coordinación y articulación de programas de apoyo al sector privado, la mejora de los instrumentos de apoyo a las exportaciones y a la atracción de inversiones, la priorización en ciencia, tecnología e innovación, y la creación de una Mesa de Coordinación de Programas.
- Promover la inversión unificando una variedad de regímenes que se fueron acumulando con el paso del tiempo, que son poco efectivos y no obedecen a objetivos específicos cuantificables, ni a una estrategia o visión consensuada.

A mediados del año 2008 el MIEM realiza una propuesta denominada "Directivas de la Estrategia Industrial", la que se presenta como una propuesta enfocada al desarrollo y a la adquisición de base tecnológica dentro del horizonte temporal 2008 – 2015. La finalidad de la propuesta es tener objetivos y metas que puedan ser evaluadas de modo de cuantificar avances y/o retrocesos, la proposición de industrias estratégicas sobre las que concentrar las políticas sectoriales, la formulación institucional para dicha estrategia industrial, la definición de instrumentos de apoyo, incentivo y promoción, el aporte de criterios para la atracción de inversión extranjera directa y proveedores de insumos, el

---

<sup>8</sup> Los datos económicos de este capítulo fueron extraídos de la "Rendición de Cuentas" que en forma anual es presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas ([www.mef.gub.uy](http://www.mef.gub.uy)) y por los "Informes de Coyuntura Uruguay" redactados por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República ([www.ccea.edu.uy](http://www.ccea.edu.uy)).

<sup>9</sup> En términos reales.

<sup>10</sup> Fundación privada creada en 1971 con la misión de reunir anualmente a los líderes políticos y empresarios más poderosos del mundo. También conocido como Foro de Davos.

esbozo de una inserción regional óptima y los soportes y complementos claves para dicha estrategia.

Con esta propuesta se pretende desarrollar, potenciar y extender las cadenas productivas, jerarquizando a las pymes como instrumento redistribuidor de la riqueza para un desarrollo local que abarque todo el país, de modo de obtener un desarrollo armónico y equilibrado.

A nivel meso entre finales de 2005 e inicios del 2006 comenzaron a rodar dos proyectos que apuntaban al desarrollo y promoción de la competitividad y de las exportaciones denominados: Pacpymes y Pacc.

**Pacpymes:** Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa, es ejecutado por Dinapyme y el plazo de ejecución es desde 2005 hasta noviembre de 2009. El fin del programa es dinamizar la competitividad de la economía, a través del fortalecimiento de mecanismos de clusterización, capacidad exportadora e internacionalización de pymes. El objetivo específico es desarrollar la capacidad institucional y cooperativa entre los diferentes actores, y fortalecer las pymes asistiéndolas para adaptar su capacidad para la innovación y la internacionalización.

**Pacc:** Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas es ejecutado por la Dirección de Proyectos de Desarrollo (Diprode), entidad dependiente de la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo. La fecha de inicio fue noviembre de 2005 y el plazo de ejecución es de 5 años. Su fin es contribuir al desarrollo sustentable de los conglomerados productivos, aumentando su competitividad por medio de tres líneas de acción: la dinamización de la acción colectiva de los conglomerados, el financiamiento de la ejecución de proyectos identificados como prioritarios, y el fortalecimiento institucional para la mejor ejecución del programa y su interacción con otros ya existentes.

**Programa Emprender:** El BID-FOMIN a inicios del 2007 inicia la ejecución del Programa Emprender para promover la cultura empresarial uruguaya el cual cuenta con un financiamiento 3.191.000 de dólares (préstamo de 800.000 dólares y una donación para cooperación técnica de 2.391.000 dólares). El programa es ejecutado por el BID-Fomín en conjunto con el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), Prosperitas Capital Partners (PCP) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Este programa estimula los emprendimientos dinámicos es decir aquella nueva o reciente iniciativa empresarial con alto potencial de crecimiento que genere valor agregado y logre diferenciarse como para al menos convertirse en una mediana empresa.

A nivel micro coexisten una serie de instituciones, oficinas y programas, tanto en la órbita de lo público, lo privado, y de lo público – privado, tendientes a dar apoyo a las empresas en sus objetivos de acceso a mercados internacionales.

A continuación se brinda en el cuadro no. 2 un listado de instituciones y programas coexistentes con el Proyecto FAE y cuyo objeto es brindar apoyo a la internacionalización de las empresas. La lista no es exhaustiva, fue confeccionada en orden alfabético y recoge a los actores o las acciones más importantes, de mayor trayectoria y de alcance nacional.

<b>Cuadro no. 2 Instituciones y programas de apoyo a las exportaciones</b>		
<b>Ejecutor</b>	<b>Programa</b>	<b>Objetivo</b>
<b>Asociación Empretec Uruguay</b>	<b>Programa Proex - empresas</b>	Desarrollar las capacidades exportadoras de las empresas uruguayas, profesionalizando su inserción internacional, de modo de asegurar su permanencia en el tiempo.
<b>Asociación Empretec Uruguay</b>	<b>Programa Proex - grupos</b>	Promover la cooperación y asociatividad entre empresas (especialmente mipymes) tanto a nivel horizontal como vertical, de sectores con potencial exportador, en particular aquellas relacionadas con el medio rural.
<b>Cámara de Industrias del Uruguay</b>	<b>Eurocentro</b>	Impulsar la internacionalización de las empresas, permitiendo a los empresarios contactar a sus pares europeos y latinoamericanos, promoviendo inversiones y el flujo comercial entre ambas regiones.
<b>Cámara de Industrias del Uruguay</b>	<b>Departamento de Desarrollo Empresarial</b>	Aportar las herramientas necesarias para que cada empresa pueda recorrer de forma gradual y segura, su proceso de internacionalización.
<b>OPP – Diprode</b>	<b>Pacc</b>	Apoyar a las exportaciones y a la competitividad de empresas individuales y a grupos bajo el enfoque de los conglomerados empresariales.
<b>MIEM -Dinapyme</b>	<b>Pacpymes</b>	Apoyar a las exportaciones y la competitividad bajo el enfoque del concepto cluster, y el apoyo a redes y empresas individuales.
<b>MRREE</b>	<b>-Dirección de Programación Comercial</b>	Promover las exportaciones de bienes y servicios
<b>Unión de Exportadores del Uruguay</b>		Brindar asistencia a la empresa privada para la exportación.
<b>Uruguay XXI</b>		Favorecer el proceso de internacionalización de las empresas, mediante la puesta en marcha de programas orientados a la mejora de la competitividad.

A diferencia de lo que ocurre a nivel del desarrollo de las exportaciones, donde las responsabilidades son asumidas por dos oficinas (DPC y Uruguay XXI), sin que se vislumbre con claridad cuál de ellas es la que asume el liderazgo de la tarea, en lo que respecta al desarrollo y promoción de emprendedores y de nuevas empresas es notorio que, en virtud de los mandatos específicos otorgados a la Dinapyme y de sus acciones, es ésta unidad ejecutora la principal responsable en materia de promoción y desarrollo de emprendedores y de empresas a nivel de la órbita pública. Utilizando los mismos criterios que se usaron para el cuadro anterior, se establecerán algunos de los actores en el cuadro no.3.



Cuadro no. 3 Instituciones y programas de apoyo a emprendedores		
Ejecutor	Programa	Objetivo
Asociación Empretec Uruguay	Emprendedurismo	Desarrollar capacidad empresarial a través de la capacitación comportamental y la asistencia a los emprendedores en un marco de integración regional e internacional.
Dinapyme		Promover la creación e instalación de pymes en el interior del país (entre otros).
Endeavor		Identificar, seleccionar y apoyar a emprendedores dinámicos, potenciándolos y promoviendo la cultura emprendedora.
Facultad de Ciencias Económicas	Programa de Capacitación a Emprendedores	Brindar herramientas de gestión, capacitación, para elaborar el Plan de Negocios y tutorear su puesta en marcha.
Facultad de Ingeniería	Fundación Julio Ricaldoni	Ayudar a la puesta en práctica de ideas emprendedoras.
Fundasol		Apoyar para la creación de micro, pequeñas y medianas empresas y emprendimientos asociativos.

## Sistema de Naciones Unidas y ONUDI

### Una ONU

El Uruguay fue seleccionado en el 2006 como uno de los países piloto para implementar la reforma de las Naciones Unidas en las áreas de asistencia humanitaria, medio ambiente y desarrollo. Con esta reforma se pretende alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio más rápidamente mediante el establecimiento de una presencia consolidada de las Naciones Unidas, con un único marco programático y presupuestario. La intervención de la ONUDI pretende fortalecer el sector privado, especialmente la pequeña y mediana empresa, incrementar el empleo productivo y el cuidado del medio ambiente.

### UNDAF

El Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF por sus siglas en inglés) 2007-2010 define tres áreas de asistencia:

- ✓ crecimiento sostenido y sustentable de la economía uruguaya, con énfasis en la diversificación productiva, la inserción en los mercados internacionales, la incorporación creciente de la innovación científico-tecnológica y el crecimiento de las inversiones.
- ✓ Reducir los significativos niveles de pobreza.
- ✓ Promover el ejercicio de todos los Derechos Humanos y profundizar la calidad democrática incrementando la ciudadanía civil, política y social.

Con respecto a la primera área de asistencia se ha establecido como efecto directo la promoción de emprendimientos productivos diversificados de base tecnológica y sectores intensivos de conocimiento. En el marco de este efecto, ONUDI ha establecido metas de movilización de recursos para hacer realidad dos productos: competitividad y acceso a mercados externos de las pymes y creación y puesta en marcha de empresas en el Interior del país.

# 3

## Planificación, diseño e implementación del proyecto

---

### 3.1 Marco conceptual del proyecto

El Proyecto US/URU/04/106 denominado Fomento a la Actividad Empresarial Uruguay está inscrito dentro de una iniciativa que busca avanzar hacia la implementación de una política nacional de crecimiento, por medio de acciones que se concentren en el fortalecimiento del tejido empresarial en sectores económicos, y en espacios geográficos en los que se detecte potencial para alcanzar un éxito razonable.

La intervención apunta a evitar que se transite hacia una economía polarizada entre un sector empresarial de pequeño porte, pobre e ineficiente y otro caracterizado por grandes empresas, dinámicas y competitivas, puesto que las pequeñas unidades productivas (como se vio en el apartado anterior) son la enorme mayoría del tejido empresarial uruguayo, y las mismas son vitales tanto para un desarrollo social armónico y equilibrado, como para el mantenimiento de un crecimiento sostenido del país.

Se parte de una concepción que sostiene que el desarrollo de un país no debe ser un elemento para el abordaje desde lo alto y a nivel nacional, sino que se debe proyectar desde el desarrollo local o de sectores productivos con potencial dinámico, y que el mismo debe materializarse a través del fortalecimiento empresarial de las micro y pequeñas empresas. Este fortalecimiento implica actuar sobre las condiciones internas de cada una al tiempo que se trabaja sobre el clima de negocios o condiciones externas en el que están inmersas.

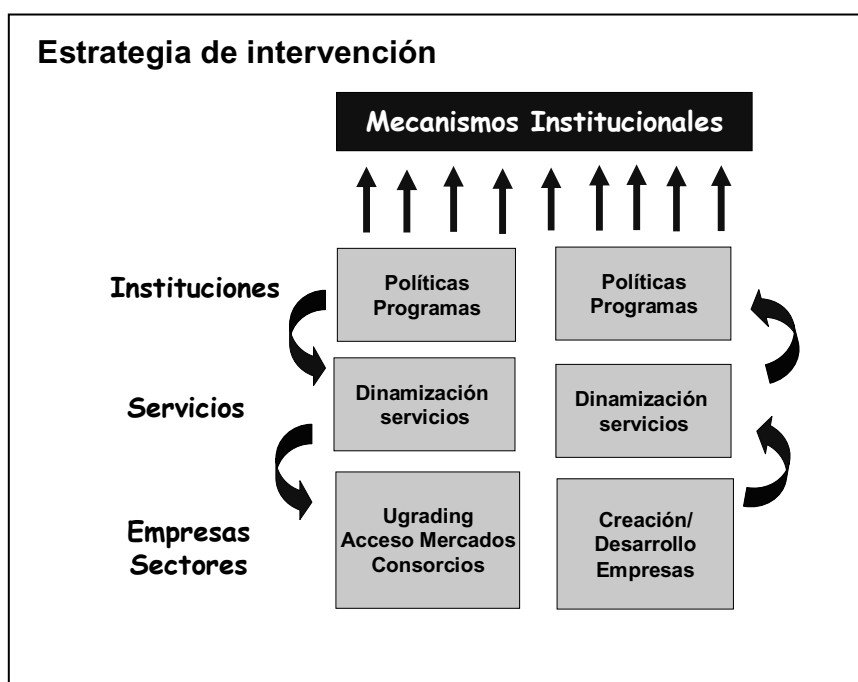
El proyecto establece dos grandes grupos de beneficiarios:

- Empresas que se encuentren desarrollando actividades en sectores con potencial exportador.
- Emprendedores dispuestos a llevar adelante la creación de nuevas empresas.

En opinión de los evaluadores, el marco conceptual de la estrategia de intervención parte del supuesto que la creación de mecanismos institucionales para el apoyo a las empresas y a los emprendedores requiere de acciones a diferentes niveles (ver figura). A nivel de las empresas o potenciales empresas, de los prestadores de servicios (financieros, tecnológicos y asistencia técnica) y de las instituciones (gobierno, cámaras empresariales, universidades). El trabajo integrado en los tres niveles permite un efecto demostrativo para la creación de una sistemática generalizada de apoyo a las pymes.

El detalle de las acciones de la intervención por nivel se menciona a continuación:

**Empresas:** Las acciones se dirigen a profesionalizar las empresas existentes, o bien, las incipientes (el emprendedor) y obedecen a la necesidad de activación y reactivación de la capacidad industrial del país, lo que va de la mano con el acceso a mercados más amplios y en la mejora de la situación económica en las regiones.



**Sectores:** El apoyo a las empresas se concentra en aquellas que pertenecen a sectores previamente identificados, capaces de reaccionar en forma rápida y dinámica. La selección de sectores posibilita un mejor aprovechamiento de los recursos, al tiempo que permite una consecución de logros en plazos más cortos, mejorando las condiciones particulares de la empresa a la vez que posibilita una mejor visualización del programa.

**Servicios:** Las acciones se dirigen a fortalecer los servicios científico tecnológicos y de asistencia técnica propiciando una sinergia entre oferentes y demandantes. Terminado el proyecto esta sinergia permitirá a las empresas tener acceso a nuevos conocimientos y permanecer competitiva.

**Instituciones:** A modo de trabajo sobre el clima de negocios y el ambiente externo a las empresas, se identifica dentro de los grupos objetivo a instituciones públicas, privadas y la academia. En este nivel las acciones se encaminan al diseño e implementación de políticas, programas e instrumentos que den continuidad a las acciones del proyecto luego de su término.

La metodología para el acceso a los mercados internacionales debería entonces comprender:

1. la identificación de sectores potencialmente aptos para el desarrollo del programa,
2. la identificación de oferentes de asistencia técnica quienes conducen la implementación de las metodologías de ONUDI con la guía de consultores internacionales.
3. La identificación de servicios científico tecnológicos necesarios para provocar el upgrading en los sectores seleccionados.
4. La identificación de empresas y posterior aplicación de la metodología de fortalecimiento de pymes, acceso a mercados y promoción de consorcios de exportación.
5. El diseño e implementación de programas, fondos, leyes en coordinación con el gobierno, cámaras empresariales, diputados.

El enfoque metodológico para el desarrollo de emprendedores abarcaría:

1. La identificación de regiones o departamentos que por sus características y su potencial de desarrollo reúnan las condiciones para la implementación del programa,
2. La identificación de oferentes de asistencia técnica quienes conducen la implementación de las metodologías de ONUDI con la guía de consultores internacionales.
3. La identificación y vinculación de oferentes de servicios financieros al proyecto,
4. La identificación de emprendedores, y
5. La capacitación para el desarrollo de sus habilidades y dotación de herramientas técnicas para la elaboración, análisis, evaluación y puesta en marcha del emprendimiento (incluyendo los aspectos de financiación).
6. El diseño e implementación de programas, fondos, leyes en coordinación con el gobierno, cámaras empresariales, diputados.

La aplicación del marco conceptual anteriormente expuesto se analizará en el apartado 3.2 de objetivos y marco lógico y apartado 4 de evaluación.

#### Contraparte y participación de ONUDI

La implementación del Proyecto dentro del Ministerio de Industria, Energía y Minería, es un acierto, debido a que las directrices que debe cumplir este órgano están en total consonancia con lo trazado en los objetivos del proyecto. El MIEM actúa como contraparte nacional, creando una Unidad Local de Implementación y un Comité de Gestión de Proyecto. Las razones para la participación de ONUDI se establecen en función de ser una organización reconocida internacionalmente por su actividad de promoción del sector industrial en economías en desarrollo la utilizando metodologías tales como:

- Asesoramiento y fortalecimiento de pymes
- Facilitación para el acceso a nuevos mercados
- Creación de consorcios de exportación.

