



Programa de Crédito para el Desarrollo de la Provincia de San Juan

(AR-L1130/2763/OC-AR)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original: Raúl Novoa (CMF/CAR), Jefe de Equipo; Guillermo Collich, Juan José Durante, María Netto, María Isabel Haro y Annabella Gaggero (IFD/CMF); Gabriel Casaburi (CTI/CAR); Gabriela Szarfer (CSC/CAR); Ricardo Vargas del Valle (RND/CAR); Alberto Levy Ferre (ENE/CAR); Gumersindo Velázquez y Ignacio Vinocur (FMP/CAR); Javier Cayo (LEG/SGO) y Rodolfo Stucchi (SPD/SDV).

Equipo PCR: José Francisco Demichelis, María Carmen Fernández; Fanny Porras y Ana Lucía Lozano (IFD/CMF); Jacqueline Bueso-Merriam (SPD/SDV); Laura Dadomo (CSC/CAR); y Roberto de Groote (Consultor).

Índice

Enlaces Electrónicos	ii
Enlaces electrónicos opcionales	ii
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO	2
2.1 Relevancia	2
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	2
b. Alineación estratégica.....	3
c. Relevancia del diseño.....	4
Tabla 1. Matriz de Resultados	9
2.2 Efectividad	11
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto	11
b. Resultados logrados	11
Tabla 2.- Matriz de Resultados logrados	18
c. Análisis contrafactual	23
2.3 Eficiencia.....	26
Tabla 3. Costos del programa	27
2.4 Sostenibilidad.....	28
a. Aspectos generales de sostenibilidad.....	28
b. Salvaguardas ambientales y sociales.....	30
III. CRITERIOS NO CENTRALES	31
3.1 Desempeño del Banco	31
3.2 Desempeño del Prestatario	31
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	32

Enlaces Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
3. [Versión final del Informe de seguimiento de proyecto \(PMR\)](#)
4. [Lista de verificación PCR](#)

Enlaces electrónicos opcionales

1. [El Impacto del Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción y el Empleo en la Provincia de San Juan](#)
2. [Informe de Impacto Económico del Programa para el Desarrollo de la Provincia de San Juan](#)
3. [Informe Final Programa San Juan II](#)
4. [ACB – Evaluación](#)
5. [Informe de Impacto Ambiental](#)
6. [Análisis de Estudios de Resultados alcanzados por Programas de Crédito](#)
7. [Estimación del Promedio Ponderado de la Tasa de Supervivencia de las Empresas](#)
8. [Estimación del Promedio Ponderado de aumento del empleo de las MIPYMES que participaron en el Programa San Juan II](#)
9. [Cálculo de los Costos y Beneficios del Programa](#)

Acrónimos y abreviaturas

ACB	Análisis Costo Beneficio
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
ANR	Aportes No-Reembolsables
ANSES	Administración Nacional de Seguridad Social
ASJDI	Agencia San Juan de Desarrollo de Inversiones
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EP	Estrategia de País
FONDEFIN	Fondo de Financiamiento de Inversiones Productivas
IFIs	Instituciones Financieras
ISP	Informes Semestrales de Progreso
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIPYME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OECD	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PACC	Programa de Acceso al Crédito y Competitividad
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PE	Proyectos Estructuradores
PGB	Producto Geográfico Bruto
PIB	Producto Interno Bruto
PMC	Planes de Mejora Competitiva
PMCE	Proyectos de Mejora de la Capacidad Empresarial
PTF	Productividad Total de los Factores
TIR	Tasa Interna de Retorno
UAI	Unidad de Atracción de Inversiones

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

^AR-L1130 Lending Program for Productive Development in the Province of San Juan

Country Beneficiary Argentina	Loan Instrument Investment Loan	Borrower AR-PSJ - PROVINCIA DE SAN JUAN	Loan(s) 2763/OC-AR	Sector Financial Markets	Sub-Sector Banking Market Development
Date of Board Approval Aug 29, 2012	Date of Eligibility for First Disbursement Oct 01, 2013	Date of Closure (CO) Feb 18, 2020	Loan Amount - Original 60,000,000.00	Loan Amount - Current 58,437,985,270.00	Parl Passu <input type="text"/>
Total Project Cost 80,000,000.00	Months In Execution from Approval 90	Months In Execution from First Disbursement 74	Original Date of Final Disbursement May 17, 2018	Actual Date of Final Disbursement May 17, 2019	Cumulative Extension(Months) <input type="text"/>

^Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from another Project? Yes No

Has This Project Sent Funds to Another Project? Yes No

Development Effectiveness Classification Partly successful

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Actual Disbursements (As of Dec 31)
1	Apr 28, 2015	Second period Jan-Dec 2014	Satisfactory	14,136,047.00
2	Apr 28, 2016	Second period Jan-Dec 2015	Satisfactory	31,528,724.00
3	Apr 23, 2017	Second period Jan-Dec 2016	Satisfactory	50,178,333.00
4	May 02, 2018	Second period Jan-Dec 2017	Satisfactory	68,559,666.00
5	Apr 10, 2019	Second period Jan-Dec 2018	Satisfactory	77,000,000.00
6	Apr 23, 2020	Second period Jan-Dec 2019	Satisfactory	77,000,000.00

^Bank Staff

Please make sure to fill all the positions before printing

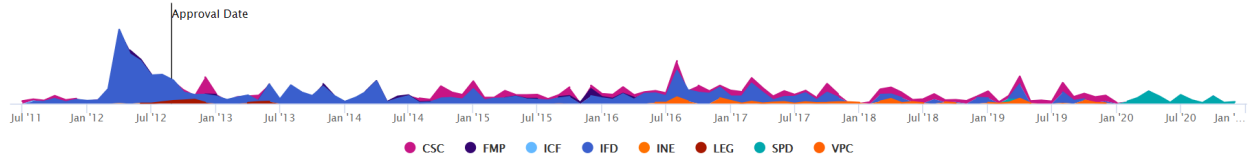
Positions	At PCR Feb 18, 2020	At Approval Aug 29, 2012
Vice-President VPS	Rodriguez-Ortiz,Ana	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Rosa, Alexandre	Vellutini,Roberto
Country Manager	Lupo,Jose Luis (CSC/CSC)	Lupo,Jose Luis (CSC/CSC)
Sector Manager	Schwartz Rosenthal,Moises (IFD/IFD)	Rodriguez-Ortiz,Ana (IFD/IFD)
Division Chief	Ketterer,Juan Antonio (IFD/CMF)	<input type="text"/>
Country Rep	<input type="text"/>	Florez Timoran,Hugo (CSC/CAR)
Project Team Leader	Fernandini Puga,Manuel Pablo (CMF/CAR)	Novoa,Raul Horacio (CMF/CAR)
PCR Team Leader	<input type="text"/>	<input type="text"/>