### **3.2 Objetivos y Marco Lógico**

El diseño del programa se realiza en función de dos objetivos específicos como modo de alcanzar el objetivo general (En el anexo 3 se presenta el marco lógico).

El Objetivo General es la creación de mecanismos institucionales y de capacidad técnica para facilitar el acceso a mercados de exportación de pequeñas y medianas empresas uruguayas.

Los Objetivos Específicos son:

1. Facilitar el acceso a mercados externos y el fortalecimiento de pymes que operen en sectores económicos de especial interés, actuando sobre aquellas variables que supongan aumentos de valor a través del proceso productivo y mejoras en la calidad y productividad (Componente 1).
2. Fomentar la creación y puesta en marcha de micro, pequeñas y medianas empresas en Regiones del interior que permitan la descentralización económica (Componente 2).

En términos generales se debe establecer que la estrategia de intervención diseñada resulta coherente con el contexto del País. No obstante, es conveniente establecer algunas consideraciones:

#### Estrategia de intervención

- Si bien el objetivo general del proyecto es la creación de mecanismos institucionales, esto no se ve reflejado a nivel de la formulación de objetivos y de resultados. Efectivamente los mismos hacen énfasis en los efectos directos a nivel de las empresas en las que se interviene, pero omite acciones dirigidas en los siguientes niveles:
  - Institucional: No se define claramente el diseño de políticas, puesta en marcha de programas, promulgación de leyes, fondos de sostenibilidad. La interacción y vinculación que se requiere entre oficinas públicas, cámaras empresariales, academia.
  - Servicios científico-tecnológicos: No se menciona la necesidad de elaborar protocolos, otorgar certificaciones, realizar investigaciones científicas.
  - Servicios de asistencia técnica: No se evidencia el uso de una metodología de formación de formadores para dinamizar la capacidad local.
- La estrategia de intervención no es clara en definir el paso entre la asistencia técnica que se brinda a las empresas y la creación del mecanismo institucional. Paso que debe darse en conjunto con las instituciones del País y la Contraparte.
- La intervención ha sido acertada en orientar esfuerzos hacia el Interior del Uruguay ya que en virtud del macrocefalismo existente en el país se generan muy pocas oportunidades en regiones fuera del área metropolitana, sobretodo a nivel industrial.

#### Definición de resultados e indicadores

- Dentro de los Resultados Esperados se notan ciertas laxitudes que no permiten evaluar con precisión la eficiencia y eficacia de las acciones (por ejemplo, Asistencia Técnica de entre 20 y 80 empresas, aparece un rango excesivamente largo).
  - Se evidencia una cierta tendencia al planteo de metas muy altas, un escenario optimista para un proyecto que tiene una duración prevista de dos años.
  - Los Indicadores de Éxito de ambos Componentes no tienen una meta definida, lo que resulta una traba a la hora de evaluar la eficacia. (por ejemplo sobre el resultado del programa de internacionalización se establece como indicador de éxito “número de contactos con empresas extranjeras”).
  - En el Documento de Proyecto no se hace mención a uno de los aspectos más relevantes de la actividad empresarial, sobretodo cuando de micro y pequeños emprendimientos se trata, que es el alto nivel de informalidad que se registra. Este hecho hace que en los Resultados se omita la cuantificación de emprendimientos que, a la luz de las intervenciones realizadas, optaron por comenzar a actuar dentro del circuito formal de la economía con los consecuentes beneficios que ello acarrea para todos.

#### Proyecto piloto y metodología

Durante la evaluación se identificaron dos aspectos del proyecto que no estaban explícitos en su diseño:

- Durante la ejecución del proyecto éste se denominó piloto, sin embargo en el marco lógico no se evidencian actividades típicas de proyectos piloto tales como: formación de formadores, desarrollo de metodologías en conjunto con las organizaciones nacionales, elaboración de casos, divulgación de experiencias, etc.
- ONUDI aplica por primera vez en un mismo proyecto las metodologías de fortalecimiento y acceso a mercados, consorcios de exportación y desarrollo de emprendedores. Sin embargo, en el diseño del proyecto no se evidencia una etapa de integración metodológica y cómo esta integración brinda valor agregado a la asistencia técnica brindada.

## **Componente 1.-**

Facilitar el acceso a mercados externos y el fortalecimiento de pymes que operen en sectores económicos de especial interés, actuando sobre aquellas variables que supongan aumentos de valor a través del proceso productivo y mejoras en la calidad y productividad

Resultados esperados:

- 1.1 Programa de actuación en uno- dos sectores económicos
- 1.2 Asistencia técnica, y administrativa a, entre 20 y 80, empresas en áreas tales como: productividad, calidad, cumplimiento.
- 1.3 Programa de internacionalización, en hasta 100 empresas.
- 1.4 Obtener instituciones capaces de aplicar la metodología ONUDI de desarrollo de la Capacidad para el Comercio Exterior.

Respecto del diseño del presente componente se puede destacar:

- Los productos finales están alineados con el objetivo inmediato trazado.
- Se nota una inconsistencia entre el producto denominado “Programa de actuación en uno o dos sectores económicos” con los Indicadores de Éxito que se establecen para el mismo. Se identifica como indicador la cantidad de empresas asistidas, pero nada se dice de los sectores a los que pertenecen. Incluso, algún indicador parece más relacionado a los efectos directos en las empresas (volumen de inversiones) que a la creación del Programa en sí mismo, de su aplicabilidad, y de su buen funcionamiento.
- La creación de mecanismos institucionales pareciera limitarse a la capacitación de instituciones en las metodologías ONUDI cuando los programas pudieron ser un indicador del objetivo general.
- Dentro de los indicadores de éxito del Programa de Internacionalización (1.3) no se establece en ningún lado la Asistencia y Capacitación en temáticas vinculadas a los negocios internacionales, incluso cuando uno de los indicadores es el Número de Empresas que deciden Exportar por Primera Vez. Dicha capacitación pudo haber estado comprendida en el Producto 1.2.
- En los Productos Finales de este componente, no figura, y tampoco dentro de ninguno de los Indicadores, los trabajos que se realizaron en la promoción de los consorcios de exportación. Las presentaciones oficiales hablan de un subcomponente “Consortios” pero el mismo no aparece reflejado, señal que el mismo no estuvo en las primeras consideraciones del proyecto, y señal que no hubo una actualización del marco lógico durante la ejecución del mismo.

## **Componente 2.-**

Fomentar la creación y puesta en marcha de micro, pequeñas y medianas empresas en Regiones del interior que permitan la descentralización económica

- 2.1 Programas de capacitación empresarial para pymes en, entre una y cuatro, regiones del interior (120 potenciales empresarios)
- 2.2 Asesoramiento técnico, administrativo y financiero a nuevos proyectos empresariales.
- 2.3 Obtener instituciones locales capaces de aplicar la metodología ONUDI – COMFAR y EDP – Programas de desarrollo empresarial

Respecto del diseño del presente componente se puede destacar:

- Los productos finales están alineados con el objetivo inmediato trazado.
- Hay una inconsistencia en el nombre del Producto 2.1. “Programa de capacitación empresarial para Pymes..”, denominación que no está acorde con el objeto de este producto que es la creación de empresas y no la capacitación de empresas ya establecidas.
- Es natural pensar que las actividades llevadas adelante por el proyecto, hecho corroborado además en la práctica, hayan servido de impulso y fortalecimiento de micro emprendimientos. Si, tal como lo expresa el título del componente, el objeto es desarrollar pequeñas o medianas empresas, se debió asociar a este componente con instrumentos financieros como, por ejemplo, capital de riesgo.

## **Conclusiones sobre el diseño del proyecto**

- El documento de proyecto cuenta con un análisis coherente del contexto del País abordando las necesidades de desarrollo industrial en el Uruguay, en este caso, el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, el acceso a mercados externos por parte de éstas y la creación de empresas en el interior del país con miras a la descentralización. La estrategia es consistente con los objetivos de desarrollo del milenio.
- El diseño del proyecto fue optimista. Se definen metas altas para los resultados en un plazo de sólo dos años.
- El diseño es débil en establecer la lógica para la creación de “mecanismos institucionales” no haciendo evidente el uso de experiencias a nivel de empresas/sectores para dinamizar la oferta de servicios y la creación de programas y políticas de apoyo sistemático a las PYMES.
- La formulación de resultados hace énfasis en los efectos directos a nivel de empresas pero se omiten efectos a los otros niveles (institucional, servicios, etc.).
- La definición de resultados e indicadores no es precisa lo que dificulta la orientación de la gestión eficiente y eficaz del proyecto.
- El diseño del proyecto no contempla resultados y actividades relacionadas con proyectos piloto, sin embargo durante la ejecución el proyecto se cataloga como tal.
- El proyecto integra la aplicación de varias metodologías de ONUDI pero el diseño no visibiliza una etapa de integración y demostración del valor agregado de aplicarlas de forma conjunta.

# 4

## Evaluación

---

### 4.1 Pertinencia

#### *Pertinencia en el contexto del país y las políticas públicas*

El diseño del proyecto FAE tiene lugar en una de las crisis económicas más importantes del Uruguay la cual requería de respuestas concretas para reactivar la economía y propiciar la generación de empleo. El inicio del proyecto coincide con la nueva administración del Gobierno del Dr. Tabaré Vázquez quien propone una estrategia de desarrollo nacional basada en seis componentes, entre ellos, mejorar la productividad y promover la innovación.

En este contexto, los objetivos del FAE son totalmente pertinentes pues buscan el fortalecimiento de las Pymes y el estímulo a la producción con valor agregado. El proyecto también responde a la política industrial de descentralización y la generación de capacidades en el Interior al diseñar un componente específico para el fomento a la creación empresas en el Interior del Uruguay.

La orientación del proyecto a la creación de consorcios es pertinente dado que existe conciencia (política) que para exportar y abastecer mercados de gran demanda se necesita volumen que permita lograr economías de escala. Esto implica la necesidad de crear redes empresariales sustentadas en principios de asociatividad.

El proyecto es congruente con la política gubernamental de búsqueda de mayor eficiencia y coordinación en la ejecución de programas e iniciativas de desarrollo al establecer convenios de cooperación con instituciones financieras, Intendencias y centros de asistencia técnica.

El proyecto permanece pertinente de acuerdo con la evolución de políticas públicas y acciones en el país. Por ejemplo, la estrategia industrial 2008-2015 establece como sectores estratégicos al software, los procesos automotrices y los medicamentos, áreas en los que FAE concentra su atención.

#### *Pertinencia referente a políticas de cooperación*

Según se indicó en el capítulo 2 existen en el Uruguay diferentes proyectos financiados por la cooperación internacional (BID, BID-FOMÍN, Unión Europea) que persiguen el desarrollo de la competitividad, las exportaciones y la inserción internacional de las PYMES. Asimismo, algunos de ellos fomentan el empresarialismo y las redes empresariales. En este sentido existe coherencia entre las prioridades que se han definido para el Uruguay en términos de la cooperación internacional.

Por otra parte, la ejecución del FAE complementa las acciones de los otros entes cooperantes sin que se haya dado duplicidad. Se destaca que en el caso del proyecto PACPYMES-Unión Europea se ha establecido una adecuada coordinación al ser el MIEM la contraparte. En lo que se refieren a los proyectos que promueven nuevos emprendimientos se resalta que FAE se enfoca a generar nuevas empresas en el Interior, a diferencia de los otros proyectos que son de cobertura nacional.



### *Pertinencia para la ONUDI y el Sistema de Naciones Unidas*

El proyecto FAE es altamente pertinente para el Sistema de Naciones Unidas y para la ONUDI, puesto que el Uruguay fue seleccionado como país piloto para la reforma de Naciones Unidas *Una ONU* contribuyendo FAE a los objetivos planteados en esta reforma.

Esta contribución se ve reflejada en dos de los productos esperados del marco de asistencia para el país (UNDAF ver capítulo 2) que se refieren a la competitividad y acceso a mercados externos de pymes y la creación y puesta en marcha de micro y pequeñas empresas en el Interior.

### *Pertinencia a nivel local (contrapartes y beneficiarios)*

El proyecto es pertinente al reforzar la labor de la DINAPYME en el campo de las pequeñas y medianas empresas, así como, las acciones de las Unidades de Desarrollo de las Intendencias.

Los directores de las UDI manifestaron la pertinencia del programa de desarrollo de emprendedores por la necesidad que existe de generar empleo en la zona. Sin embargo, solicitaron que la metodología fuera más flexible a la hora de seleccionar potenciales empresarios.

Por otra parte, el PDE ha contribuido a llenar un vacío de oferta de formación técnica y a dinamizar los servicios de consultoría y capacitación en el Interior. Además complementa los programas de microfinanzas y fondos de garantía que han surgido para la generación de nuevas empresas.

Los empresarios entrevistados por el equipo evaluador manifestaron la oportuna asistencia técnica recibida y el beneficio que esta ha implicado para su negocio.

La metodología de desarrollo de emprendedores fue pertinente sobre todo al adaptarse al contexto local y ser implementada por consultores nacionales.

Se considera que la metodología de "Upgrading" tuvo oportunidad de implementarse con mayor participación de consultores nacionales pues existen profesionales en el Uruguay con la capacidad técnica para identificar mejoras en gestión empresarial y de la calidad.

Los actores locales incluyendo al personal técnico de la FAE capacitados en las diferentes metodologías ONUDI manifestaron el enriquecimiento de sus conocimientos. En el caso del Programa de Desarrollo de Emprendedores y la Formación de Consorcios el conocimiento técnico de los cursos es propio de los consultores participantes.

## **Conclusiones sobre pertinencia del proyecto**

- El proyecto es coherente con la situación general del país, las políticas públicas y las acciones que realizan el MIEM y las Intendencias.
- Se evidencia consistencia entre las acciones del FAE y los lineamientos de la cooperación internacional dirigidos a promover la competitividad del Uruguay, la inserción internacional de las empresas y la generación de empleo.
- El proyecto se inserta adecuadamente entre los objetivos que persigue Una ONU y contribuye a los productos esperados de la UNDAF.

- Se logra coordinación con diferentes programas e instituciones logrando sinergia y complementariedad.
- La asistencia técnica brindada por el proyecto resulta pertinente para los beneficiarios.
- ONUDI tuvo la capacidad de adaptar las metodologías a las circunstancias del Uruguay teniendo presente el alto nivel profesional de los consultores.

## 4.2 Apropiación local

La evaluación de la apropiación local se realiza a nivel nacional y regional. En el primer nivel, se evalúa la apropiación del proyecto de manera integral y en el segundo, la apropiación de las acciones del componente de creación de empresas en las Regiones del Interior.

### Nivel nacional

El diseño del proyecto FAE ocurre durante la administración del presidente del Uruguay Dr. Jorge Batlle. Al entrar el nuevo Gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) contraparte oficial del proyecto toma su tiempo para familiarizarse con el proyecto y establecer las pautas de su ejecución. Posterior a esta fase, el MIEM por medio de la DINAPYME ha estado involucrado en todo momento en la implementación del proyecto brindando el respaldo técnico y político necesario.

La apropiación del proyecto por parte del MIEM se considera alta encontrándose evidencia en al menos tres áreas:

#### 1. Integración de acciones dentro de la institucionalidad del MIEM

El MIEM/DINAPYME lanzó a mediados del 2008 el Programa de Creación, Asistencia Técnica y Redes para la profesionalización empresarial (CARPE).

Este programa posee tres componentes:

- ✓ Apoyo e impulso a nuevos emprendedores. Este componente utiliza como base metodológica el proyecto FAE. La DINAPYME ha realizado dos convocatorias contando con el apoyo financiero de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).
- ✓ Apoyo a la mejora de la competitividad de las MPYMES industriales y de servicios buscando la profesionalización de la gestión, el desarrollo empresarial y la innovación.
- ✓ Promoción de la asociatividad entre empresas facilitando la creación y consolidación de redes empresariales. En este sentido, el FAE contribuye previamente en la identificación de necesidades de apoyo para la generación de redes.



Por otra parte, la DINAPYME ha diseñado una propuesta para lanzar el Programa de Promoción de Consorcios de Exportación, la cual será elevada ante el Ministerio de Industria, Energía y Minería. Esta propuesta se enmarca dentro de la ley de Consorcios de Exportación aprobada recientemente en el Uruguay. En el diseño del Programa participó personal técnico de FAE y de otras instituciones involucradas en la ejecución del proyecto.

## 2. Continuidad en el fortalecimiento de la DINAPYME

El MIEM manifestó su interés de firmar un convenio con la ONUDI para la ejecución de proyectos de cooperación técnica en áreas relativas al soporte de las pequeñas y medianas empresas y al fortalecimiento de la DINAPYME. En el marco de este convenio, el MIEM aporta \$85,000 al Fondo de Desarrollo Industrial de la ONUDI.

Este convenio facilitará la incorporación del personal técnico del FAE en los programas de apoyo a las MIPYME (promoción de consorcios, desarrollo de proveedores y creación de empresas). Nótese que desde el inicio del proyecto se planifica la contratación de profesionales jóvenes para su formación durante el proyecto y posterior incorporación al MIEM.

## 3. Solicitud de una segunda fase.

El MIEM manifestó formalmente tanto a la ONUDI como al Gobierno de Italia su interés de ejecutar una segunda fase para así dar continuidad a las acciones realizadas. En una primera instancia el Gobierno de Italia estuvo anuente a brindar el aporte financiero, sin embargo, un cambio reciente en la política de cooperación internacional de este país ha dificultado que esto se concrete.

### Debilidades

El equipo de evaluación identificó dos debilidades principales: La primera con respecto a la apropiación de acciones en el tema de acceso a mercados. La metodología de ONUDI se orientó a facilitar la exposición internacional de las empresas por medio de la identificación de mercados externos, la participación en ferias, y la negociación con compradores. Estas acciones no quedan estructuradas directamente en los programas de apoyo de la DINAPYME.

La segunda debilidad se refiere a la utilización integrada de las metodologías de ONUDI de fortalecimiento a las Pymes, acceso a mercados y consorcios. En FAE se aplica por primera vez las dos metodologías al Consorcio de Fitoterápicos, pero no se encontró evidencia que este concepto integrado se aplique en CARPE. Esta situación tiene relación con la eficacia del componente la cual se expone en el apartado 4.4.

### **Nivel local**

La apropiación de las acciones realizadas en el segundo componente dirigidas a fomentar la creación de micro, pequeñas y medianas empresas varía por Región según se indica a continuación.

El Programa de Desarrollo de Emprendedores tiene una apropiación local alta en las dos primeras regiones en las que se imparte y en el Departamento de Rocha. En la muestra de las Intendencias entrevistadas por el equipo evaluador (San José, Flores, Rocha, Soriano) se evidencia que el Programa refuerza la política de la Intendencia y las acciones que realiza para la promoción y generación de empleo. Los directores de las UDI evidenciaron conocimiento de la metodología y capacidad para adaptar el formato de la capacitación a las necesidades propias de los departamentos. De hecho, los departamentos de Flores, Soriano y Rocha han impartido nuevos cursos con recursos identificados por la Intendencia independientes al FAE.

Un ejemplo de apropiación local es el Programa Flores Emprende. Este programa posee tres componentes: capacitación y asistencia técnica, financiamiento e infraestructura de apoyo. En el diseño del programa la Intendencia reconoce al proyecto FAE como fundamento para su creación [www.imflores.gub.uy](http://www.imflores.gub.uy). Este programa



ha puesto a disposición de los empresarios un Centro de Acciones productivas que facilita la articulación interinstitucional.

Intendencias de Flores y Soriano han tratado de aglutinar los servicios hacia las MIPYMES incluso creando infraestructura (Mercado Municipal, Centro de Actividades Productivas), lo cual favorece futuras iniciativas de emprendedurismo.

En el caso de Maldonado y Lavalleja la participación fue menor y por lo tanto el dominio metodológico sobre el Programa.

### **Conclusiones sobre apropiación local:**

- La apropiación del proyecto por parte del MIEM-DINAPYME es alta. El Ministerio brinda seguimiento a las acciones realizadas por el FAE implementando programas específicos, comprometiendo recursos propios y manteniendo el personal técnico. Además, solicita una segunda fase a la ONUDI y al Gobierno de Italia.
- La mayoría de las Intendencias han demostrado una alta apropiación del programa de desarrollo de emprendedores brindando continuidad a los cursos y ofreciendo a los empresarios acciones complementarias.
- La asistencia técnica brindada en la identificación de mercados externos no queda estructurada de manera específica en los programas de la DINAPYME y el programa de apoyo a los consorcios todavía requiere aprobación.

## **4.3 Eficiencia**

### *Plazo y Ejecución de Actividades*

La fecha oficial de inicio de proyecto fue acordada con la administración del Gobierno del Sr. Presidente Tabaré Vázquez a partir del 1 de marzo del 2005, sin embargo el documento de proyecto se había firmado el 16 de octubre del 2004, y el Director Nacional de Proyecto contratado a partir del 15 de enero del 2005.

A partir de la fecha oficial de inicio, la puesta en marcha del proyecto sufrió atrasos debido a dos factores principales: el tiempo que requirió para la nueva administración la definición de los sectores prioritarios a atender y la descoordinación que se presenta en cuanto a la participación de los consultores internacionales que asistirían el desarrollo del primer componente.

Por otra parte, los cambios en la fecha de término del proyecto<sup>11</sup> afectaron la planificación de actividades y el alcance de los resultados. Por ejemplo, en el primer componente los nuevos plazos extienden el apoyo en el tema de internacionalización. En el segundo componente la inseguridad en la fecha de término retrasa el inicio del Programa de Capacitación en la tercera Región.

Con respecto a la ejecución de actividades la lógica en su implementación se mantiene sin embargo, se atiende a un menor número de beneficiados según lo planificado en el diseño del proyecto. Un mayor detalle sobre el logro de resultados se brinda en el apartado 4.4 efectividad e impacto.

---

<sup>11</sup> La primera fecha de término de proyecto estaba planificada al 31 de diciembre del 2006, luego se pasa a finales del 2007 y posteriormente a finales del 2008.

### *Monitoreo y evaluación*

La ULI elaboró informes periódicos de avance para el Comité de Gestión del Proyecto y evaluó de manera sistemática la calidad de la capacitación y la asistencia técnica ofrecida a los beneficiarios permitiendo obtener retroalimentación sobre la contratación de consultores e instituciones participantes en el Proyecto.

El sistema de monitoreo y evaluación del Proyecto no se apegó a la estructura de marco lógico establecida. Esto trajo como consecuencia que el marco lógico no se actualizara durante la ejecución del proyecto, los reportes de avance no reflejaron de manera organizada el cumplimiento de resultados según los indicadores de éxito establecidos y no se visibilizaran adecuadamente otros efectos directos del proyecto.

El Proyecto FAE tampoco realizó una auto-evaluación en más de tres años de ejecución lo cual hubiera permitido identificar desviaciones sobre lo planificado inicialmente y oportunidades de mejora.

Se destaca que los resultados e indicadores alcanzados por el Proyecto han sido publicados en los documentos denominados “Guías de Buenas Prácticas<sup>12</sup>” lo cual es un buen ejemplo de transparencia.

### *Gestión general del proyecto*

El proyecto estableció una estructura de gestión conformada por tres figuras: un (i) Comité de Gestión de Proyecto el cual brindó los lineamientos estratégicos y la retroalimentación necesaria sobre la ejecución del proyecto; (ii) un Comité de Seguimiento que facilitó la toma de decisiones operativas y (iii) una Unidad Local de Implementación (ULI) responsable de la ejecución de las acciones propias del proyecto.

#### Cuadro no. 4 Integración de Comités

##### **Integración del Comité de Gestión de Proyecto**

- Presidente: Ministro del MIEM
- Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores
- Representantes de instituciones empresariales privadas locales (Presidente de la CIU y de la UE)
- Representante de la ONUDI y Director Regional en Uruguay
- Gerente del Proyecto (ONUDI - Viena)
- Director Nacional del Proyecto (ONUDI)
- Representante del país donante (Italia)

Tomado de Guía de Buenas Prácticas<sup>13</sup>

##### **Comité de Seguimiento en Uruguay**

Gerente de la CIU  
Gerente de la UE  
Directora Nacional de DINAPYME  
Director Nacional del Proyecto FAE-ONUDI

Tomado de Guía de Buenas Prácticas<sup>14</sup>

<sup>12</sup> ONUDI. Guías de Buenas Prácticas. Proyecto Fomento a la Actividad Empresarial Uruguay. Apoyo al Sector de pequeñas y medianas empresas para facilitar el acceso a los mercados de exportación. Programa de Creación, Desarrollo de Empresas y Promoción de Inversiones.

<sup>13</sup> ONUDI. Guías de Buenas Prácticas. Proyecto Fomento a la Actividad Empresarial Uruguay. Apoyo al Sector de pequeñas y medianas empresas para facilitar el acceso a los mercados de exportación. Fortalecimiento de la Competitividad y Acceso a los Mercados de Exportación. Pág. 10

La administración del proyecto se considera eficiente. Se evidencia orden en los reportes de avance y en la elaboración de contratos siguiendo términos de referencia, se documentaron las actividades realizadas y se dio una asignación oportuna de los recursos financieros.

El proyecto asigna dos personas de la ULI a cada componente lo cual permitió un seguimiento más detallado a la ejecución de actividades y el fortalecimiento específico de sus capacidades técnicas en los temas del componente.

La adecuada gestión del proyecto logra la vinculación con diferentes entidades uruguayas. Se establecen convenios de cooperación con las Intendencias para la ejecución del componente dos y con el BROU para perfeccionar la atención de las Pymes en materia de crédito. La relación que se establece con el proyecto BID/FOMIN-Fundasol facilitó el apoyo integral al Consorcio de Fitoterápicos.

Se destaca la búsqueda de complementariedad en el uso de recursos de los programas de cooperación. A manera de ejemplo se menciona la organización del seminario "Salud y Empresa" por FAE y el BID/FOMIN-Fundasol; la co-financiación del estudio de oferta de servicios de asistencia técnica a las Pymes por parte de FAE, REDEL y el Proyecto de Inserción de Parques Industriales. Asimismo, la interacción con el proyecto PACPYMES permite coordinar acciones para la ejecución del componente dos en Río Negro-Soriano y financiar actividades propias del Consorcio de Fitoterápicos y Autopartes.

Se evidencia además, la triangulación que se realiza entre el sector privado, el público y la academia. Se resalta el convenio firmado entre la Facultad de Química de la Universidad de la República Oriental del Uruguay y la Universidad de Roma La Sapienza en el campo de las plantas medicinales el cual favorece la base científica de la industrialización de dichas plantas.

Este es un hecho muy positivo pues se conoce la dificultad de establecer colaboraciones entre el sector público y el privado y acuerdos entre la academia y las empresas.

El proyecto tuvo una adecuada divulgación por medio de la circulación de notas en los principales medios escritos y de radio a nivel nacional y local, la publicación de información en el sitio web, la organización de eventos de cobertura nacional tales como el Primer Encuentro Nacional de Emprendedores ONUDI, el taller internacional "Desarrollando Nuevos Emprendimientos" organizado por el programa SELA-IBERPyme, la DINAPYME y la Cámara de Industrias del Uruguay y el Primer Seminario Internacional: Consorcios de Exportación un instrumento para fomentar las exportaciones de las Pymes.

La presencia de la oficina regional de ONUDI en el Uruguay favorece en varios aspectos la ejecución del proyecto, entre ellos se cita los siguientes. En primer lugar, le brinda mayor visibilidad política, de hecho varios de los resultados del marco de asistencia para el Uruguay y de Una ONU se vinculan con la ejecución del FAE. En segundo lugar, la oficina contribuye activamente en las gestiones para lograr el financiamiento de una segunda etapa ante la Embajada de Italia y finalmente facilita los trámites administrativos propios del proyecto lográndose una mayor eficiencia.

---

<sup>14</sup> Idem 3 pág. 12

## Gestión financiera

El proyecto tuvo un financiamiento inicial de un millón de euros por parte del Gobierno de Italia. El presupuesto disponible luego del costo administrativo fue de 884,956 euros. Posteriormente, la ONUDI decide otorgar recursos propios como financiamiento puente ante el potencial inicio de una segunda fase. Sin embargo, esta segunda fase no se concreta.

La ejecución de las líneas presupuestarias se mantuvo de acuerdo con el diseño del proyecto según se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro no. 5 Apoyo al sector de pequeñas y medianas empresas para facilitar el acceso a los mercados de exportación**  
**Donante Italia: UE/URU/04/106, UE/URU/04/A06, UE/URU/04/B06; Donante ONUDI: XP/URU/08/001**

Línea Presup	Concepto	Donante Italia			Donante UNIDO			Presup. Original €	Gastos Efectuados €	%
		Presup. Original €	Gastos Efectuados €	%	Presup. Original €	Gastos Efectuados €	%			
		UE/URU/04/106, UE/URU/04/A06, UE/URU/04/B06			XP/URU/08/001			TOTAL		
11	Expertos Internacionales	249,930	240,431	96.2%	48,865	48,675	99.6%	298,795	289,106	96.8%
13	Personal Administrativo	26,549	26,370	99.3%	6,290	6,290	100.0%	32,839	32,660	99.5%
15	Viajes locales	79,243	76,180	96.1%	3,950	3,942	99.8%	83,193	80,122	96.3%
16	Misiones técnicas Sede	57,378	51,351	89.5%				57,378	51,351	89.5%
17	Expertos nacionales	275,752	276,118	100.1%	57,060	57,023	99.9%	332,812	333,141	100.1%
21	Subcontratos	31,039	31,038	100.0%				31,039	31,038	100.0%
32	Viajes de estudio	74,298	72,335	97.4%				74,298	72,335	97.4%
33	Capacitaciones	45,127	37,371	82.8%				45,127	37,371	82.8%
35	Reuniones no de UNDP	2,460	2,460	100.0%				2,460	2,460	100.0%
45	Equipo	9,062	9,054	99.9%				9,062	9,054	99.9%
51	Varios	33,236	31,899	96.0%	3,545	3,538	99.8%	36,781	35,437	96.3%
55	Hospitalidad	882		0.0%	290	289	99.7%	1,172	1,170	99.8%
	<b>TOTAL</b>	<b>884,956</b>	<b>854,607</b>	<b>96.6%</b>	<b>120,000</b>	<b>119,757</b>	<b>99.8%</b>	<b>1,004,956</b>	<b>975,246</b>	<b>97.0%</b>

Fuente ONUDI Infobase febrero 2009

Con respecto a la relación resultados versus inversión realizada se considera que en términos globales ésta ha sido moderada. El componente uno es menos eficiente que el componente dos al consumir el 65% del presupuesto (una vez distribuido equitativamente el costo de la Unidad Local de Implementación y los recursos puente de UNIDO entre los dos componentes) pero logrando resultados menores a los planificados.

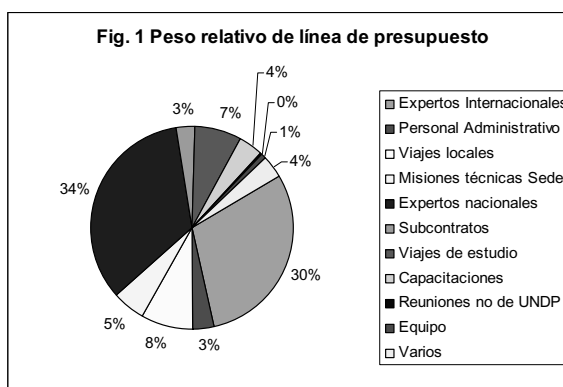
Las razones de menor eficiencia del componente uno radican en la concentración, en términos de actividades y presupuesto, en el apoyo de las empresas del Consorcio de Fitoterápicos. En total se asiste a 27 empresas si se cuentan las empresas de los otros dos consorcios apoyados, siendo ésta cifra menor a las 40-80 empresas originalmente planificadas. Por otra parte, se decide trabajar en un solo sector, que además es muy pequeño (La cámara de fitoterápicos cuenta con unas 20 empresas socias) y por lo tanto imposibilita apoyar a un mayor número de empresas aunque se hubiera tenido la intención de hacerlo. La experiencia de centrarse en un solo sector demuestra que el

costo de instalar un proyecto de cooperación es alto y por lo tanto atender sólo a un sector cuando lo planificado eran dos impacta su eficiencia.

Nótese que el marco lógico no se actualiza lo cual hubiera permitido visibilizar en términos de presupuesto la orientación del esfuerzo.

El proyecto fue catalogado como piloto. Sin embargo, el monto de un millón de euros es una cifra considerable para una metodología de demostración de acciones. Si se comparan los resultados con el Proyecto de ONUDI en el Perú se verá como en este país con una inversión de aproximadamente 270 mil euros se logra apoyar a 30 consorcios de exportación. También se podría comparar con el proyecto de conglomerados en Nicaragua el cual con un presupuesto de aproximadamente 1.4 millones de euros se logra entre otros resultados apoyar a ocho conglomerados.

Si se analiza el peso relativo de las líneas presupuestarias (ver fig.1) se encuentra que la participación de consultores internacionales es significativa (30%), sobre todo considerando que en el componente uno existen profesionales en el Uruguay para brindar asistencia técnica en los temas de gestión. El proyecto no planificó el aporte de recursos de contrapartida por parte de los beneficiarios directos. Este aporte es una buena señal del nivel de compromiso de los beneficiarios y de la sostenibilidad futura de las acciones realizadas.



### Calidad de insumos

El recurso humano asignado al proyecto fue adecuadamente seleccionado y bien calificado. En las entrevistas realizadas por el equipo evaluador se comprueba la satisfacción de los beneficiarios con el personal de la ULI y los consultores nacionales e internacionales. Se menciona en particular la alta calidad profesional y el compromiso con las empresas incluso más allá de la tarea contratada.