^Staff Time and Cost

Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (Including Travel and Consultant Costs)
Preparation	27.65	187,940.13
Supervision	99.95	504,723.04
Total	127.60	692,663.17

Time Reported for AR-L1130

Source SAP Nov 30, 2020



I. INTRODUCCIÓN

La Provincia de San Juan localizada en la región de Cuyo, al oeste de Argentina, tiene una superficie de 89.651 km², y una población, según el último Censo Nacional, de 680 mil habitantes, lo que representaba el 1,7% de la población del país. La economía regional representa menos del 1% del Producto Geográfico Bruto (PGB) del país, y alrededor de 2,5% de las exportaciones nacionales, lo que refleja una cierta orientación de su economía a los mercados internacionales. Las principales actividades productivas de la provincia se vinculan a la agricultura y la minería, siendo sus cadenas productivas más relevantes las de minería, vitivinícola, olivícola, hortícola y turismo. Más del 70% de sus exportaciones provienen de la minería, principalmente de oro y plata, y la agroindustria, principalmente las cadenas productivas mencionadas, representa alrededor del 13% de las exportaciones provinciales.

Al momento del diseño del programa, Argentina, y particularmente la provincia de San Juan, se encontraban en un proceso de crecimiento económico relativamente elevado: entre los años 2002 y 2012, Argentina creció a una tasa promedio real anual del 6,9%, en tanto que San Juan lo hizo a una tasa promedio real anual del 11,3%. Sin embargo, era posible prever que la sostenibilidad del proceso de crecimiento, tanto de Argentina como de la provincia de San Juan se verían limitados debido a los bajos niveles de competitividad del país. De acuerdo con el Informe de Competitividad Global 2013-2014 del Foro Económico Mundial, Argentina ocupaba el lugar 104 entre 148 economías analizadas, con importantes rezagos en materia de eficiencia de sus mercados financiero, laboral y de bienes, en los que ocupaba los lugares 133, 144 y 145 respectivamente. En materia de innovación, Argentina ocupaba el lugar 98, y especialmente de San Juan, donde la productividad de sus empresas era, en promedio, tan sólo el 52% del promedio nacional. Se observaban dos importantes aspectos que afectaban a sus empresas, especialmente a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME): las dificultades de estas para acceder al crédito para financiar sus inversiones y las carencias o debilidades de sus capacidades empresariales. De acuerdo con el Observatorio PYME Regional de San Juan (2010), un 32,8% de las firmas poseía maquinarias antiguas y sólo el 4,6% utilizaba maquinaria de punta. En los principales cultivos predominaban los sistemas tradicionales de riego (inundación y surco). Para subsanar estos rezagos y beneficiar la productividad, se tornaba fundamental que las MIPYME pudieran invertir, y para ello era necesario contar con acceso a crédito.

En este contexto, en diciembre del año 2013, el Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó el Programa de Crédito para el Desarrollo de la Provincia de San Juan ([2763/OC-AR](#))¹. El objetivo del programa como enunciado en la [Propuesta de Préstamo](#) era el de *contribuir al incremento de la productividad de las MIPYME del sector privado productivo a través de: (i) la ampliación del acceso al crédito de mediano y largo plazo; y (ii) la mejora de la capacidad gerencial y de articulación de las empresas beneficiarias para desarrollar y concretar sus planes de inversión. El impacto esperado era contribuir a sostener el crecimiento económico de la provincia.* El monto total del programa fue de US\$80 millones: US\$60 millones de aportes del BID y US\$20 millones de aportes de la provincia de San Juan. Del total de los fondos disponibles, se utilizó el 97,43%, el resto fue cancelado. Durante la ejecución se aprobó la extensión del periodo de desembolso, originalmente previsto hasta el 17 de mayo de 2018, pues existieron en la práctica 12 meses de extensión acumulativa. El programa, si bien es independiente y con objetivos propios, vino a darle continuidad al Programa de Crédito para el Desarrollo de la

¹ También denominado abreviadamente Programa San Juan II, para distinguirlo del Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción y el Empleo de la Provincia de San Juan, al que se le denomina abreviadamente Programa San Juan I.

Producción y el Empleo de la Provincia de San Juan ([1798/OC-AR](#)) (San Juan I), ejecutado por la misma Agencia San Juan de Desarrollo de Inversiones (ASJDI) con apoyo del BID entre los años 2007 y 2013. El programa apuntaba a apoyar el crecimiento económico y la generación de empleo de la provincia y cuya evaluación de impacto, que incluía en su análisis las primeras 5 subastas (de un total de 9) del presente programa a ser evaluado en este informe, reflejó importantes logros: las estimaciones realizadas² muestran que el programa tuvo un efecto positivo en la probabilidad de invertir, en las ventas, en el empleo y en la productividad laboral de las empresas participantes.

El presente Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés) tiene por objetivo evaluar el programa al cierre, con relación a los objetivos de desarrollo y resultados planteados durante el proceso de diseño y aprobación, cuyo marco lo establece la Matriz de Resultados aprobada por el Directorio del BID. El documento se organizará en secciones temáticas, siguiendo los lineamientos generales provistos por el BID (criterios centrales, que incluyen relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, y criterios no centrales), basándose en información disponible al final del programa, a partir de los informes del ejecutor y/o datos públicos de entes del sector financiero, productivo, u otros relacionados, estatales o privados, que sirvan al desarrollo de esta evaluación. En la medida de lo posible, el PCR fue elaborado en base a evidencia, y redactado en forma sencilla y clara para facilitar su valoración por los actores involucrados y la difusión del conocimiento que resulte del mismo, así como el proceso de aprobación al que estará sujeto por parte del BID.

II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO

2.1 Relevancia

En esta sección se evalúa la coherencia de los objetivos y el diseño del programa con la estrategia institucional del BID y las necesidades de desarrollo o políticas del país, como se refleja en la estrategia de país del Banco.