La estabilidad del personal de la ULI permitió dar continuidad a las acciones y crear las competencias técnicas pertinentes para la ejecución del proyecto.

Las instituciones locales sub-contratadas fueron bien seleccionadas teniendo experiencia previa en la materia facilitando este hecho la asistencia técnica brindada y la continuidad de acciones incluso al terminarse el proyecto.

La ejecución del primer componente se realiza con una presencia importante de consultores internacionales. En este componente se contratan además consultores nacionales para la asistencia técnica a las empresas del consorcio de fitoterápicos, la formación de consorcios, y tareas de corta duración como la elaboración de estudios de mercado, entre otros. No se contratan consultores que trabajen de cerca con el consultor internacional en el tema de acceso a mercados lo cual hubiera permitido la generación de capacidades.

Contrasta en este sentido el segundo componente cuya ejecución se realiza utilizando solamente consultores nacionales. Por otra parte, se considera acertada la capacitación de personal técnico e institucional en Bahrein lo cual facilitó la adaptación de la metodología a las condiciones locales de una manera más efectiva.



### *Conclusiones sobre eficiencia del proyecto*

La estructura de gestión del proyecto conformada por tres figuras se considera acertada. El proyecto mantiene una visión estratégica y de pertinencia en las políticas del país gracias al funcionamiento del Comité de Gestión; el Comité de Seguimiento facilitó la toma de decisiones operativas permitiendo de manera que la Unidad de Implementación se concentre en la ejecución de las actividades planificadas.

El sistema de monitoreo y evaluación del Proyecto presenta debilidades. El sistema no se apegó a la estructura de marco lógico establecida y no se realizan auto-evaluaciones. Esto incide en la orientación y visibilidad del esfuerzo y la medición de la relación “resultados versus inversión realizada”. Se reconoce que el proyecto midió el impacto obtenido en los dos componentes pero la medición no se incluye en los documentos oficiales de reportes de avance.

La gestión administrativa del proyecto fue adecuada. Se logra la vinculación con organizaciones claves en el Uruguay, Italia y Bahrein, la complementariedad con programas de cooperación en el país, se establecen mecanismos para el seguimiento y evaluación de los consultores y se documentan las acciones realizadas.

El balance entre consultores nacionales e internacionales presenta una oportunidad de mejora, sobre todo en un país como el Uruguay donde existe oferta de servicios de consultoría en temas de calidad, negocios internacionales y gestión financiera.

La contratación de un Director Nacional y la fuerte presencia de consultores nacionales en el componente dos refleja una buena práctica de eficiencia y de adaptación de metodologías internacionales de asistencia técnica a las condiciones locales.

La presencia de la oficina regional de ONUDI en el Uruguay favorece la visibilidad política del proyecto, las gestiones para lograr un nuevo financiamiento y el facilitación de trámites administrativos que inciden en la eficiencia del proyecto.

La calidad del recurso humano se considera muy buena destacándose su alto compromiso con el proyecto.

Con respecto a la relación resultados versus inversión realizada se considera que ésta ha sido moderada al asignarse el presupuesto en su totalidad pero obteniéndose resultados menores a los planificados principalmente en el componente uno.

El proyecto FAE se categoriza como proyecto piloto. Sin embargo, el monto de un millón de euros es una cifra considerable para una metodología de demostración de acciones teniendo en cuenta los resultados obtenidos por ONUDI en otros proyectos.

## **4.4 Efectividad e impacto**

En este apartado se evalúa la efectividad del proyecto en términos de los objetivos específicos y resultados esperados definidos en el marco lógico del documento de proyecto. También se analizan los efectos directos y el impacto generado.

Según se indicó en el apartado 4.3 el proyecto no implementó un sistema de monitoreo de cumplimiento de resultados con respecto al marco lógico, por lo tanto el equipo evaluador verificó el alcance de resultados a partir del estudio de la documentación que posee la ULI y las entrevistas realizadas durante la misión de campo en el País.

#### **4.4.1 Componente 1: Facilitar el acceso a mercados externos y el fortalecimiento de PYMES**

El objetivo específico de este componente fue el de facilitar el acceso a mercados externos y el fortalecimiento de PYMES que operen en sectores económicos de especial interés, actuando sobre aquellas variables que supongan aumentos de valor a través del proceso productivo y mejoras en la calidad y productividad. Para el logro de este objetivo se definieron cuatro resultados: programa de actuación en 1-2 sectores económicos, asistencia técnica y administrativa a 20-80 empresas, programa de internacionalización en 2 sectores (hasta 100 empresas) e instituciones locales capaces de aplicar la metodología ONUDI de desarrollo de la capacidad para el comercio exterior.

Según se indicó en el capítulo 3 el diseño del proyecto fue optimista definiendo metas altas para un proyecto que originalmente debía ser ejecutado en dos años. Teniendo esto en consideración, se analiza a continuación el nivel de cumplimiento de los resultados.

Resultado 1.1: El proyecto concentra su ejecución en el sector de fitoterápicos un campo específico del sector de laboratorios farmacéuticos seleccionado por la contraparte como prioritario. Dado que la meta eran dos sectores, se debió plantear en conjunto, contraparte y ONUDI esquemas alternativos para involucrar otro sector, por ejemplo, identificar un sector representado por las organizaciones empresariales participantes en el proyecto.

Resultado 1.2: La asistencia técnica para la mejora de la calidad y productividad se brinda a catorce empresas del sector de fitoterápicos.

Resultado 1.3: El programa de internacionalización se orienta a atender las necesidades de las empresas del Consorcio de Fitoterápicos y a la formación de tres consorcios de exportación, a saber: Phyto-Uruguay, CONAU (autopartes) e Integro (Software).

Resultado 1.4: En este componente se utilizaron dos metodologías: i) acceso a mercados de exportación y mejora de la calidad y productividad denominada "Upgrading" en la cual se formaron tres funcionarios y nueve instituciones recibieron capacitación; ii) promoción de consorcios de exportación en la que se entrenaron 3 funcionarios y varias instituciones recibieron capacitación.

##### *Programa de "Upgrading"*

El proyecto determinó los efectos directos y el impacto de la asistencia técnica brindada a las empresas del Consorcio Phyto Uruguay con respecto a siete vectores gerenciales: estrategia empresarial, estructura de la organización, capacitación para la producción, calidad, recursos humanos, administración económica-financiera y situación de la empresa en el mercado.

Al término del proyecto las empresas habían evolucionado de manera global en estos vectores pasando de un índice de cumplimiento de 1.8 a 3.2 en una escala de 415 (ver figura no.2). Por otra parte, los indicadores de éxito elaborados por la ULI indican un aumento del 20% en el nivel de facturación, de un 14% en la productividad (14%) y el acceso a cinco nuevos mercados (para mayor detalle ver anexo no. 4).

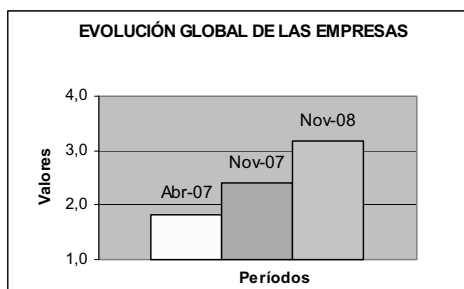
Durante las visitas de campo se comprueba que los empresarios, mediante la capacitación y la asistencia técnica recibida, lograron mejoras en la profesionalización de la gestión empresarial e n particular en los temas de procesos, calidad y promoción. Los gerentes entrevistados por el equipo evaluador comentaron la nueva visión que

---

<sup>15</sup> Información brindado por la ULI durante la evaluación del proyecto

tienen de su empresa, del negocio y la disposición a incursionar en nuevas oportunidades.

Se destaca la certificación de productos bajo el Protocolo Reglamentario Marca Bio-Phyto Uruguay (ver detalle en el recuadro). El Protocolo fue elaborado en el marco del proyecto y las empresas recibieron asistencia para su implementación, por medio del diseño de un programa evolutivo de cumplimiento, la realización de un análisis de brecha y la contratación del ente certificador ICEA.



La certificación de productos bajo este protocolo es un resultado no esperado del proyecto que tiene un impacto directo en el acceso a los mercados internacionales y en la cadena de valor, al tener efectos sobre los proveedores de plantas medicinales.

Por otra parte, ha sido evidente la mayor exposición internacional de las empresas y el aprendizaje obtenido sobre mercados externos.

Durante la ejecución del proyecto, las empresas evaluaron sus productos en laboratorios italianos, registraron algunos de ellos ante el Ministerio de Salud de Italia y participan en dos ediciones de la Feria SANA (Bologna-Italia) uno de los eventos más importantes a nivel mundial sobre productos naturales.

Además, conducen un primer test en Italia de productos que utilizan como base la Marcela una planta autóctona del Uruguay, establecen contactos con más de 100 empresas extranjeras y negocian de manera detallada con empresas italianas (Aboca, Prodex, Angelini, Ferrero).

Durante la evaluación del proyecto, el consorcio concretaba detalles de un contrato de exportación con Natural Trade GST S.R.L. por 35,000 euros.

<b>Cuadro no. 6: Protocolo Reglamentario: Marca Bio-Phyto Uruguay</b>
Norma los estándares de calidad de los productos marca Bio-Phyto Uruguay.
<b>Campo de aplicación</b>
Es aplicable para el otorgamiento de la autorización para el uso de la marca Bio-Phyto Uruguay a los productos de las empresas uruguayas que: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adhieran al programa de certificación del Consorcio</li> <li>2. Tengan producción primaria y/o realicen transformación de materias primas vegetales y otros productos naturales, o comercialicen productos que cumplan las condiciones precedentes y que hayan sido evaluados como de interés estratégico dentro de la política comercial del consorcio, en base a los criterios publicados periódicamente por el mismo.</li> </ol>
<b>Requisitos objeto de certificación</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cumplimiento por parte de las empresas productivas de los requisitos éticos y organizativos establecidos en el Protocolo</li> <li>2. Cumplimiento en el proceso de producción y por parte del producto de los requisitos de calidad, especificidad, rastreabilidad, seguridad y comunicación establecidos en el presente Protocolo.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia a partir del Protocolo Reglamentario Marca Bio-Phyto Uruguay versión 01

En la implementación de la metodología de upgrading e internacionalización se identificaron dificultades en la coordinación de la intervención de los consultores internacionales. Esto provocó que los empresarios en ocasiones no brindaran la adecuada prioridad a las tareas indicadas por uno u otro consultor. Además, la asesoría para la formación de consorcios no se integra al trabajo de internacionalización en el caso de los consorcios Integro y Autopartes.

Una debilidad que se presenta en el impacto a largo plazo de estos resultados es que no todas las empresas tienen una estructura o personal dedicado a las labores de internacionalización, carencia que han tratado de superar por medio de las actividades del Consorcio. Se resalta que el Consorcio no asigna la tarea de identificación de oportunidades de exportación a una persona, contrario a otras metodologías donde desde el inicio de la asistencia técnica se forma a una persona para realizar esta tarea. A esta situación se suma el riesgo, de la menor exposición internacional al desaparecer el apoyo del consultor internacional cuando el proyecto se termina.

Es relevante mencionar el mayor posicionamiento de las empresas en el contexto nacional atrayendo recursos para su fortalecimiento individual y del consorcio, por ejemplo, han aplicado a fondos de Uruguay XXI y la ANII, entre otros.

#### Otros efectos directos

La estrategia de implementación del proyecto produjo efectos directos en otros niveles, según se muestra a continuación:

- Instituciones científico-tecnológicas

La ejecución del proyecto en el Uruguay puso de manifiesto que la mejora de la competitividad internacional de las empresas requiere del apoyo de instituciones científico-tecnológicas. Se considera entonces un acierto la colaboración promovida entre organizaciones italianas y uruguayas para la elaboración del protocolo reglamentario y la firma de convenios de cooperación entre universidades de estos dos países. Estos efectos propiciarán en el largo plazo mayor capacidad de la industria de fitoterápicos de proveer productos de valor agregado.

<b>Cuadro no. 7: Entidades vinculadas</b>	
<b>Entidades vinculadas</b>	<b>Área</b>
Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU); Instituto per la Certificazione Etica e Ambientale (ICEA-Italia), FOSAN (Universidad La Sapienza-Roma), expertos ONUDI y representantes de los propios empresarios	Elaboración del Protocolo Reglamentario: Marca Bio-Phyto Uruguay
Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable y la Universidad Tor Vergata	Colaboración científica en el área de productos naturales y fitoterápicos
Facultad de Química de la Universidad de la República Oriental del Uruguay y La Universidad de Roma La Sapienza	Colaboración para el análisis de plantas de interés medicinal presentes en el Uruguay

- Entes de certificación

El convenio de colaboración entre LATU-Sistemas y el Instituto per la Certificazione Etica e Ambientale (ICEA-Italia) para la certificación de productos orgánicos se considera otro efecto directo del proyecto que impacta el reconocimiento internacional de los productos uruguayos. Asimismo, este convenio brinda acceso a nuevos mercados internacionales para LATU-Sistemas.

### *Promoción de Consorcios*

La asistencia técnica que brinda el proyecto referente a la promoción de consorcios de exportación es efectiva al lograr la creación de tres consorcios en los sectores de fitoterápicos, software y autopartes. Como muestra de la calidad de los resultados los consorcios Phyto Uruguay, CONAU e Integro elaboraron un distintivo propio, aprueban y utilizan un reglamento interno de funcionamiento, poseen un catálogo con la oferta conjunta de productos y exploran de manera activa nuevos mercados (mayor detalle en anexo 3).

En las entrevistas de campo realizadas miembros de los consorcios Phyto- Uruguay e Integro resaltaron el mayor nivel de confianza entre los socios y el aprendizaje empresarial adquirido al trabajar en forma conjunta. También mencionan con satisfacción los servicios brindados por el consultor nacional e internacional.

Con respecto a la permanencia de los consorcios, los gerentes entrevistados consideran que ésta dependerá de las ventas, por lo tanto el impacto de esta acción deberá ser medida en los próximos años.

En términos de la capacidad de gestión de los consorcios, se destaca que cada organización ha establecido sus propios mecanismos; mientras que Integro prefiere rotar el rol de coordinador, Phyto-Uruguay desea contratar a una persona dedicada a esta actividad. Los tres consorcios además han mostrado habilidad de atraer recursos pues han aplicado a fondos nacionales y de cooperación para cumplir con sus objetivos, por ejemplo, los tres consorcios se han vinculado al programa PACPYMES.

Las empresas del consorcio Phyto Uruguay recibieron un apoyo más sistemático por parte del proyecto, lo cual podría influir en la obtención de indicadores adicionales, tales como: registro de la marca "Phito – Uruguay", constitución de una sociedad anónima (SILDENUR), elaboración de un video, negociaciones con clientes internacionales, entre otros.

En cuanto a la creación de capacidades el proyecto realiza una serie de actividades tendientes a la formación de promotores de consorcios y articuladores de clusters y redes empresariales (ver cuadro no.8).

En el año 2005 se formaron 40 personas como promotores de consorcios de exportación. La capacitación fue eficaz ya que la mayoría de las personas había aplicado los conocimientos adquiridos a los dos años de haberse impartido (el 84% de una muestra de 36 personas, según encuesta realizada por el proyecto). Sin embargo, en muy pocos casos las personas estaban realizando la función de coordinadores de consorcios.

<b>Cuadro no. 8 Talleres y Seminarios</b>		
<b>Fecha</b>	<b>Evento</b>	<b>No.</b>
Nov. 05	Taller de Formación para Promotores de Consorcios de Exportación	40
Mayo 07	Programa de Formación de Profesionales y Articuladores de Clusters. Componente de Redes Empresariales. Desarrollado particularmente para articuladores del Programa PACC	32
Nov. 07	Consorcios de Exportación-Herramienta para las Pymes	100
Sep. 08	Taller de Formación de Articuladores de Clusters y/o Redes empresariales-IBERPyme, DINAPyme, ALADI	60

Nótese que desde el diseño del proyecto no se planifica un mayor seguimiento a los promotores de consorcios con miras a asegurar una masa crítica de formadores lográndose un efecto multiplicador en la generación de estos instrumentos en el Uruguay. Esto también se evidencia en la asesoría a los coordinadores de los tres consorcios donde solamente uno de los coordinadores por su labor en Fundasol podría mantener un rol de multiplicador.

Por otra parte, el proyecto contribuye en la formación de 32 técnicos del Programa PACC como articuladores de clusters y redes empresariales y posteriormente en la capacitación de 60 articuladores en un evento organizado junto con IBERPYME, DINAPYME y ALADI.

#### Otros efectos directos

- Impulso a la Ley de Consorcios de Exportación

El proyecto impulsó de manera activa la discusión de un marco jurídico para la promoción de consorcios por medio de la organización de un seminario internacional denominado “Consorcios de Exportación: un instrumento para la internacionalización de las Pymes” y las recomendaciones de expertos ONUDI al proyecto de Ley sobre Consorcios de Exportación. Al término del Proyecto la ley había sido emitida en el Uruguay, restando para su aprobación la reglamentación parlamentaria.

#### **4.4.2 Componente 2: Fomentar la creación de micro, pequeñas y medianas empresas en Regiones del interior**

El objetivo específico de este componente fue el fomentar la creación y puesta en marcha de micro, pequeñas y medianas empresas en Regiones del Interior del Uruguay que permitan la descentralización económica. Para el logro de este objetivo se planificaron tres resultados: programas de capacitación en 1-4 regiones con la participación de 120 potenciales empresarios (resultado 2.1), el asesoramiento de 120 nuevos proyectos empresariales (resultado 2.2) y la creación de capacidades en instituciones locales para aplicar la metodología ONUDI referente a la creación y desarrollo de empresas y promoción de inversiones (resultado 2.3).

Todos los productos esperados para este componente fueron obtenidos, sin embargo, existe una desviación con respecto a la meta de los resultados, lo cual obedece al diseño optimista del proyecto mencionado en el capítulo 3.

El Programa de Capacitación se impartió en tres regiones. El primer programa tuvo lugar en los departamentos de San José, Colonia y Flores, el segundo en Soriano y Río Negro y el tercero cubrió los departamentos de Maldonado, Rocha y Lavalleja. En la capacitación participaron 110 emprendedores y se asesoraron 72 proyectos.

El componente tiene efecto positivo en el desarrollo empresarial de las regiones beneficiadas. Se asesoraron 86 emprendedores, se crearon 33 empresas, 108 empleos directos y se realizó una inversión cercana al medio millón de dólares (ver cuadro adjunto<sup>16</sup>).

---

<sup>16</sup> Idem 1. Pág. 25

<b>Cuadro no. 9 Resultados Programa de Creación, Desarrollo de Empresas y Promoción de Inversiones</b>				
	<b>TOTAL</b>	<b>1 PDE</b>	<b>2 PDE(1)</b>	<b>3 PDE (2)</b>
Potenciales emprendedores postulados	653	237	250	166
Emprendedores que ingresaron al Programa	110	52	41	17
Proyectos que ingresaron al Programa	95	48	32	15
Emprendedores capacitados	105	51	38	16
Emprendedores asesorados	86	44	29	13
Proyectos asesorados	72	41	20	11
Empresas creadas	33	20	9	4
Empleos directos generados	108	84	16	8
Inversión total	498,172	341,475	7,479	81,903
Inversión promedio	15,096	17,074	8,310	20,476
Inversión (mediana)	7,000	5,000	7,275	6,298
<b>Indicador de éxito (3)</b>	<b>34.70%</b>	<b>41.70%</b>	<b>28.10%</b>	<b>26.70%</b>

(1) En proceso de implementación (Etapa de tutorías)

(2) En proceso de implementación (Etapa de tutorías)

(3) Calculado como: total de empresas creadas/total de proyectos ingresados al Programa

1 PDE: Colonia, Flores y San José, 2 PDE: Soriano y Río Negro; 3 PDE: Lavalleja, Maldonado y Rocha para un total de ocho departamentos beneficiados

Este efecto contribuye a mitigar tendencias migratorias del campo a la ciudad del interior y de ahí a Montevideo. Además, disminuye presión a la Intendencia de brindar apoyo social a este grupo de la población.

El mayor impacto del proyecto se logra en los departamentos de San José, Colonia y Flores al generarse 84 empleos directos en una población cercana a los 250,000 habitantes. El menor impacto se tiene en los departamentos de Maldonado, Rocha y Lavalleja. Esta situación se atribuye, entre otros factores, al atraso en el inicio del Programa en esta región por la incertidumbre en la fecha de cierre de FAE y el débil involucramiento de la Intendencia de Maldonado.

Un aspecto positivo de este componente fue su adaptación a la realidad del Interior del Uruguay permitiendo la creación empresas sin restringir sectores, exigir a los emprendedores una actividad empresarial previa o pertenecer a un tejido empresarial existente. De esta manera, se motiva una alta participación de potenciales empresarios y se instalan empresas ubicadas en distintas áreas (comercio, industria, servicios).

Además, se estimula la creación de actividad innovadora industrial y de servicios en zonas donde la principal actividad es la agropecuaria.

#### **Ejemplos de efectos directos:**

##### **Altavía. Empresa de control lechero. Emprendedora: Sandra Cabrera.**

La Sra. Sandra Cabrera ingresa al Programa de Desarrollo de Emprendedores con la idea de potenciar su negocio de control lechero. En ese momento atendía 7,000 vacas y poseía un vehículo de transporte. Al finalizar el Programa, la emprendedora logra formalizar su empresa, comprar tres vehículos, emplear 5 personas y atender 25,000 vacas. Menciona doña Sandra que la formalización le abrió las puertas para aumentar sus ventas y brindar mayor bienestar a sus empleados.

**Establecimiento Caprino Gala y Luna. Emprendedor: Leonardo Zunino**

El Sr. Leonardo Zunino ingresa al Programa de Desarrollo de Emprendedores con el deseo de aumentar el valor agregado a la leche de cabra que produce. Finalizado el programa pasa a producir 100 litros diarios de leche en contraposición a los 10 que producía y a comercializar queso de cabra más allá de su departamento. El Sr. Zunino, formaliza su empresa lo que le abre las puertas del mercado en Montevideo.

**Madercar. Emprendedor: Alberto Caratte**

El Sr. Caratte ingresa al Programa de Desarrollo de Emprendedores para mejorar la comercialización de los muebles que fabrica. Hoy día, Madercar vende sus productos por medio de dos canales principales: el Centro de Acciones Productivas de la Intendencia de Soriano e internet. Su anuncio en mercadolibre.com.uy le ha permitido vender muebles en Montevideo, Maldonado y otros departamentos. Esta venta se ha facilitado al formalizar su empresa y contar con los medios de registración que le solicitan sus clientes.

La calidad de la capacitación impartida fue muy buena, así como, el nivel profesional y compromiso de los consultores que asesoraron los proyectos; aspectos que fueron mencionadas al equipo evaluador tanto por los emprendedores como por las Unidades de Desarrollo de las Intendencias. En particular, se elogió el instrumento utilizado para la entrevista de selección de los emprendedores calificándolo como uno de los grandes aportes de la metodología-ONUDI.

A manera de oportunidad de mejora, algunas de las UDI entrevistadas mencionaron la necesidad de una mayor flexibilidad en el ingreso de potenciales emprendedores al programa de capacitación, tomando en consideración el conocimiento previo de la Intendencia sobre el emprendedor.

También se manifiesta la importancia de ofrecer mecanismos de capacitación para aquellos que habiéndose postulado, no logran pasar las barreras a la entrada y de vincular el Programa con opciones financieras para los nuevos emprendedores.

A pesar que la metodología de ONUDI no incorpora explícitamente el brindar opciones de financiamiento, en la práctica los recursos financieros son fundamentales para la instalación de nuevas empresas. Ante esto, FAE hace esfuerzos para superar esta limitante estableciendo un convenio con el BROU, canalizando oportunidades a los fondos concursables del MINEN y aprovechando las ITPO en Italia y Bahrein.

Referente al producto 2.3 sobre creación de capacidades, el equipo evaluador observó que existe una asimilación de la metodología ONUDI para el Desarrollo de Emprendedores en las cuatro Intendencias entrevistadas (San José, Flores, Soriano y Rocha). La asimilación permitió replicar el Programa de Capacitación en Soriano, Flores y Rocha utilizando recursos disponibles en el Uruguay. Esta situación contribuye a dinamizar la Intendencia para la identificación de recursos de capacitación y asistencia técnica

Se considera también positivo el haber brindado la formación inicial sobre la metodología de emprendimiento en Bahrein con la participación de profesionales uruguayos de la DINAPYME, cámaras empresariales, Ministerio de Trabajo, entre otros, pues esto permitió desde el inicio una adaptación a las condiciones locales. Entre los participantes a la visita a Bahrein entrevistados por el equipo evaluador se encuentra la Directora de la UDI de San José quien colabora en el diseño del programa en su región y en la



selección de participantes de otros departamentos. También estuvo en Bahrein uno de los consultores de asistencia técnica quien manifiesta el valor agregado de recibir el curso en ese país.

En este componente fue notoria su ejecución con consultores nacionales lo cual permitió no sólo el aprovechamiento de los recursos del país sino también el fortalecimiento y actualización profesional de los profesionales participantes.

FAE hace un esfuerzo por documentar las metodologías empleadas mediante documentos denominados Guías y elaborar material audiovisual para divulgar las experiencias.



### Software-ONUDI

El software mini-Comfar fue utilizado por los consultores para la elaboración de los proyectos de emprendimiento. La licencia de uso del software queda en la DINAPYME por lo que no podrá ser utilizado por ellos posteriormente.

Con respecto a Pharos se brindó una capacitación vía videoconferencia pero no tuvo mayor uso en el proyecto.

### Participación ITPO

La participación del ITPO-Roma y Bahrein resulta ser efectiva y de valor agregado. Por una parte la oficina de Roma facilita la identificación de oportunidades de mercado, la participación de las empresas de fitoterápicos en las ferias SANA y recibe a una funcionaria de la Dirección Nacional de Industria del MIEM para realizar una pasantía.

En el caso de Bahrein, la oficina transfiere la metodología de desarrollo de emprendedores a técnicos uruguayos lo que permite implementar el segundo componente. Las dos oficinas contribuyen en la divulgación de perfiles de proyectos de inversión elaborados por el FAE.

### 4.4.3 Creación de mecanismos institucionales

Para evaluar la eficacia general del proyecto se recurre a un análisis de la aplicación de la estrategia de intervención planteada en el capítulo tres.

Fig. Análisis estrategia de intervención				
Estrategia de intervención	Componente 1			Componente 2
	Fortalecimiento Pymes	Acceso Mercados	Consortios	Desarrollo Emprendedores
Empresas/Emprendedores				
Servicios Científico-tecnológicos				
Servicios consultoría				
Instituciones				
Replica durante el proyecto				

Como se ve en la figura anterior, el proyecto es efectivo en la asistencia técnica a las empresas y emprendedores lográndose efectos directos importantes en estos beneficiarios.

El proyecto es efectivo en dinamizar los servicios científicos tecnológicos en la metodología de upgrading pues vincula el cumplimiento de requisitos internacionales de calidad con protocolos, certificaciones e investigaciones científicas. En el componente dos, la dinamización de estos servicios no se impulsa directamente pero si algunos empresarios hacen uso de ellos.

La utilización de la capacidad nacional de consultoría es aprovechada en el componente dos e incluso dinamiza estos servicios en el Interior del País donde hay poca oferta y demanda. El componente uno hace poco uso de consultores nacionales, y no aplica la metodología de formación de formadores.

Además se desaprovecha la experiencia de aplicar de forma integrada los diferentes componentes de la metodología de upgrading. Partes de la metodología son implementadas por diferentes consultores, incluso el consultor nacional de consorcios no se integra al trabajo del consultor en el tema de internacionalización por ejemplo.

A nivel institucional el componente dos es efectivo al insertar las acciones dentro de los programas de las Unidades de Desarrollo de las Intendencias dando contenido y reforzando su actuación. Además, la capacitación a emprendedores se replica durante la ejecución del proyecto con fondos identificados por las Intendencias.

En el ámbito institucional y replica de acciones, la efectividad del componente uno es moderada, según se indica a continuación.

- Fortalecimiento de pymes y acceso a mercados: La DINAPYME en el marco de su programa CARPE brinda apoyo a las empresas para el fortalecimiento de su gestión. Sin embargo no se evidencia que el modelo de las 3C (Competir, Conformar y Conectar) se vaya a utilizar como tal. Además el tema de internacionalización que obedece a la “C de conectar” no queda estructurado en la DINAPYME. Es importante destacar que la efectividad lograda en las empresas del proyecto se alcanza cuando de forma integrada y simultánea se asiste tanto en temas de gestión interna como en internacionalización.
- Consorcios: Durante la ejecución del proyecto, no se da la replica de las acciones desarrolladas, aunque se resalta que el proyecto contribuye a la promulgación de la ley de promoción de consorcios. En la fase final del proyecto, el MIEM/DINAPYME diseñó un programa de apoyo a la promoción de consorcios y posterior a su conclusión el Ministerio se encuentra gestionando un convenio con la Agencia Nacional de Innovación a efectos de la ejecución conjunta de recursos para la puesta en marcha del programa a partir de mayo del 2009.

#### **4.4.4 Conclusiones sobre efectividad del proyecto**

El proyecto tiene efectos directos positivos en los beneficiarios.

- ✓ Todas las empresas participantes en el programa de upgrading mejoran su gestión empresarial y algunas logran certificar sus productos bajo el protocolo de la marca Phyto Uruguay.
- ✓ Las empresas del Consorcio Phyto Uruguay han tenido proyección internacional.
- ✓ Los tres consorcios se encuentran en funcionamiento y operan de acuerdo a un reglamento establecido por los empresarios.
- ✓ Se crean 33 empresas en el Interior del País generando 108 empleos directos.
- ✓ Los empresarios y emprendedores entrevistados están complacidos con las mejoras que han introducido a sus negocios a partir de la capacitación y asistencia recibida.

Se presentaron debilidades en la integración de la metodología de upgrading e internacionalización lo cual influyó en las prioridades que los empresarios asignaban a la mejora de la gestión empresarial. También no se integra el trabajo del consultor en promoción de consorcios con la de los consultores de los otras partes de la metodología.

La asistencia técnica en internacionalización es débil en cuanto a la creación de una estructura en el consorcio de Phyto Uruguay que se dedique a la identificación de mercados externos al terminarse el apoyo del consultor internacional.

Se logra una cantidad importante de efectos directos no esperados a nivel de instituciones científico-tecnológicas, antes de certificación y legislación nacional. Estos efectos pudieron preverse desde el marco lógico con un mayor análisis de la cadena causa-efecto en la planificación del proyecto.

El proyecto ha sido efectivo en la relación con otras iniciativas de cooperación nacional e internacional y con las ITPO lo cual fortaleció los resultados alcanzados.

El proyecto documenta las acciones realizadas en dos Guías lo que facilitará en el futuro la replica de lo actuado.

La efectividad de la estrategia de intervención del proyecto varía por componente.

- En el componente uno de fortalecimiento de pymes y acceso a mercados la efectividad es moderada:
  - ✓ Se logran efectos directos positivos en los beneficiarios.
  - ✓ Se dinamizan los servicios científico-tecnológicos.
  - ✓ Existe poca utilización de la capacidad nacional de servicios de consultoría.
  - ✓ Se presenta oportunidad de mejora en la aplicación de la metodología integrada de fortalecimiento de pymes, acceso a mercados y consorcios de exportación en los programas diseñados para dar continuidad a las acciones.
  - ✓ En general las actividades del proyecto no visibilizan la estrategia de intervención, es decir la lógica entre el apoyo a las empresas y la creación de mecanismos institucionales (formulación de políticas y programas). El diseño de estos mecanismos se deja para la fase final del proyecto, sin dejar oportunidad para la replica de acciones. Se reconoce que en esta situación influye el haber planificado una segunda fase que luego no tuvo lugar.
- La estrategia de intervención en el componente dos de desarrollo de emprendedores es altamente efectiva:
  - ✓ Se adaptó a las condiciones del Interior del Uruguay facilitando la incorporación de proyectos de creación de empresas en diferentes sectores.
  - ✓ Dinamiza la oferta y demanda de servicios de apoyo a las pymes.
  - ✓ Fue asimilada por las cuatro Intendencias entrevistadas y se inserta dentro de sus programas y actividades.
  - ✓ Generó demanda por nuevos cursos de formación.

## **4.5 Sostenibilidad**

A nivel nacional se considera que el MIEM-DINAPYME ha establecido programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa que darán continuidad a las acciones del proyecto en los temas de fortalecimiento de la capacidad competitiva y desarrollo de emprendedores.

En cuanto a la promoción de consorcios, el MIEM a la fecha de la evaluación, no había aprobado el programa de apoyo, por lo que se deberá esperar para evaluar la permanencia de las acciones en este campo. Se destaca que el proyecto FAE fue débil en el uso de una metodología de seguimiento a la formación de promotores de consorcios que permitiera generar una masa crítica de profesionales para la multiplicación de esta figura comercial.

La sostenibilidad de las acciones en lo que respecta a la identificación de mercados externos es débil dentro del MIEM-DINAPYME al no existir un área o programa dedicado a este tema; si bien es cierto que dentro del Ministerio se ejecuta Pacpymes, con componentes de internacionalización, pero el mismo tiene fecha de término a fines de 2009. Se destaca que el proyecto FAE tampoco diseña desde el documento de proyecto la sostenibilidad respectiva.

Además, no se aprovecha la oportunidad de contar en el Comité de Seguimiento con la Cámara de Industrias y la Unión de Exportadores instituciones con las cuales se pudo diseñar acciones que brindaran continuidad al proyecto.

El proyecto no previó la creación de un fondo de sostenibilidad a partir del aporte económico de contrapartida de los beneficiarios que facilitara el seguimiento de las actividades.