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

La principal dificultad de las MIPYME para acceder al financiamiento es la asimetría de información respecto a sus proyectos³, que consiste en que ellas poseen más información que sus financistas acerca de sus proyectos y que estos las consideran de alto riesgo debido a su tamaño. Adicionalmente, los costos de transacción con las MIPYME son proporcionalmente mayores a los que los financistas deben incurrir con las grandes empresas⁴, lo que contribuye a desincentivarlos a realizar operaciones de crédito con las empresas de menor tamaño.

En el caso de Argentina las dificultades de acceso al crédito eran más complejas, por cuanto el nivel de profundidad financiera era notablemente bajo. En el año 2010 el crédito privado era del 12,1% del Producto Interno Bruto (PIB), muy por debajo de otros países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que registraban cifras del 42,6%, 26% y 19,9% para Brasil, Paraguay y Uruguay respectivamente. Además, los bancos carecían de fondeo a mediano y largo plazo, por lo que tan sólo el 15% de los créditos se destinaban al financiamiento de largo plazo, principalmente de las empresas de mayor tamaño.

² Bueso-Merriam, J., F. Demichelis, M. Fernández, D. Giulodori, A. Rodríguez, R. Stucchi. "El Impacto del programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción y el Empleo en la Provincia de San Juan". Documento para Discusión N°IDB-DP-485. División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras, BID. 2016.

³ Stiglitz, J.E., y A. Weiss (1981). "Credit rationing in markets with imperfect information". The American Economic Review.

⁴ Ibarraran, P., A. Maffioli y R. Stucchi. 2010. "Big questions about small firms," en C. Pages (ed.). *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*, Nueva York. Palgrave Macmillan. Capítulo 9.

La situación de San Juan era más difícil aún, ya que el crédito privado ascendía al 6% del PIB, muy por debajo del porcentaje nacional. El Observatorio PYME destacaba que el porcentaje de proyectos de inversión de las PYME frenados por falta de financiamiento era del 29,5% en Argentina, y del 37,4% en la provincia de San Juan. Congruente con ello, **se observaba una demanda insatisfecha por créditos para inversión de parte de las MIPYME de la provincia**⁵.

En este contexto, el diseño del programa se ajustaba plenamente a las necesidades de la provincia, lo que se veía reforzado por los beneficios que se podían observar como consecuencia de la ejecución del Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción y el Empleo de la Provincia de San Juan (Programa San Juan I, [1798/OC-AR](#)) que, al momento del diseño del programa en análisis, estaba finalizando. Al cierre del programa, el financiamiento provisto por la ASJDI sigue siendo relevante para que las MIPYME puedan subsanar las dificultades inherentes a las empresas de su tamaño para acceder al crédito para sus inversiones, por lo que se puede afirmar que este continúa estando alienado con el contexto y prioridades del país.

b. Alineación estratégica

El programa, al momento de su aprobación, se encontraba plenamente alineado con la Estrategia de País (EP)⁶, específicamente con los objetivos estratégicos de: (i) desarrollo del sector privado y acceso al crédito de la PYME; y (ii) mejora de capacidades de innovación empresarial y de transferencia de conocimientos y mejora de la productividad de las PYME. La estrategia tenía como foco estratégico bajo el primero de estos objetivos el fortalecer el desarrollo territorial. El diagnóstico indicaba que más del 70% de la actividad económica se generaba en el centro del país y que la Productividad Total de los Factores (PTF) de la economía se encontraba considerablemente por debajo de la mediana de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD). Por ello, la EP destacaba la necesidad de mejorar las condiciones de acceso al crédito, particularmente de las MIPYME, y de actuar para superar la heterogeneidad del desarrollo regional. Por lo mismo, el Banco estableció que enfocaría su apoyo técnico y financiero en fortalecer la competitividad del país, buscando mejorar las capacidades de gestión de las empresas, y aglomeraciones productivas, a través del cofinanciamiento de servicios empresariales, incentivar la adopción de políticas por medio de programas que fomenten la provisión de bienes públicos específicos para empresas participantes en cadenas y aglomeraciones productivas y apoyando la articulación de políticas, instrumentos e instituciones de apoyo al sector productivo. Adicionalmente el Banco planteaba que apoyaría la concreción de medidas para tender a equiparar los indicadores de desarrollo financiero, a través de mecanismos viables de segundo piso que permitan otorgar créditos a mediano y largo plazo adaptados a las características de las empresas, los negocios y los ciclos productivos de las diferentes cadenas de valor.

Al término del programa, las directrices del mismo se encuentran plenamente alineadas con la EP⁷, ya que dos de sus tres ejes estratégicos en Argentina, son plenamente atingentes al programa: la mejora en el ambiente de negocios y el fortalecimiento de la integración e inserción del sector privado a las cadenas de valor. Específicamente, se alinea con dos objetivos estratégicos de la EP: (i) desarrollo financiero inclusivo y financiamiento a PYME; y (ii) desarrollo empresarial y de clústeres. Entre las propuestas concretas se mencionan la inclusión financiera y el apoyo a las PYME, a través de Instituciones Financieras (IFIs) y el desarrollo de servicios empresariales y bienes públicos para potenciar la integración, la innovación, el apoyo al desarrollo empresarial y de clústeres.

⁵ De acuerdo con una encuesta realizada por la ASJDI en el año 2008.

⁶ EP Argentina 2012-2015 (GN-2687).

⁷ Estrategia del Grupo BID con el País 2016-2019.

Previo al diseño del programa, la Evaluación del Programa de País en Argentina realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)⁸ planteaba que el Banco podría “contribuir a enfocar las políticas de desarrollo productivo más efectivamente a través de un enfoque provincial del sector productivo”, el que “tiene el valor agregado de identificar sectores importantes a nivel local y aumentar la coordinación entre empresas y entre los sectores público y privado, permitiendo así un diseño más eficaz de las intervenciones específicas en cada sector”⁹.

c. Relevancia del diseño

Las dificultades de las MIPYME para acceder al financiamiento ha sido ampliamente tratadas en la literatura económica, considerándose que el principal problema de este tipo de empresas para obtener financiamiento es la asimetría de información respecto a sus proyectos¹⁰, lo que encarece el análisis crediticio por parte de las IFIs¹¹ y eleva el riesgo del crédito, razón por la cual las IFIs tienden a centrar su atención en las empresas de mayor tamaño, desatendiendo de esa forma a las MIPYME, lo que restringe sus capacidades para invertir e incrementar su productividad.

Con relación a la carencia de capacidades empresariales, hay varios estudios que destacan la importancia que tienen la organización y la gestión empresarial en el crecimiento, rentabilidad, capacidad de supervivencia y dinámica exportadora de las MIPYME¹². Algunos de los estudios destacan la relación causal entre el carácter asociativo de las empresas y sus niveles de competitividad y productividad, y cómo el desarrollo de la cooperación entre ellas les permite beneficiarse de las economías de escala, extender sus límites de operación, y crear un ambiente para la innovación y el avance tecnológico. Asimismo, destacan que la competitividad de las PYME está íntimamente ligada a la dimensión y alcance del proceso de “clusterización”, que el programa apuntaba a mejorar.

Tanto los problemas de acceso al financiamiento de las MIPYME, como las carencias en sus capacidades empresariales, han sido abordados en varios países a través de la implementación de políticas públicas con el objetivo de facilitar el acceso de las MIPYME al crédito de mediano y largo plazo que les permita concretar sus inversiones productivas y mejorar e instalar capacidades empresariales a través de la contratación de asistencias técnicas y la búsqueda de nuevas formas de gestión, como son, por ejemplo, los modelos de trabajos asociativos, desarrollo de proveedores y fortalecimiento de cadenas productivas, entre otros.

Los recursos del programa fueron dirigidos a contribuir a solucionar dos importantes problemas de las MIPYME de la provincia de San Juan: el escaso acceso al crédito, especialmente de mediano y largo plazo, y la carencia de capacidad de gestión empresarial, así como de sus cadenas productivas y de sus organizaciones. En este sentido, el diseño responde de manera congruente con los objetivos de desarrollo que se pretende alcanzar con su ejecución.

Diversas agencias de desarrollo de América Latina y el Caribe han venido desarrollando programas de apoyo al desarrollo productivo privado, especialmente a las MIPYME, a través de la prestación de servicios financieros y no financieros. La prestación de servicios financieros mediante el mecanismo de intermediación financiera (banca de segundo piso) ha resultado ser una importante herramienta que generalmente ha permitido ampliar los plazos de los créditos

⁸ OVE (RE-361), período 2003-2008.

⁹ Evaluación del Programa de País: Argentina 2003–2008, RE-361.

¹⁰ Stiglitz, J.E., y A. Weiss (1981). “*Credit rationing in markets with imperfect information*”. *The American Economic Review*.

¹¹ Ibarra, P., A. Maffioli y R. Stucchi. 2010. “*Big questions about small firms*,” en C. Pages (ed.). *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Nueva York. Palgrave Macmillan. Capítulo 9.

¹² Bloom, N., J. Van Reenen, 2006. “*Why do management practices differ across firms and countries?*”. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22 N°4; y McKenzie, D., C. Woodruff, 2015. “*Business practices in small firms in developing countries*”. *National Bureau of Economic Research*.

para inversión y en muchas ocasiones ha permitido, además, rebajas de tasas de interés para las MIPYME. La prestación de servicios no financieros, con aportes no reembolsables, ha permitido incorporar importantes mecanismos de mejoramiento de la gestión en aspectos tales como asistencias técnicas, certificación, trazabilidad, alianzas empresariales (asociatividad, desarrollo de proveedores, clústeres y cadenas productivas) transferencia tecnológica e innovación entre otros. La experiencia adquirida por la ASJDI en la prestación de servicios financieros y no financieros a través del primer crédito otorgado por el BID permitía proyectar una entrega de servicios al sector productivo de las MIPYME sanjuaninas acorde a sus principales necesidades de crédito y de apoyo en los temas de gestión empresarial.

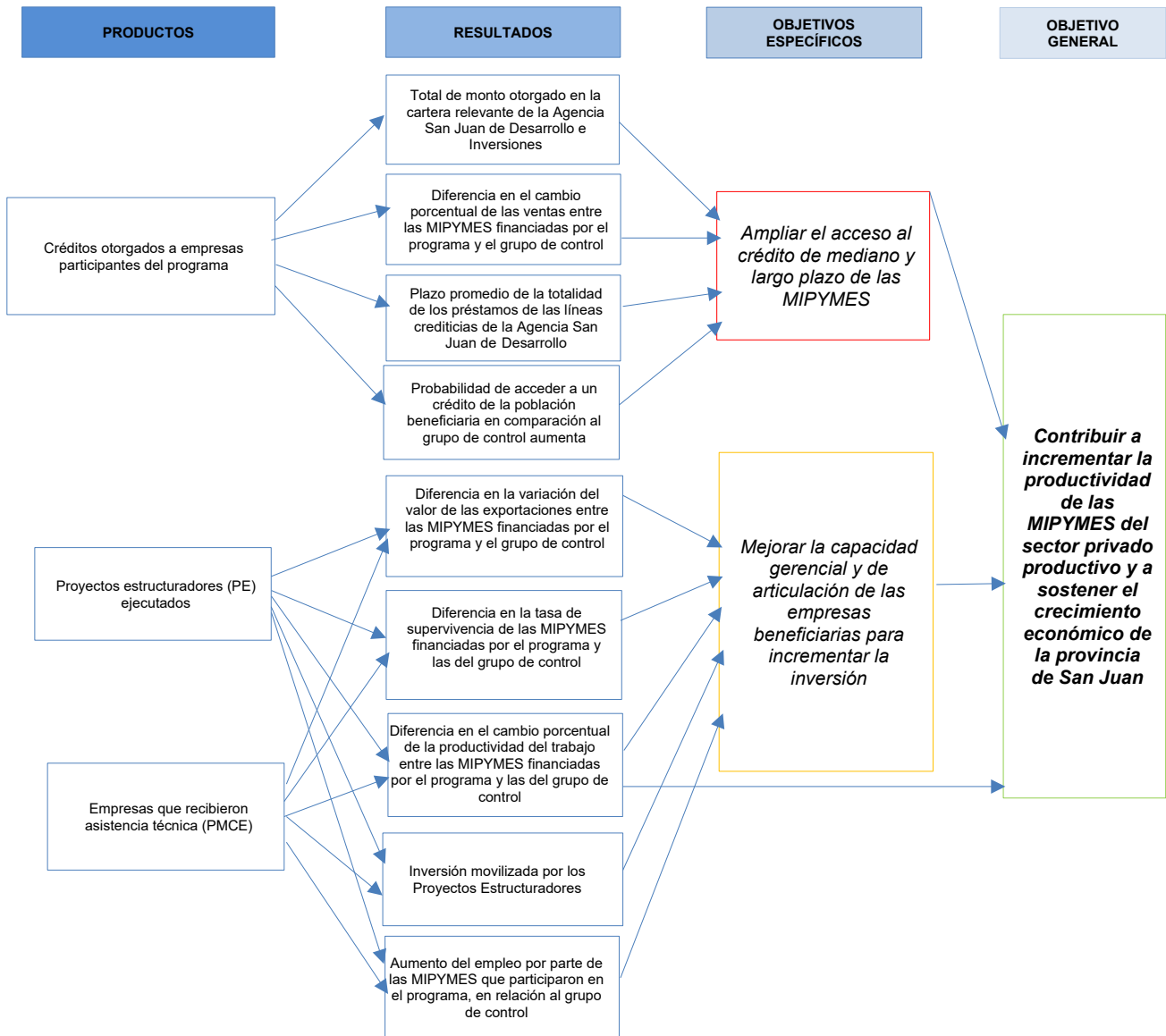
La cadena de resultados del programa (teoría de cambio) explica la relación entre las actividades del programa, los productos derivados de su implementación y los resultados e impactos que se proponía alcanzar en el mediano y largo plazo, como se muestra en la Figura 1.