A nivel local, la sostenibilidad del proyecto es alta. La existencia de una política nacional y municipal de promoción de nuevos emprendedores, así como, la existencia de Unidades de Desarrollo en las Intendencias (UDI) hace factible que la línea de trabajo para el apoyo de nuevos emprendimientos perdure, incluso luego de las elecciones a finales del 2009.

Por otra parte, las UDI muestran capacidad para diseñar programas de emprendimiento según la metodología ONUDI e identificar los recursos financieros necesarios para impartirlos. Nótese que las Intendencias no brindan directamente asistencia técnica a las PYMES o a nuevos emprendedores por lo que nuevos programas de capacitación dependerán de los recursos que logren canalizar desde el gobierno central o programas de cooperación.

Las Intendencias de Flores y Soriano han establecido una política de aglutinar los servicios hacia las MIPYMES incluso creando infraestructura (Mercado Municipal, Centro de Actividades Productivas), lo cual favorece futuras iniciativas de emprendedurismo.

Se destaca que otras organizaciones involucradas en la capacitación de nuevos emprendedores, como Fundasol y el Instituto Kolping planean continuar su trabajo en emprendimiento dando permanencia a lo actuado. Además, los consultores del proyecto se encuentran vinculados a otros programas de cooperación que aprovechan las capacidades y la experiencia obtenida.

En el corto plazo, la formación de emprendedores podría verse afectada por las secuelas de la sequía que afectó recientemente al Uruguay lo cual ha provocado una desviación de la atención de las Intendencias.

## **4.6 Resumen: Fortalezas y debilidades del proyecto**

### *Fortalezas*

- El proyecto es coherente con la situación general del país, las políticas públicas y las acciones que realiza el MIEM y las Intendencias. Además, el proyecto se inserta

adecuadamente entre los objetivos que persigue Una ONU y contribuye a los productos esperados de la UNDAF.

- La asistencia técnica y la capacitación brindada por el proyecto fue pertinente para los beneficiarios.
- La apropiación del proyecto por parte del MIEM-DINAPYME es alta. El Ministerio brinda seguimiento a las acciones realizadas por el FAE implementando programas específicos, comprometiendo recursos propios y manteniendo el personal técnico.
- Las Intendencias han demostrado una alta apropiación del proyecto brindando continuidad a los cursos de desarrollo de emprendedores y ofreciendo a los empresarios acciones complementarias.
- La estructura de gestión del proyecto conformada por tres figuras: Comité de Gestión, Comité de Seguimiento y Unidad Local de Implementación fue acertada. Esta estructura le permitió al proyecto mantener una visión estratégica, seguimiento a la toma de decisiones y control sobre la ejecución de las actividades planificadas.
- La gestión administrativa del proyecto fue adecuada. Se logra la vinculación con organizaciones pertinentes, se establecen mecanismos para el seguimiento y evaluación de los consultores y se documentan las acciones realizadas.
- La calidad del recurso humano participante en el proyecto fue muy buena destacándose su alto compromiso con el proyecto. La fuerte presencia de consultores nacionales en el componente dos refleja una buena práctica de eficiencia y de adaptación de metodologías internacionales de asistencia técnica a las condiciones locales.
- Tanto los consultores como el personal de la Unidad Local de Implementación tienen formación académica de acuerdo a la tarea que desempeña. El promedio de edad de estas personas está por debajo de la media de lo que acostumbra el país, generándose así un capital que podrá ser de mucha utilidad en el futuro.
- El proyecto tiene efectos directos positivos en los beneficiarios. En el primer componente todas las empresas mejoran su gestión empresarial, tienen proyección internacional y los tres consorcios se encuentran en funcionamiento. En el componente dos se crean 33 empresas en el Interior del País generando 108 empleos directos.
- Se logra una cantidad importante de efectos directos no esperados a nivel de instituciones científico-tecnológicas, antes de certificación y legislación nacional.
- El proyecto ha sido efectivo en la relación con otras iniciativas de cooperación nacional e internacional y con las ITPO lo cual fortaleció los resultados alcanzados.
- La efectividad de la estrategia de intervención del segundo componente es alta. Se crean 33 empresas, generando 108 empleos directos y se dinamiza la oferta de servicios de consultoría. El modelo de desarrollo de emprendedores refuerza los programas de las Intendencias y se logra la réplica del modelo durante la ejecución del proyecto con recursos externos.
- La mayoría de las acciones impulsadas por el proyecto tendrán continuidad por medio de los programas que ha establecido el MIEM-DINAPYME.

- La línea de trabajo de apoyo de formación de emprendedores se mantiene en la mayoría de las Intendencias. Las UDI muestran capacidad para diseñar programas de emprendimiento según la metodología ONUDI e identificar los recursos financieros necesarios para impartirlos.

### *Debilidades*

- El diseño del proyecto fue optimista. Se definen metas altas para los resultados en un plazo de sólo dos años. La formulación de objetivos y resultados hace énfasis en los efectos directos a nivel de empresas pero se omiten efectos a otros niveles. El diseño es débil en establecer la estrategia de intervención para la creación de “mecanismos institucionales” limitando los resultados solamente a las instituciones locales capacitadas en la metodología ONUDI.
- El sistema de monitoreo y evaluación del proyecto no se apegó a la estructura de marco lógico establecida y no se realizan auto-evaluaciones. Esto incide en la orientación y visibilidad del esfuerzo y la medición de la relación “resultados vrs inversión realizada”.
- La participación de consultores internacionales en el primer componente es alta considerando que en el Uruguay existe oferta de servicios de consultoría en temas de gestión empresarial.
- La relación “resultados versus inversión realizada” se considera moderada al asignarse el presupuesto en su totalidad pero obteniéndose resultados menores a los planificados principalmente en el componente uno.
- El proyecto se cataloga como piloto pero no se evidencia la secuencia para asegurar la réplica del mismo (formación de formadores, diseño de programas institucionales, uso de documentos metodológicos) en particular en el primer componente.
- La asistencia técnica brindada en la identificación de mercados externos no queda estructurada de manera específica en los programas de la DINAPYME.

# 5

## Conclusiones referentes a una posible siguiente fase del proyecto

---

El equipo evaluador ha recibido un borrador de un documento de proyecto para la ejecución de una segunda fase del FAE. El borrador se prepara ante la posibilidad de obtener el apoyo financiero del Gobierno de Italia y tiene como fecha estimada de inicio abril 2008. A la fecha de la evaluación el documento no había sido discutido a profundidad con la contraparte del país, dado que el Gobierno de Italia no había concretado su apoyo.

En la opinión del equipo evaluador, una segunda fase del proyecto FAE es deseable para consolidar los resultados obtenidos y asegurar la sostenibilidad de las acciones realizadas.

En términos generales, la estrategia planteada en el documento de proyecto es pertinente en el contexto del país, se enmarca dentro de las políticas de desarrollo industrial establecidas por el MIEM y es coherente con el programa de asistencia conjunta UNDAF y la reforma al Sistema de Naciones Unidas Una ONU.

Se deberá explorar con mayor detalle las acciones que realizan otros entes de cooperación en el país y el propio Gobierno del Uruguay para no generar duplicidades. Por ejemplo, Uruguay XXI está dirigiendo esfuerzos y recursos para la internacionalización de empresas y el BID promueve nuevos emprendedores y atracción de capital.

Dado que ya no se trata de un proyecto piloto y los objetivos se orientan a establecer los mecanismos de apoyo a las pymes tanto en acceso a mercados como en creación de empresas, se recomienda revisar la lógica de los resultados para enfatizar el logro de los objetivos propuestos. Por ejemplo, resultados relacionados con el apoyo a programas en marcha en diferentes instituciones, seguimiento al personal formado, utilización de manuales metodológicos, pueden ser más acertados para el alcance de los objetivos.

Se sugiere además, revisar el marco lógico del proyecto teniendo en cuenta el principio de eficiencia y la relación inversión-resultados. El plazo es otra variable a revisar pues FAE I se ejecutó en un lapso de 4 años y este nuevo proyecto se planifica en 3 años.

El diseño del proyecto no visibiliza los efectos directos en el sistema científico-tecnológico producto del apoyo a la mejora competitiva de las empresas, situación que quedó evidenciada en FAE-I.

La sostenibilidad del proyecto en el componente de acceso a mercados está mejor diseñada que en la fase I ya que se plantea como un resultado la creación de mecanismos locales capaces de aplicar la metodología ONUDI, lo cual tiene mayor impacto que la sola formación de recursos humanos. Nótese que una debilidad de FAE I fue no haber dejado la institucionalidad de apoyo a la identificación de mercados externos.

En cuanto a la intervención de consultores internacionales se recomienda que su aporte se dirija a áreas en las que no se cuenta con competencias en el Uruguay. La proporción de la inversión del rubro de consultores internacionales es alta (33%) sobre todo si se toma en cuenta que en FAE I se invirtió en formación de técnicos y el Uruguay es un país con alta calidad de profesionales.

En el caso de concretarse el financiamiento de la segunda fase será necesario tomar en cuenta las recomendaciones establecidas en el capítulo 6.



# 6

## Recomendaciones

<b>Eficiencia:</b>	<b>Destinatario</b>
1. Los proyectos de categoría piloto requieren actividades específicas relacionadas con la réplica y disseminación de experiencias. Estas actividades deben ser planificadas en conjunto con la organización responsable de futuras acciones.	Gobierno/ ONUDI
2. Los proyectos que integran varias metodologías ONUDI (fortalecimiento de las pymes, internacionalización, formación de consorcios) necesitan incluir una etapa dedicada a la integración metodológica y su posterior documentación. La asistencia técnica brindada con esta metodología debería ser liderada por un solo consultor internacional para asegurar que las empresas brinden la prioridad adecuada a las acciones y se maximicen los recursos. Además, debería dedicarse actividades para demostrar que la aplicación de la metodología conjunta es de valor agregado a las empresas.	ONUDI
3. Se recomienda aumentar la participación de consultores nacionales para aprovechar la capacidad del País y mejorar el uso eficiente de los recursos.	Gobierno/ ONUDI
4. El sistema de monitoreo y evaluación del proyecto debe apegarse a la estructura de marco lógico y realizar autoevaluaciones.	ONUDI
5. Proyectos demostrativos y de creación de capacidades requieren el trabajo con varios sectores atendiendo a un número representativo de empresas. Esta condición permite demostrar que la metodología ONUDI es aplicable a varios sectores industriales, aumentar el impacto de la cooperación internacional y maximizar la inversión que se realiza con respecto a un número amplio de efectos.	Gobierno/ ONUDI
6. Se recomienda que la identificación de sectores se base no sólo en los requisitos establecidos por el Gobierno y la metodología de ONUDI sino también tomar en cuenta las necesidades industriales de las instituciones participantes en el Comité Estratégico.	Gobierno/ ONUDI
<b>Efectividad:</b>	
7. Se recomienda revisar la estrategia de intervención para asegurar que existan actividades que conduzcan a la creación de mecanismos institucionales. Se recomienda incluir al menos las siguientes actividades: implementación de programas de apoyo a pymes, formación y seguimiento de técnicos en varias instituciones, diseño de fondos de asistencia técnica). La ejecución de estas actividades deberá ser en conjunto con la contraparte. Una vez revisada la metodología ésta deberá ser documentada	ONUDI
8. En el caso del fortalecimiento a pymes y acceso a mercados se recomienda variar el método de asistencia técnica incluyendo lo siguiente: a. Utilizar consultores internacionales para la formación de consultores nacionales. b. Los consultores nacionales son los que brindan la asistencia técnica en las empresas bajo la supervisión del consultor internacional. c. Los consultores nacionales están vinculados con las	Gobierno/ ONUDI

organizaciones que prestan servicios de asistencia a las empresas con miras a dinamizar la oferta de servicios de consultoría y capacitación.	
9. En el tema de internacionalización se recomienda crear estructuras y/o mecanismos en aquellas instituciones nacionales dedicadas a la promoción de las exportaciones que brinden sostenibilidad a las acciones del proyecto.	Gobierno/ ONUDI
10. En el caso de la promoción de consorcios de exportación se recomienda el empleo de una estrategia de formación de formadores que incluya tanto la capacitación como el seguimiento de las personas formadas asignando el presupuesto adecuado para ello. Esto contribuye con el apoyo de un mayor número de iniciativas y a generar un efecto multiplicador.	ONUDI
11. Se recomienda incorporar estrategias de financiamiento en proyectos de promoción de nuevas empresas.	ONUDI
<b>Sostenibilidad:</b>	
12. Se recomienda que el MIEM-DINAPYME continúe con la implementación del Programa CARPE y de Promoción de Consorcios.	Gobierno
13. Se recomienda que la DINAPYME guíe e impulse la implementación del programa de desarrollo de emprendedores en los demás departamentos del Interior del País, creando si es del caso una unidad dedicada a esta labor.	Gobierno
14. Se recomienda la divulgación de las experiencias del proyecto, en particular de las Guías elaboradas y los videos producidos. Esto debería colocarse en las páginas de la ONUDI, el MIEM y las Intendencias.	Gobierno/ ONUDI
15. Se recomienda la creación de fondos de sostenibilidad para asegurar la continuidad de asistencia técnica a las Pymes. Estos fondos se crean a partir de las contrapartidas que brindan los beneficiarios y aportes mismos del proyecto.	Gobierno / ONUDI
<b>Diseño de futuros proyectos:</b>	
16. Las metas de los resultados deben ser claras y precisas para facilitar el seguimiento del proyecto y la evaluación de la eficacia.	ONUDI
17. El diseño de los proyectos debe contener indicadores que midan los efectos a diferentes niveles: empresas, instituciones, sistema científico-tecnológico.	ONUDI
<b>Segunda fase</b>	
18. Se recomienda la realización de una segunda fase del proyecto para consolidar los resultados obtenidos y asegurar la sostenibilidad de las acciones realizadas. En el caso de una segunda fase, el diseño de los proyectos debe realizarse siguiendo la cadena causal y estableciendo tiempos de ejecución congruentes con los objetivos esperados y el contexto político del país.	Gobierno / ONUDI / Cooperantes

# 7

## Enseñanzas aprendidas

---

### **Diseño y Gestión de proyectos**

La estrategia de intervención de un proyecto debe estar claramente establecida desde su diseño. El diseño debe hacer evidente cómo las experiencias a nivel de empresas y emprendedores, la dinamización de la oferta de servicios y la creación de programas y políticas de apoyo se convierten en mecanismos institucionales de apoyo sistemático a las Pymes.

El diseño de un proyecto piloto debe seguir una lógica que le permita su réplica una vez finalizada su implementación. Por ello, deben incluir acciones relacionadas con la formación de formadores, el diseño de programas de seguimiento, el uso de metodologías documentadas, diseño de sitios web, la creación de fondos de sostenibilidad.

El plazo de ejecución de un proyecto debe tener relación con los objetivos y resultados propuestos así como la influencia de la política en la puesta en marcha y ejecución de las actividades.

Proyectos que integran la aplicación de varias metodologías de ONUDI, requieren incorporar en su diseño una etapa de integración y demostración del valor agregado de aplicarlas de forma conjunta.

El marco lógico de un proyecto debe utilizarse como un instrumento vivo de monitoreo y evaluación actualizándose cuando las circunstancias lo ameriten.

En proyectos de fortalecimiento de Pymes el trabajo con instituciones del sistema científico tecnológico de un País es una herramienta efectiva para aumentar la competitividad de las empresas por ello se recomienda prever este trabajo desde el diseño de un proyecto.

Es recomendable utilizar estructuras de gestión conformadas por varios comités que brinden tanto la visión estratégica como la efectividad en la toma de decisiones y control del proyecto.

### **Programa de fortalecimiento de pymes y acceso a mercados**

Se recomienda que las diferentes iniciativas de cooperación brinden continuidad al apoyo de los sectores estratégicos definidos por un País para lograr eficiencia en los recursos y multiplicación de resultados. (ver el caso del consorcio de fitoterápicos que ha recibido apoyo de varios proyectos de cooperación).

La asistencia técnica en el tema de internacionalización requiere la participación de actores nacionales dedicados a la promoción de las exportaciones. Este involucramiento permite un mayor impacto y sostenibilidad de las acciones del proyecto.

## **Programa de desarrollo de emprendedores**

La formación de emprendedores tiene alta efectividad cuando se implementa en regiones donde la política industrial busca la creación de nuevas empresas pues se logra la adecuada apropiación institucional y la sostenibilidad futura de las acciones.

La implementación de programas de desarrollo de emprendedores en zonas de poca actividad industrial requiere flexibilidad en los criterios de selección de los proyectos de emprendimiento de tal manera que no se limiten sectores, se exija los emprendedores una actividad empresarial previa o pertenecer a un tejido empresarial existente.

Los programas de emprendimiento requieren integran opciones de financiamiento para la creación de empresas de tal manera que esto no se vuelva un obstáculo en la puesta en marcha de los negocios.

## **Lecciones específicas**

Las Guías de Buenas Prácticas elaboradas por el proyecto contienen una cantidad importante de lecciones aprendidas las cuales se considera pertinente considerar en futuros proyectos de fortalecimiento de pymes y de desarrollo de emprendedores.