El producto propuesto en relación al acceso al financiamiento se basaba, por un lado, en el supuesto de que la ASJDI tendría la capacidad para gestionar, a través de un proceso de subastas o licitaciones¹³, la colocación de recursos financieros entre las IFIs presentes en la provincia de San Juan, y que a su vez estas dispondrían de la capacidad para colocar entre las MIPYME locales los recursos financieros adjudicados, y por otro lado, en el supuesto de que existía una demanda insatisfecha por créditos de inversión por parte de las MIPYME locales, aspecto que había sido dimensionado por la ASJDI al finalizar el primer programa de crédito del Banco a través de una encuesta a los empresarios de la zona.

Los productos para el mejoramiento de las capacidades empresariales consistían en estudios iniciales de diagnósticos acerca de las necesidades de fortalecimiento de las capacidades de gestión de las empresas de las principales cadenas productivas de la provincia, para luego dar paso a actividades a través de proyectos colectivos, denominados Proyectos Estructuradores (PE), y con empresas de manera individual en Proyectos de Mejoramiento de la Competitividad Empresarial (PMCE). La entrega de los servicios a las MIPYME se basaba, por un lado, en el supuesto de la presencia de una demanda empresarial por servicios que contribuirían a dar solución a problemas de gestión individuales y/o colectivos de las empresas y cadenas productivas, condición que se cumplió, y por otro lado, en las capacidades de la ASJDI para atender dichas demandas directamente con sus funcionarios o a través de subcontrataciones.

¹³ En dichas subastas las IFIs con presencia en San Juan, rematan paquetes de recursos financieros para colocar entre sus clientes MIPYME, antiguos y nuevos. Las bases de las subastas pueden exigir tasas de interés máximas y/o plazos mínimos para sus colocaciones. Estos recursos financieros vienen a engrosar la disponibilidad de recursos frescos de las IFIs con presencia en la zona para el otorgamiento de créditos.

Figura 1.- Cadena de resultados del programa, según Matriz de Resultados para operaciones del BID, delineando los objetivos específicos



Con relación al diseño del programa, se considera que los objetivos que se pretendían lograr están bien definidos y basados en supuestos plenamente realistas, que efectivamente se cumplieron. Además, la literatura existente al respecto había mostrado la efectividad de este tipo de provisión de financiamiento a las MIPYME y del apoyo a la gestión empresarial como

instrumentos para incrementar la inversión, la producción y el empleo¹⁴, los que se potencian cuando se entregan de manera conjunta¹⁵.

La manera concreta en que se propuso lograr los objetivos consideró: (i) la participación de la ASJDI como intermediario financiero, subastando recursos para ser adjudicados por las IFIs con presencia en San Juan, y éstas procederían a colocar dichos recursos en proyectos a desarrollar en el territorio provincial; y (ii) la acción directa de la ASJDI con los empresarios, organizaciones empresariales y cadenas productivas de la zona, para mejorar las capacidades de gestión de las mismas. Se consideran estos abordajes plenamente apropiados para atender las necesidades del sector empresarial local en materia de servicios financieros y no financieros para su desarrollo.

Durante su ejecución el programa no experimentó modificaciones en su diseño, ni ajustes a la cadena causal original ni a los supuestos subyacentes claves, a pesar que durante el período de ejecución del programa (2013-2019), las condiciones macroeconómicas del país fueron tornándose relativamente más complejas, observándose un proceso de crecimiento económico nulo, una tasa de inflación promedio que superó el 35% anual e indicadores de pobreza que en el año 2019 afectaban a alrededor del 35% de la población. No obstante, la demanda de crédito y el interés por mejorar las capacidades empresariales se mantuvo durante todo el programa.

Sin embargo, a pesar de que la teoría de cambio y la lógica vertical eran sólidas, algunas de las metas de los indicadores de productividad establecidas para el programa eran muy ambiciosas en comparación a los hallazgos de las evaluaciones basadas en evidencia, que se encuentran en la literatura al respecto. El empleo, las exportaciones, la supervivencia de las empresas y la productividad del trabajo de las MIPYMEs son variables que se mueven lentamente en el tiempo y, adicionalmente, muchas veces con rezago con respecto a las intervenciones en ellas realizadas. También se debe notar que no se acordó ningún cambio con el ejecutor a las metas dentro plan de elegibilidad, por lo que las metas contra las que se mide el logro son las originales de la propuesta de préstamo, tal y como fueron aprobadas por el Directorio del Banco.

Es importante señalar que, aunque los objetivos propuestos en aprobación no se plantearon siguiendo las orientaciones bajo las guías actuales (objetivo general y objetivos específicos), la Tabla 1 presenta los indicadores estructurados según los objetivos ajustados al formato de objetivos específicos. Para facilitar la medición del cumplimiento de los objetivos específicos al término de la operación, se han asociado los indicadores de resultado a cada objetivo específico (ver Figura 1). Además, se han incluido indicadores adicionales que brindan evidencia pertinente y focalizada al logro de los objetivos específicos, con los que se cuenta gracias a las evaluaciones del programa. Estos indicadores adicionales se han incluido para la preparación del PCR con el fin de mejorar la medición de los objetivos específicos.