## **Anexo 1 - Términos de Referencia de la Evaluación**



UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION

### **Terms of Reference**

#### **Independent Terminal Evaluation of the UNIDO Projects:**

UE/URU/04/106, UE/URU/04/A06, UE/URU/04/B06  
**TRADE CAPACITY BUILDING FOR SOCIAL AND ECONOMIC  
DEVELOPMENT: UPGRADING THE SUPPLY CAPACITY AND SME SECTOR  
ACCESS TO EXPORT MARKETS**

XP/URU/08/001  
**FOSTERING URUGUAYAN ENTREPRENEURIAL ACTIVITIES (FAE II), PHASE  
II, SUPPORT TO THE SME SECTOR TO FACILITATE ACCESS TO EXPORT  
MARKETS**

### **I. BACKGROUND**

#### **Origin of project and prior assistance**

In April 2003 UNIDO received a request for cooperation from the Uruguayan Ministry of Industry, Energy and Mines (MIEM). The final project document was approved by UNIDO in September 2004 and implementation started in October 2004.

#### **Main objectives, outcomes, main outputs**

The development objective of the project is to create institutional mechanisms and technical capability to facilitate access to export markets of Uruguayan SMEs Sector

This objective will be reached through a process of transfer of know-how and technology and good practices for improvement of quality, productivity, value chain upgrading enterprise networking and for supporting new investment/entrepreneurs. These objectives will be combined with efforts of strengthening the SME sector and economic decentralization that promote a balanced development of the country with emphasis on access to export markets.

Immediate Objective 1: To facilitate access to external markets and strengthening SMEs that operate in economic sectors of special interest, acting on those variables that increase value through the productive processes and quality and productivity improvements.

Immediate Objective 2: To foster the creation and start up of micro, small and medium companies in regions of the country allowing economic decentralization.

The project will differentiate the type of assistance to be provided with regards to:

- a) Existing SMEs
- b) New entrepreneurial initiatives.

#### **Implementation arrangements**

The project has been implemented by three different technical units of UNIDO, with the project managers with the Productivity, Quality and Enterprise Upgrading Unit (PTC/TCB/PQE) leading the implementation team. The other two units involved in the

implementation are: the Cluster and Business Linkages Unit (PTC/PSD/CBL) for the implementation of sub-project UE/URU/04/A06) and the Investment Promotion Unit (PTC/ITP/IPU) for the implementation of sub-project UE/URU/04/B06).

### Counterparts and beneficiaries

The main beneficiaries will be producers and exporters, potential investors/ entrepreneurs and national support institutions.

Ministry of Industry, Energy and Mines (MIEM) is the main counterpart and key actors in industry and business community as well as the financial sector would be involved.

## II. BUDGET INFORMATION

Project No.	Budget (as of project document, excluding support cost)	Total Allotment (EURO)	Total Expenditure & Obligations (EURO)	% Total Implemented	Source of funds
UE/URU/04/106	<b>884,956</b>	<b>582,988</b>	<b>574,975</b>	<b>99%</b>	Italy
UE/URU/04/A06		<b>130,900</b>	<b>121,457</b>	<b>93%</b>	
UE/URU/04/B06		<b>171,068</b>	<b>148,195</b>	<b>87%</b>	
	<b>subtotal</b>	<b>884,956</b>	<b>844,627</b>	<b>95%</b>	
UE/URU/08/001	<b>2,212,389</b>	<b>120,000<sup>17</sup></b>	<b>84,200</b>	<b>70%</b>	UNIDO

Source and date of information: UNIDO Info base, 11 November 2008.

## III. PURPOSE

The purpose of the independent evaluation is to enable the Government, UNIDO and donors to:

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

## IV. METHODOLOGY

The evaluation is conducted in compliance with UNIDO evaluation policy as an Independent Evaluation, 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.

<sup>17</sup> This amount has been allotted by UNIDO as a bridge funding between phase I and phase II. The corresponding project document is the available draft for phase II, which has been approved by UNIDO but not yet by the donor.

The evaluation will be carried out through analysis 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.

The thorough analysis of the relevant facts includes the review of inputs used, activities carried out, management mechanisms applied (in particular planning, monitoring and self assessment) and project specific framework conditions (in particular policy environment, counterpart capacities, related initiatives of Government, donors and the private sector). The analysis of these facts is essential part of the evaluation work and provides the evidence base for the assessment of the project.

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 and immediate objective and/or outcomes, 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 relevant and sufficient to achieve the expected outcomes and 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 inputs and 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, quality control and technical inputs have been efficient and effective.
- (iii) Monitoring and self-evaluation was carried out effectively, based on indicators for outputs, outcomes and objectives and using that information for project steering and adaptive management.
- (iv) Changes in planning documents during implementation have been approved and documented.
- (v) Coordination envisaged with any other development cooperation programmes in the country has been realized and benefits achieved.
- (vi) Synergy benefits can be found in relation to other UNIDO activities in the country.

### **Recommendations for next phase**

The extent to which proposals put forth by the project team for the next phase:

- (i) are relevant to Government priorities in the future;
- (ii) compatible with currently available implementation capacities;
- (iv) are based on logically valid means-ends relationships and take into consideration factors to mitigate likely risks.
- (v) Take into account the lessons learned during phase I.

## **V. EVALUATION TEAM and TIMING**

The evaluation team will be composed of one international evaluation consultant, who will act as team leader of the evaluation and one national consultant (to be endorsed by UNIDO Evaluation Group, the Donor and the Government of Uruguay).

UNIDO evaluation group will be responsible for the quality control of the evaluation process and report. It will provide inputs regarding findings, lessons learned and recommendations from other UNIDO evaluations, ensuring that the evaluation report is useful for UNIDO in terms of organisational learning (recommendations and lessons learned) and its compliance with UNIDO evaluation policy and these terms of reference.

The national consultant will be recruited by UNIDO. His/her tasks will be specified in the job description 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.

The UNIDO Regional Office in Uruguay will support the evaluation team. Donor representatives from the bilateral donor representations will be briefed and debriefed.

The evaluation is scheduled to take place in the period November 2008 to February 2009. The field mission for the evaluation is planned for December 2008. The draft version of the evaluation report will be submitted 6-8 weeks after the debriefing at the latest.

## **VI. REPORTING**

The evaluation report shall follow the structure given in annex 1. Reporting language will be **Spanish**. The executive summary, recommendations and lessons learned will be translated into English. The structure and content of the report might be adapted to the information needs of the planned thematic evaluation of Cluster and Networking Development in UNIDO.

**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).

## 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 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
- Project summary ("fact sheet", including project structure, objectives, donors, counterparts, timing, cost, etc)

### III. Country and project context

*This chapter provides evidence for the assessment under chapter VI in particular relevance and sustainability)*

- Brief description including history and previous cooperation
- Project specific framework conditions; situation of the country; major changes over project duration
- Positioning of the UNIDO project (other initiatives of government, other donors, private sector, etc.)
- Counterpart organisation(s); (changes in the) situation of the

### IV. Project Planning

*This chapter describes the planning process as far as relevant for the assessment under chapter VI*

- Project identification (stakeholder involvement, needs of target groups analysed, depth of analysis, etc.)
- Project formulation (stakeholder involvement, quality of project document, coherence of intervention logic, etc.)
- Description of the underlying intervention theory (causal chain: inputs-activities-outputs-outcomes)
- Funds mobilization

### V. Project Implementation

*This chapter describes what has been done and provides evidence for the assessment under chapter VI*

- Financial implementation (overview of expenditures, changes in approach reflected by budget revisions, etc.)
- Management (in particular monitoring, self assessment, adaptation to changed circumstances, etc.)
- Outputs (inputs used and activities carried out to produce project outputs)
- Outcome, impact (what changes at the level of target groups could be observed, refer to outcome indicators in prodoc if any)

### VI. Assessment

*The assessment is based on the analysis carried out in chapter III, IV and V. It assesses the underlying intervention theory (causal chain: inputs-activities-outputs-outcomes). Did it prove to be plausible and realistic? Has it changed during implementation? This chapter includes the following aspects:*

- Relevance (evolution of relevance over time: relevance to UNIDO, Government, counterparts, target groups)
- Ownership
- Efficiency (quality of management, quality of inputs, were outputs produced as planned?, were synergies with other initiatives sufficiently exploited? Did UNIDO draw on relevant in-house and external expertise? Was management results oriented?)
- Effectiveness and impact (assessment of outcomes and impact, reaching target groups)
- Sustainability
- If applicable: overview table showing performance by outcomes/outputs

#### **VII. Issues with regard to a possible next phase**

- Assessment, in the light of the evaluation, of proposals put forward for a possible next phase
- Recommendations on how to proceed under a possible next phase, overall focus, outputs, activities, budgets, etc.

#### **VIII. Recommendations**

- Recommendations must be based on evaluation findings
- The implementation of the recommendations must be verifiable (indicate means of verification)
- Recommendations must be actionable; addressed to a specific officer, group or entity who can act on it; have a proposed timeline for implementation
- Recommendations should be structured by addressees:
  - UNIDO
  - Government and/or Counterpart Organisations
  - Donor

#### **IX. Lessons learned**

- Lessons learned must be of wider applicability beyond the evaluated project but must be based on findings and conclusions of the evaluation.

## Checklist on evaluation report quality

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?		

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 2 - Lista de personas entrevistadas (programa de misión de evaluación)

<b>Sistema de Naciones Unidas</b>	
Alberto Di Liscia	Representante Regional de ONUDI en Uruguay
Gustavo de Armas	Analista de Coordinación-Oficina de Coordinador Residente de Naciones Unidas
<b>Donante</b>	
Filipo Romano	Secretario Comercial de la Embajada de Italia en Uruguay
Nicola Carbone	Agregado Comercial de la Embaja de Italia en Uruguay
<b>Contraparte Nacional – sector público</b>	
Gerardo Gadea	Vice ministro de Industria, Energía y Minería (MIEM)
Elena Bing	Directora Nacional de la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME)
<b>Contraparte Nacional – sector privado</b>	
Roberto Villamil	Gerente General de la Cámara de Industrias del Uruguay
Teresa Aishemberg	Secretaria Ejecutiva de la Unión de Exportadores del Uruguay
<b>Contraparte Local – sector público</b>	
Mercedes Antía	Directora de Desarrollo de la Intendencia Municipal de San José
Diego Irazabal	Director de Promoción y Desarrollo de la Intendencia Municipal de Flores
Andrea Aunchayna	Directora de Desarrollo de la Intendencia Municipal de Soriano
Gabriel Tinaglini	Director División Producción y Desarrollo de la Intendencia Municipal de Rocha
<b>Beneficiarios</b>	
Walter Staininger	Empresario, Botica del Señor
Carlos Tato	Empresario, Urumarket S.A.
Jorge Ferrari	Empresario, Grinlab
Leonardo Zunino	Emprendedor, Gala y Luna-San José
Sandra Cabrera	Emprendedora, Altavía-San José
Alberto Caratte	Emprendedor, Madercar. Mercedes-Soriano
María Laura Gil	Emprendedora EVA ´s
Jorge Roure	Empresario, Integradoc, Consorcio Integro
Guillermo Lancaster	Empresario, Tera Ingenieros, Consorcio Integro

<b>Consultores</b>	
Elvira Pereira	Consultora, capacitada en metodología ONUDI
Sebastián Ruiz	Consultor, capacitado en metodología ONUDI-San José
Alejandro Minatta	Consultor, metodología Upgrading
Antonio Maeso	Consultor, Coordinador Consorcios de Exportación
Marco Bucarelli	Experto Internacional, acceso mercados ONUDI
María Elena Scaffo	Consultora ONUDI, capacitadora en software COMFAR
<b>Instituciones que colaboraron con el Proyecto</b>	
Ana María Narizano y Cecilia Aguerre	Coordinadora de Cooperación Técnica Internacional del Laboratorio Tecnológico del Uruguay
Laura Aishemberg	Gerente de Operaciones de LATU Sistemas Quality Austria (LSQA) Uruguay
David Inderkum	Unidad Micro y Pequeña empresa del BROU
Eduardo Dellacasa y Horacio Heinz	Facultad de Química
Martín Robatto	Instituto Kolping
Antonio Bianchimano	Fundasol
<b>Otros donantes que participan activamente en la promoción de PyMEs</b>	
Carlos Sanmarco	Subdirector del Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES), Cooperación Unión Europea – Uruguay
Beatriz Prandi y Alejandra Mujica	Secretario Ejecutivo de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación
Alejandra Mujica y Beatriz Prandi	Gerente de Diseño de Programas de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación y Asesora del Comité del Coordinación Programático Operativo
Mariana Wettstein	Especialista Sectorial FOMIN
Santiago Gallinal	Coordinador Fondo Emprender-Prospéritas
<b>Unidad Local de Implementación</b>	
Paula Correa	Asistente técnico proyecto FAE
José Trujillo	Asistente técnico proyecto FAE
Carmen Sánchez	Coordinadora Técnica Proyecto FAE
Florencia Juárez	Asistente técnico proyecto FAE

### Anexo 3 – Marco Lógico según documento original del proyecto

OBJETIVO
El objetivo del programa es la creación de mecanismos institucionales y de capacidad técnica para facilitar el acceso a mercados de exportación de Pequeñas y Medianas Empresas Uruguayas.

OBJETIVO DEL PROYECTO	RESULTADOS ESPERADOS
1. Facilitar el acceso a mercados externos y el fortalecimiento de PYMES que operen en sectores económicos de especial interés, actuando sobre aquellas variables que supongan aumentos de valor a través del proceso productivo y mejoras en la calidad y productividad.	<p>1.1 Programa de actuación en 1-2 sectores económicos</p> <p>1.2 Asistencia técnica, y administrativa a 20-80 empresas (Productividad, calidad, cumplimiento)</p> <p>1.3 Programa de internacionalización ( hasta 100 empresas)</p> <p>1.4 instituciones locales capaz de aplicar la metodología ONUDI de desarrollo de la Capacidad para el comercio exterior</p>
2. Fomentar la creación y puesta en marcha de micro, pequeñas y medianas empresas en Regiones del interior que permitan la descentralización económica.	<p>2.1 Programas de Capacitación empresarial para PYMES en 1-4 regiones del Interior (120 potenciales empresarios)</p> <p>2.2 Asesoramiento técnico, administrativo, financiero de nuevos proyectos empresariales y promoción</p> <p>2.3 Instituciones locales capaz aplicar la metodología ONUDI (COMFAR y EDP – Entreprises Development programme).</p>

<b>Componente 1</b>	
<b>Objetivo inmediato</b>	Facilitar el acceso a mercados externos y fortalecimiento productivo de PYMES en sectores económicos de especial interés.
<b>1.3.1.1 Productos finales</b>	<b>Indicadores de éxito</b>
<b>1.1 Programa de actuación en 1-2 sectores económicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de empresas asistidas</li> <li>- Creación de redes intra-sectoriales</li> <li>- Aumento de importancia del sector en la economía del país</li> <li>- Adecuación con las tendencias internacionales: producto, tecnología, procesos, calidad, mercados.</li> <li>-N* y Volumen de inversiones en equipo y personal especializado por parte de las empresas</li> </ul>
<b>1.2 Asistencia técnica, y administrativa a 20-80 empresas (Productividad, calidad)</b>	<p><b>Mejora de procesos y Productividad:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento hasta 5%</li> <li>- Disminución de Costes hasta 10%</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>1.3.1.1.1.1 Aumento global de Calidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Disminución de piezas defectuosas (-5%)</li> <li>- Variaciones en las devoluciones de Clientes (disminución -5%)</li> <li>- Incorporación a ISO 9000 de las empresas (20-50)</li> <li>- Asesoramiento de laboratorios para la obtención de certificación</li> <li>- Utilización software ONUDI Pharos/Produce-Plus</li> </ul>
<b>1.3 Programa de internacionalización en 2 sectores ( hasta 100 empresas)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- N. Contactos con empresas extranjeras</li> <li>- - N empresas que deciden exportar por primera vez</li> <li>- Numero de proyectos conjuntos (joint ventures)</li> <li>- Presencia en ferias asistidas</li> <li>- Artículos del sector en prensa especializada</li> <li>- Misiones comerciales del sector</li> <li>- Visitas de posibles clientes o inversores a las instalaciones</li> <li>- Entrada nuevos mercados (regional, continental, intercontinental)</li> <li>- Aumento de importancia de la exportación en los resultados</li> <li>- Numero de empresas con departamento de exportación (Grado de calificación del personal idiomas experiencia.)</li> <li>- Aumento de Ventas de exportación</li> </ul>
<b>1.4 instituciones locales capaz de aplicar la metodología ONUDI de desarrollo de la Capacidad para el comercio exterior</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- N. instituciones locales involucrada</li> <li>- No. Expertos/ funcionarios entrenado en la metodología ONUDI y software, mejora productividad y internacionalización</li> <li>- Capacidad de duplicar el proyecto en otras empresas</li> <li>- Pedida de capacitación y asistencia técnica de empresas locales</li> </ul>