La Tabla 1, entrega información sobre la Matriz de Resultados, en tres momentos específicos del desarrollo del programa: aprobación, plan de elegibilidad y cierre.

Al cierre de la operación, es posible confirmar la validez de la teoría de cambio y los supuestos iniciales subyacentes a la lógica vertical planteada en el programa:

¹⁴ Kersten, R., J. Harms, K. Liket, y K. Maas, 2017. “*Small firms, large impact? A systematic review of the SME finance literature*”. *World Development*; McKenzie, D., C. Woodruff, 2013. “*What Are We Learning from Business Training and Entrepreneurship Evaluations around the Developing World*”. *The World Bank Research Observer*; y Cravo, T., y C. Piza, 2016. “*The impact of business support services for small and medium enterprises on firm performance in low- and middle-income countries: a meta-analysis*”. *The World Bank*.

¹⁵ Guiñazú, S., D. Giuliadori, J. Martínez Correa, y E. Tacsir, 2018. Asistencia empresarial y programas de financiamiento y su combinación: un análisis integral del apoyo público a PYME en Argentina. 2ª Conferencia de la Red Latinoamericana de Economía de la Innovación y Emprendimiento, CIECI-BID.

- a) La existencia de una demanda insatisfecha de crédito de mediano y largo plazo de parte de las MIPYME locales;
- b) La existencia de capacidades entre las IFIs con presencia en la provincia de San Juan para participar, subastar y colocar los recursos subastados entre las MIPYME locales;
- c) La demanda de las empresas de las principales cadenas de valor por ampliar sus capacidades empresariales e incorporar nuevos métodos de gestión;
- d) La capacidad de la ASJDI para gestionar los recursos financieros actuando como intermediario financiero y para apoyar el desarrollo de capacidades empresariales entre las MIPYME locales.

En consideración a que los objetivos y el diseño del programa estaban alineados con las necesidades y prioridades del país y del Banco en el país, y que los supuestos de la lógica vertical acerca de la presencia de una demanda de las MIPYME por los servicios proporcionados por el programa y de las capacidades locales para entregarlos, se cumplieron cabalmente, se propone calificar el criterio de relevancia como “**Excelente**”.

Tabla 1. Matriz de Resultados

Indicadores	En aprobación			Plan de Elegibilidad			Al terminar el programa (PCR)			Medio de Verificación & Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
RESULTADOS										
Objetivo específico (i): Ampliar el acceso al crédito de mediano y largo plazo de las MIPYME										
Total de monto otorgado en la cartera relevante de la Agencia San Juan de Desarrollo e Inversiones	-	-	-	-	-	-	Millones de US\$	42	111	Este indicador se agrega como requisito de la nueva Guía PCR-FI. La línea de base era el monto total otorgado en la cartera relevante de la ASJDI observado al final del Programa San Juan I e inicios del Programa San Juan II, de un total de US\$42MM. El programa inyectó US\$61MM por lo que la suma nos daría una meta de US\$103MM (x US\$42MM+US\$61MM). El monto total otorgado a fecha del cierre del programa fue de US\$111MM con lo que se sobrepasa la meta para un logro mayor al 100%.
Diferencia en el cambio porcentual de las ventas entre las MIPYMES financiadas por el programa y el grupo de control	%	0	20%	%	0	20%	%	0	9,7%	El valor del 20% establecida como meta es muy elevada para ser alcanzada en un período de 4 a 5 años. Los estudios, basados en evidencia, realizados a programas similares, en general no han logrado documentar mejoras en ventas y cuando se encuentran resultados positivos no suelen ser mayores de 10% (ver enlace electrónico opcional 6).
Plazo promedio de la totalidad de la cartera relevante de la Agencia San Juan de Desarrollo	-	-	-	-	-	-	meses	12	44	Este indicador no se tenía en la Matriz de Resultados al inicio del programa, pero se agrega por ser directamente pertinente al objetivo específico de incrementar el acceso a crédito de mayor plazo. Por la línea de base se toman 12 meses que era el máximo plazo observado en los créditos ofrecidos por la IFIS locales a MIPYME. Como meta se toman 36 meses, es decir, se buscaba al menos triplicar este plazo con la colocación de crédito a través de la ASJDI. La ampliación de los plazos en los créditos a las MIPYMES es fundamental para que estas puedan aumentar sus inversiones y con ello el empleo y la productividad, como efectivamente ocurrió con las MIPYMES que accedieron al crédito proporcionado por el programa.
Probabilidad de acceder a un crédito de la población beneficiaria en comparación al grupo de control aumenta	-	-	-	-	-	-	%	0%	24%	Este indicador no se tenía en la Matriz de Resultados al inicio del programa, pero se agrega por ser directamente pertinente al objetivo de incrementar el acceso a crédito. Por la línea de base tomamos 0%, ex-ante no se esperaba una diferencia entre la empresa tratada y el control. Por meta tomamos un valor de 10% que con la entrada en recesión del país parecería alto.
Objetivo específico (ii): Mejorar la capacidad gerencial y de articulación de las empresas beneficiarias para incrementar la inversión										
Diferencia en la variación del valor de las exportaciones entre las MIPYMES financiadas por el programa y el grupo de control	%	0	20%	%	0	20%	%	0	0%	La literatura que muestra evaluaciones de resultados a programas similares, en base a evidencia, logra identificar algún impacto en la diversificación de las exportaciones, pero en ningún caso de aumentos de estas.

Indicadores	En aprobación			Plan de Elegibilidad			Al terminar el programa (PCR)			Medio de Verificación & Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Diferencia en la tasa de supervivencia de las MIPYMES financiadas por el programa y las del grupo de control	%	0	5%	%	0	5%	%	0	3,5 %	La tasa de supervivencia corresponde al promedio ponderado (ver enlace electrónico opcional 7) logrado por las empresas participantes en los distintos servicios proporcionados por el programa, con relación al grupo de control.
Diferencia en el cambio porcentual de la productividad del trabajo entre las MIPYMES financiadas por el programa y las del grupo de control	%	0	10%	%	0	10%	%	0	6,4 %	El aumento de la productividad es, en esencia, el objetivo general del programa.
Inversión movilizada por los Proyectos Estructuradores	-	-	-	-	-	-	US\$M M	0	10,5	Este indicador se agrega por ser directamente relevante al objetivo específico en cuanto inversión movilizada por el programa. Tomamos como meta US\$9.17MM que es realista para las MIPYMES argentinas en un período de recesión (crecimiento promedio de -0,7% anual), y elevada tasa de inflación (37,7% como promedio anual). Para establecer la meta a alcanzar por el programa se, consideró su tamaño promedio y que este induciría a realizar una inversión promedio de US\$14.000 por empresa, es decir, que se lograría invertir una cifra estimada de US\$9,17 millones (655 empresas x US\$14.000)..
Aumento del empleo por parte de las MIPYMES que participaron en el programa, en relación con el grupo de control							%	0	14,6%	Este indicador no se tenía en la Matriz de Resultados original, pero se agrega por considerarse directamente pertinente al segundo objetivo específico de mejorar la capacidad gerencial de las empresas y su inversión, que para ambas un mayor número de empleados es directa evidencia. Por meta hemos tomado el hallazgo de la evaluación de impacto de un programa similar de Bancoldex (2012) que mostro un aumento en empleo de 11% ¹⁶

¹⁶ Bancos gubernamentales de segundo piso y desempeño empresarial: micro evidencia en Colombia – BANCOLDEx, efectuado por Marcela Eslava, Alessandro Maffioli y Marcela Meléndez. BID, enero 2012.

2.2 Efectividad

Para evaluar hasta qué punto el programa alcanzó sus objetivos, se presenta a continuación una revisión de los resultados en comparación con lo propuesto en el momento de aprobación¹⁷.

a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto

Como se menciona en la propuesta original de préstamo, *el objetivo del Programa de Crédito para el Desarrollo de la Provincia de San Juan fue contribuir al incremento de la productividad de las MIPYMES del sector privado productivo a través de: (i) la ampliación del acceso al crédito de mediano y largo plazo; y (ii) la mejora de la capacidad gerencial y de articulación de las empresas beneficiarias para desarrollar y concretar sus planes de inversión. El impacto esperado fue contribuir a sostener el crecimiento económico de la provincia.*

Dado que el proyecto fue aprobado en el año 2012 no se distinguió explícitamente entre objetivo general y objetivos específicos como es recomendable bajo las guías actuales. Para fines de este PCR, los objetivos ajustados, para la evaluación del programa al cierre, son:

- Objetivo general: contribuir a incrementar la productividad de las MIPYME del sector privado productivo y a sostener el crecimiento económico de la provincia de San Juan.
- Objetivos específicos: (i) ampliar el acceso al crédito de mediano y largo plazo de las MIPYMES; y (ii) mejorar la capacidad gerencial y de articulación de las empresas beneficiarias para incrementar la inversión.

Para alcanzar los objetivos mencionados, se planteó financiar los siguientes productos: (i) créditos otorgados a empresas participantes del programa; (ii) planes de mejora competitiva validados; (iii) planes de mejora competitiva de San Juan I actualizados y validados; (iv) PE ejecutados; y (v) empresas que recibieron asistencia técnica PMCE.

Para determinar el cumplimiento de los objetivos originalmente se establecieron los siguientes resultados: (i) aumento porcentual de las ventas de las MIPYMES financiadas; (ii) aumento porcentual del valor de las exportaciones de las MIPYMES financiadas; (iii) aumento porcentual de la tasa de supervivencia de las MIPYMES financiadas; y (iv) aumento porcentual de la productividad del trabajo de las MIPYMES financiadas, todas ellas medidas en comparación a los valores alcanzados por el grupo de control.

A continuación, se describen los aspectos de efectividad para cada objetivo específico.

b. Resultados logrados

El programa se ejecutó a través de dos componentes. El primero de ellos consistió en una línea de crédito administrada por ASJDI que mediante un sistema de subastas canalizaba los recursos a las IFIS con presencia local, las que colocaban dichos recursos entre las MIPYMES sanjuaninas demandantes de crédito. El segundo componente consistió en la elaboración, con la participación de consultores, de Planes de Mejora Competitiva (PMC) de las principales cadenas productivas de la provincia, a partir de los cuales, y mediante el uso de Aportes No-Reembolsables (ANR), se realizaron dos tipos de intervenciones: los Proyectos estructurantes (PE) dirigidos al logro de objetivos grupales y los Proyectos de Mejora de Capacidad Empresarial (PMCE) dirigidos al logro de objetivos empresariales individuales.

Los PMC surgen del consenso y la participación de los actores productivos, que identifican y priorizan sus problemas, necesidades y oportunidades, hasta la definición de las líneas de acción

¹⁷ No se realizaron reformulaciones al programa. La base para la evaluación es la Matriz de Resultados originalmente aprobada por el Directorio el BID en agosto de 2012.

concretas para estimular la eficiencia en todo el eslabonamiento productivo. Los PMC son validados por la cadena productiva y obtienen la no objeción del BID previo a la implementación de los proyectos que de ahí derivan: PMCE y PE.

Los PE contribuyen a financiar el desarrollo de nuevas estrategias comerciales o consolidar las existentes, incorporar normas de calidad y trazabilidad, asesoramiento para mejorar el manejo de la producción primaria e industrial, adquirir o desarrollar tecnología de punta, tener acceso a herramientas financieras acorde a las necesidades del grupo, entre otras. Reciben ANR del 70% de su costo total (el 30% restante lo aporta el grupo de beneficiarios). Se caracterizan por instrumentar una acción conjunta entre todos los integrantes de la cadena productiva y a lo largo de la misma, solucionando problemas específicos de cada integrante y de cada eslabón, para mejorar de manera sustentable, la rentabilidad del conjunto.

Los PMCE son presentados por las MIPYMES de manera individual o asociada con la finalidad de capacitar recursos humanos, desarrollar estrategias de marketing, ventas, mejorar la calidad, certificar normas de calidad, buscar mercados a través del comercio exterior, mejoras medio ambientales y cuidado de los recursos naturales entre otros. Reciben ANR del 50% del monto total necesario para llevarlo adelante, siendo el otro 50% aportado por las empresas beneficiarias.