<b>OBJETIVO INMEDIATO.1</b>	<b>Facilitar el acceso a mercados externos y fortalecimiento productivo de PYMES en sectores económicos de especial interés.</b>	
	<b>Problema fundamental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso Mercados externos</li> <li>- Barrera al comercio exterior</li> <li>- Niveles de calidad y productividad</li> <li>- Nivel de internacionalización y interacción con empresas y mercados extranjeros</li> </ul>

<b>Producto Final 1.1</b>	<b>Programa de actuación en 1-2 sectores económicos</b>
---------------------------	---

Actividades para la obtención del producto final 1.1	Parte encargada de la ejecución	Duración	
1. Creación de la Unidad local de implementación del proyecto (ULIP) Coordinador nacional,.....)	ONUDI y MIEM	1	2
2. Elaboración del Plan de Acción del Proyecto	MIEM	1	1
3. Creación de un Comité de Gestión del proyecto (CGP)	MIEM	1	1
4. Identificación y selección de aquellos sectores con mayor potencialidad e interés	ONUDI y MIEM	2	4
5. Identificación de los Agentes (empresas, instituciones clusters, proveedores...)	MIEM	2	4
6. Selección de profesionales consultores (registro)	ONUDI y MIEM	2	18
7. Identificación de los Problemas, barreras y oportunidades que encara el sector.	Consultores especialistas	2	6
8. Aprobación del Programa de actuación en 1-2 sectores económicos para el CGP	CGP	6	6

<b>Producto Final 1.2</b>	<b>Asistencia técnica, y administrativa a 20-80 empresas (Productividad, calidad, cumplimiento)</b>
---------------------------	---

Actividades para la obtención del producto final 1.2	Parte encargada de la ejecución	Duración	
1. Seminario de promoción/ presentación del proyecto y de la metodología ONUDI Criterios de identificación y selección de empresas dispuestas a colaborar y selección	MIEM y ONUDI	1	1
2. Criterios de identificación y selección de empresas dispuestas a colaborar y selección de 20-80 empresas	MIEM y ONUDI	2	3
3. Identificación de barreras a la productividad y a la calidad de cada unidad empresarial (así como gestión y el acceso a mercados)	Consultores especialistas	2	6
4. Asesoramiento técnico en la resolución de los problemas identificados y entrenamiento y implementación del software de ONUDI para monitorear mejoras (Pharos /produce-plus)	Consultores especialistas	2	6
5. Elaboración de in plan de mejora por las empresas piloto.	Consultores especialistas	6	8
6. Implementación de los planes de mejora y medida de los resultados	Consultores especialistas	7	24
7. Elaboración de un código de buenas prácticas	Consultores especialistas	20	24

<b>Producto Final 1.3</b>	<b>Programa de internacionalización en sectores ( 80 empresas)</b>
---------------------------	--

Actividades para la obtención del producto final 1.3	Parte encargada de la ejecución	Duración	
1. seminarios de internacionalización (formación a nivel empresarial), y creación de consorcio de exportación	MIEM y ONUDI	4	24
2. Realización de Estudios de mercado internacional a nivel sectorial	Consultores especialistas	2	12
3. Identificación de las principales barreras de exportación arancelas y non (nivel sectorial)	MIEM y ONUDI Consultores especialistas	2	6
4. Identificación de las ferias mas importantes y con mayor proyección internacional.	MIEM y ONUDI	2	3
5. Fomentar la creación de Creación de consorcio de exportación y de promoción conjunta	MIEM y ONUDI Consultores especialistas	2	6
6. Acompañamiento y asesoramiento en las relaciones con clientes exteriores	MIEM y ONUDI	2	24

<b>Producto Final 1.4</b>	<b>Instituciones locales capaz de aplicar la metodología ONUDI de desarrollo de la Capacidad para el comercio exterior</b>
---------------------------	--

Actividades para la obtención del producto final 1.4	Parte encargada de la ejecución	Duración	
1. Identificación de las instituciones locales de apoyo a la internacionalización de las PYMES y personal que se entrenará	MIEM y ONUDI	2	6
2. Programa conjunto de formación y seminarios	MIEM y ONUDI	2	24
3. Relaciones creada con instituciones similares en Italia y Europa	MIEM y ONUDI	2	24
4. Códigos de buenas práctica para la promoción de la internacionalización de la PYMES	Consultores especialistas	20	24

Componente 2	
Objetivo inmediato 2	Fomentar la creación y puesta en marcha de micro, pequeñas y medianas empresas en Regiones del interior que permitan la descentralización económica.

Productos finales	Indicadores de éxito
2.1 Programas de Capacitación empresarial para PYMES en 1-4 regiones del Interior (target 120 potenciales empresarios)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expertos entrenados en metodología ONUDI</li> <li>- Número de participantes en los cursos de capacitación</li> <li>- Grado de Demanda del programa.</li> <li>- Fortalecimiento de agrupaciones empresariales</li> <li>- Grado de implicación institucional (instalaciones, presupuesto, personal). - Alumnos que completan el curso (90%)</li> <li>- Grado de Demanda del curso (200%)</li> <li>- Numero de proyectos iniciados tras los cursos (60%)</li> <li>- Asociación entre empresarios Asistentes al curso</li> <li>- Número y Volumen de inversiones realizadas por alumnos</li> <li>- Número de nuevas empresas</li> <li>- Número puestos de trabajo creados</li> </ul>
2.2 Asesoramiento técnico, administrativo, financiero de 120 nuevos proyectos empresariales y promoción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- expertos entrenados en metodología ONUDI</li> <li>- N. Proyectos empresarial identificado</li> <li>- N. Plan de negocio de Proyectos empresarial identificados</li> <li>- N. de proyectos que recibió financiamiento</li> <li>- Situación de las empresas al año, dos años y tres años de creadas (performance de las empresas, Tamaño de la empresa, Punto de equilibrio, Evolución y composición de las ventas, Area de operación: local, regional, nacional, e internacional, Cantidad y especialidad de los asesores, Sector económico, Tipo de producto producido, Volumen de inversión en la empresa, Tipo de tecnología y procesos)</li> </ul>
2.3 instituciones locales capaz aplicar la metodología ONUDI (COMFAR y EDP – Entreprises Development programme).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- N. instituciones locales involucrada</li> <li>- No. Expertos/ funcionarios entrenado en la metodología ONUDI y software, mejora productividad y internacionalización</li> <li>- Capacidad de duplicar el proyecto en otras empresas</li> <li>- Pedida de capacitación y asistencia técnica de empresas locales</li> </ul>

OBJETIVO INMEDIATO 2.	Puesta en marcha de micro, pequeñas y medianas <sup>18</sup> empresas en Regiones del interior que permitan la descentralización económica
-----------------------	--

Problema fundamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificultades de PYMES en la puesta en marcha nuevos proyectos empresariales</li> <li>- Escaso desarrollo industrial de las regiones interiores</li> <li>- standardización de sistemas de evaluación de proyectos de inversiones y planes de negocio</li> <li>- potenciales empresarios sin apoyo técnico y financiero</li> </ul>
----------------------	---

<b>Producto Final 2.1</b>	<b>Programas de Capacitación empresarial para PYMES en 1-4 regiones del Interior (target 120 potenciales empresarios)</b>
---------------------------	---

Actividades para la obtención del producto final 2.1	Parte encargada de la ejecución	Duración	
1. Identificación de Regiones e instituciones (nacionales / internacionales) que participaran en el proyecto	ONUDI y MIEM	2	4
2. Capacitación de instituciones que participen en la ejecución del programa	Expertos nacionales y internacionales	5	24
3. Promoción, Difusión y Convocatoria del Programa	Gobierno local y MIEM	5	6
4. Selección de potenciales empresarios	Gobierno local y MIEM ONUDI Expertos	6	12
5. Programas de capacitación empresarial (en cooperación con ONUDI/ITPO Italia y ONUDI/ITPO Bahrein) y entrenamiento de entrenadores	Expertos nacionales y internacionales	6	24

<b>Producto Final 2.2</b>	<b>Asesoramiento técnico, administrativo, financiero de 120 nuevos proyectos empresariales</b>
---------------------------	--

Actividades para la obtención del producto final 1	Parte encargada de la ejecución	Duración	
1. Selección de profesionales que realizaran el seguimiento y la valuación de proyectos	ONUDI y MIEM	2	6
2. Contacto con instituciones financieras que cooperen en la ejecución del programa	ONUDI y MIEM Expertos	2	6
3. Plan de comunicación para identificar potenciales empresarios	Expertos MIEM	5	6
4. Asesoramiento en la puesta en marcha de Planes de negocio por los potenciales empresarios seleccionados	ONUDI y MIEM Expertos	6	24
5. Formación en elaboración de proyectos y evaluación (metodología ONUDI y COMFAR)	ONUDI y MIEM Expertos	6	24
6. Evolución y selección de proyectos	ONUDI y MIEM Expertos	8	24
7. Promoción de proyectos seleccionados (ferias, red ITPO de ONUDI, etc.)	ONUDI Expertos	8	24
8. Códigos de buenas practica para fomentar la creación y puesta en marcha de micro, pequeñas y medianas empresas	ONUDI Expertos	20	24

<b>Producto Final 2.3</b>	<b>Instituciones locales capaz aplicar la metodología ONUDI (COMFAR y EDP – Entreprises Development programme).</b>
---------------------------	---

Actividades para la obtención del producto final 1	Parte encargada de la ejecución	Duración	
1. Identificación de las instituciones locales de apoyo a la creación de empresas y personal que se entrenará	MIEM y ONUDI	2	6
2. Programa conjunto de formación y seminarios	MIEM y ONUDI	2	24
3. Relaciones creada con instituciones similares en Italia y Europa y ITPO Bahrein y ITPO Italia	MIEM y ONUDI	2	24
4. Códigos de buenas práctica para las agencias de promoción de empresas	Consultores especialistas	20	24

Las actividades 2-7 son relacionadas con la red de oficinas de promoción de inversiones tecnología ITPO de ONUDI (ITPO Italia y ITPO Bahrein) será el focal point.

## Anexo 4 – Indicadores de éxito del Proyecto

Componente 1: Resultados del Programa de Upgrading<sup>19</sup>.

### Indicadores de éxito del Programa de Upgrading en Uruguay

COMPONENTE	INDICADOR	
COMPETIR	Aumento de importancia del sector en la economía del país	-13% <sup>(1)</sup>
	Artículos del sector en prensa especializada	TV, radio, diario
	Aumento de facturación	20%
	Número de empresas asistidas	12
	Aumento de productividad	14%
	Disminución de piezas defectuosas	5%
	Nº Expertos/funcionarios entrenados en la metodología ONUDI, mejora productividad e internacionalización	3
	Capacidad de duplicar el proyecto en otras empresas	Amplia
	Pedido de capacitación y asistencia técnica de empresas locales	14
	Incorporación de ISO 9000 en las empresas	1
CONFORMAR	Adecuación con las tendencias internacionales	Sí <sup>(2)</sup>
	Aumento de personal especializado en las empresas	14%
	Asesoramiento de laboratorios para la obtención de certificación	1
	Presencia en ferias asistidas	2
	Entrada a nuevos mercados	5
	Nº contactos con empresas extranjeras	134
	Nº empresas que deciden exportar por primera vez	7
CONECTAR	Misiones comerciales del sector	2
	Aumento de importancia de la exportación en los resultados	Sí <sup>(3)</sup>
	Nº de empresas con departamento de exportación	1
	Aumento de ventas de exportación	187%
	Creación de redes intra-sectoriales	2
	Nº de proyectos conjuntos	1
Nº instituciones locales involucradas	9	

<sup>(1)</sup> El PBI creció un 37% mientras la facturación conjunta de las empresas creció un 20%.

<sup>(2)</sup> Elaboración de un Protocolo Reglamentario para la obtención de una marca de conformidad.

<sup>(3)</sup> La participación de las exportaciones pasaron de 13% al 30% en el total facturado por las empresas.

<sup>19</sup> Recuadro tomado de IDEM pág. 30.

## Componente 1: Resultados sobre la Promoción de Consorcios<sup>20</sup>



- ✓ Consolidación del grupo humano en relación a la confianza entre sus integrantes y desde la perspectiva de la alineación de objetivos.
- ✓ Definición y aprobación de un Reglamento Interno de funcionamiento.
- ✓ Determinación de autoridades representativas del Consorcio.
- ✓ Constitución de una Sociedad Anónima para el funcionamiento comercial del Consorcio.
- ✓ Registro de la marca "Phito – Uruguay".
- ✓ Definición de la oferta exportable conjunta y única del Consorcio.
- ✓ Transformación del Consorcio de Promoción en uno de Exportación.
- ✓ Elaboración de una línea específica de productos marca "Phito Uruguay".
- ✓ Diseño e impresión de un folleto institucional del Consorcio.
- ✓ Elaboración de un video del Consorcio.



- ✓ Se cuenta con organización interna, regulada por un estatuto, el cuál rige las bases del consorcio.
- ✓ El tipo de organización que se optó es el horizontal, por lo que no hay una directiva conformada.
- ✓ Se utiliza la figura de secretario rotativo, el cual lleva adelante las reuniones.
- ✓ Se cuenta con la figura del Coordinador quien está en contacto permanente con los socios.
- ✓ Consolidación como grupo y cuenta con una estructura que le permite trabajar de forma eficiente.
- ✓ Se trabajó en la participación en grupo a la Feria AUTOMECA 2007, la más grande a nivel Regional en el rubro



- ✓ Conformación del grupo humano a través no solo de profundizar el conocimiento recíproco entre las empresas integrantes del Consorcio, sino además a través de la experiencia de más de un año de trabajo en reuniones de definición de objetivos, bases de trabajo, etc
- ✓ Elaboración, aprobación y firma de un Reglamento Interno.
- ✓ Realización de los primeros ajustes al primer reglamento definido, a la luz de cambios en la situación de los integrantes del Consorcio.
- ✓ Operamos a través de la existencia de un Coordinador Fijo en el primer año y Coordinador Rotativo en los meses subsiguientes, sin descartar volver a la figura del Coordinador Fijo, o eventualmente el asesoramiento de expertos según las actividades a que se enfrente el Consorcio en el futuro.
- ✓ Selección de un mercado para trabajar sistemáticamente y otros 2 explorados en forma muy preliminar.
- ✓ Definición clara de objetivos del Consorcio.
- ✓ Se trabajó en la definición de una estrategia de selección de mercado, y se seleccionó un mercado del exterior por el cual comenzar las actividades conjuntas.
- ✓ Se encuentra en proceso una etapa de búsqueda de relaciones comerciales con agentes de dicho mercado, e implementación de las mismas.

<sup>20</sup> Adaptado del Informe final del consultor Antonio Maeso, diciembre 2007.



## Anexo 5 - Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Fortalecimiento de la Cadena de Producción y Comercialización de Hierbas Aromáticas y de Otros Usos. Documento conceptual de proyecto. Año 2006. Consultado en <http://www.iadb.org>

Cetrulo, Fernando Cluster Incubados. Una evidencia empírica. "Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales" No 6. Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga (Ucudal). Setiembre 2005

Facultad de Ciencias Empresariales y Administración. Departamento de Economía. Informes de coyuntura 2004/5 al 2007/08. Consultado en [www.ccee.edu.uy](http://www.ccee.edu.uy)

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Rendiciones de Cuentas Anuales, Años 2004 al 2008. Consultado en [www.mef.gub.uy](http://www.mef.gub.uy)

Ministerio de Industria, Energía y Minería. Directivas de la Estrategia Industrial enfocada al desarrollo y adquisición de base tecnológica. 27 mayo 2008. Montevideo Uruguay

Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo. MIEM-DINAPYME. Protocolo Reglamentario Marca Bio-Phyto Uruguay versión 1. 16 setiembre 2008.

ONUUDI-Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). Documento de proyecto: Fomento a la actividad empresarial uruguaya apoyo al sector de pequeñas y medianas empresas para facilitar el acceso a los mercados de exportación. Rev. 28 Julio 2004.

ONUUDI. Proyecto Fomento a la Actividad Empresarial Uruguay. Apoyo al Sector de pequeñas y medianas empresas para facilitar el acceso a los mercados de exportación. Guías de Buenas Prácticas. Fortalecimiento de la Competitividad y Acceso a los Mercados de Exportación. Noviembre 2008. Edición sin publicar.

ONUUDI. Proyecto Fomento a la Actividad Empresarial Uruguay. Apoyo al Sector de pequeñas y medianas empresas para facilitar el acceso a los mercados de exportación. Guías de Buenas Prácticas. Programa de Creación, Desarrollo de Empresas y Promoción de Inversiones. Noviembre 2008. Edición sin publicar.

Sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay. Documentos de Programación conjunta. Análisis Común de País 2005. Marco de Asistencia para el Desarrollo 2007-2010. 2006.



**UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION**

Vienna International Centre, P.O. Box 300, 1400 Vienna, Austria

Telephone: (+43-1) 26026-0, Fax: (+43-1) 26926-69

E-mail: [unido@unido.org](mailto:unido@unido.org), Internet: [www.unido.org](http://www.unido.org)