Con relación a la medición de los **resultados del programa** es necesario aclarar que se analizó sus logros para dos tipos de indicadores: (i) los indicadores de resultados establecidos en la Matriz de Resultados vigente desde la aprobación del programa; y (ii) los indicadores de resultados adicionales, que fueron establecidos de manera ex post, por su directa relevancia en medir logros directamente asociados a los objetivos específicos, y tomando en consideración la reciente guía complementaria para PCR de operaciones con IFIs (Apéndice 6 de las guías de PCR), y el análisis comparativo de resultados de programas similares al Programa San Juan II, basados en evidencia (véase [enlace electrónico opcional 6](#)). Los resultados adicionales son evidencia directamente relevante y encontrada en algunos casos mediante las dos evaluaciones de impacto que acompañaban el programa, que no estaba considerada en la Matriz de Resultados original, pero que se estima del todo pertinente agregarla porque entrega evidencia relevante de logros directamente relacionados a los objetivos específicos del programa.

La medición, mediante evidencia de los indicadores establecidos en la Matriz de Resultados complementados con los indicadores adicionales, permite una evaluación más íntegra acerca del cumplimiento de los objetivos específicos del programa.

Es importante señalar que el diseño del Programa San Juan II se realizó en el año 2012 antes de disponer de los resultados del Programa San Juan I¹⁸ que contenía también resultados de 5 subastas del presente programa. El no disponer de esta evidencia durante el diseño del programa, ni haberse basado en evaluaciones de resultados de otros programas de crédito similares, implicó que las metas establecidas para algunos indicadores que se plasmaron en la Matriz de Resultados resultaron ser muy ambiciosas.

Los resultados que luego se presentan se basan en dos estudios. El primero es el estudio denominado “El Impacto del Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción y el Empleo en la Provincia de San Juan” (véase [enlace electrónico opcional 1](#)), realizado en el año 2016, y el segundo es el “Informe de Impacto Económico del Programa para el Desarrollo de la Provincia de San Juan” elaborado en el año 2019 (véase [enlace electrónico opcional 2](#)). El primero de ellos abarca la totalidad del Programa San Juan I, y una parte importante del Programa San Juan II: en él se analiza un total de 15 subastas de crédito realizadas por la ASJDI, incluyendo las 10 subastas de crédito que se efectuaron en el Programa San Juan I, que ascienden a

¹⁸ Su evaluación fue realizada en el año 2016.

US\$42 millones, lo que representa el 60% del valor de los créditos considerados en el estudio, **y 5 subastas, por un monto de US\$28 millones del Programa San Juan II, lo que representa el 40% de las colocaciones de los créditos** analizados en el estudio e incorpora **15 cadenas productivas** que fueron apoyadas por ambos programas. Ambos estudios utilizan metodologías que cotejan los resultados alcanzados por las empresas participantes en el programa, en relación con las que no lo hicieron (grupo de control).

Los resultados alcanzados que se indican a continuación y que se reportan en la Tabla 2, son plenamente atribuibles al programa por cuanto son el resultado de evaluaciones basadas en evidencia resultante de la comparación de los logros del grupo objetivo en relación con el grupo de control (véase Tabla 2).

Objetivo específico 1: Ampliar el acceso al crédito de mediano y largo plazo de las MIPYMES

Resultado 1: Crecimiento de la cartera relevante

El apéndice 6 a la guía para PCR, que entrega pautas para operaciones con IFIs, establece que todos los programas de crédito deben incorporar un indicador basado en el crecimiento de la cartera como una medida de la efectividad para alcanzar los objetivos de este. Por ello, aunque este no era un resultado considerado en la Matriz de Resultados, fue necesario incorporarlo de manera ex post, para lo cual es necesario hacer dos alcances importantes. El primer alcance se refiere a que la ASJDI es una agencia que nace junto al Programa San Juan I, para actuar como banca de segundo piso de los recursos aportados por el mencionado programa y hasta la fecha de hoy los únicos recursos que ha dispuesto para la intermediación son los provenientes de los créditos del BID y la contraparte local aprobada para dichas operaciones. El segundo alcance se refiere a que, hasta la fecha, a pesar de los esfuerzos desplegados, no ha sido posible obtener los datos de la cartera relevante a nivel de las IFIS o de primer piso, debido esencialmente a los desajustes organizacionales que han experimentado las IFIS como consecuencia del confinamiento debido a la pandemia provocada por el COVID-19, y, por lo mismo, no es posible combinar los resultados del segundo nivel (ASJDI) y primer nivel (las IFIS que se adjudicaron recursos del programa, sin que ninguna de ellas se adjudicara más del 18% de los recursos subastados) para la medición del indicador de crecimiento de cartera relevante, teniendo que considerar, en consecuencia, sólo los resultados alcanzado por la ASJDI, lo cual la Guía PCR-FI establece como apropiado en estos casos.

En el Programa San Juan I, la ASJDI colocó un total de US\$42 millones en el sistema financiero local; dicha cartera de créditos, que eran el monto total en la cartera relevante al iniciarse la segunda operación se toma como línea base. La meta inicialmente establecida para el Programa San Juan II, fue colocar la suma de US\$ 61 millones durante el período de duración del programa; dicha cifra se puede considerar como la meta a lograr al final del programa, valor que, sumado a los US\$42MM, nos da una meta del monto total de la cartera relevante al cierre de US\$103MM.; Finalmente, el monto total de la cartera relevante al cierre alcanza US\$111,6, sobrepasando la meta.

Siguiendo la metodología explicitada en el apéndice 6 a la guía PCR, el logro alcanzado en el indicador de crecimiento de la cartera relevante es de 114%. Este logro es muy importante toda vez que se alcanza en el período 2014-2019 en que Argentina atravesó por una severa crisis económica, caracterizada por una tasa de crecimiento económico negativa y una elevada inflación anual, que en dicho período fueron, como promedio anual, de -0,74% y 37,7% respectivamente¹⁹.

¹⁹ Indicadores de Desarrollo Mundial, Banca de Datos, Banco Mundial.

Resultado 2 (Matriz de Resultados): Diferencia en el cambio porcentual de las ventas entre las MIPYMES financiadas por el programa y el grupo de control

La evaluación realizada en el año 2016 concluye que las ventas de las empresas participantes en el programa se incrementaron en 9,7% en relación con las del grupo de control. Considerando que éste resultado pertenece en parte importante (40%) al programa San Juan II y que no hay razón alguna que permita suponer un cambio relevante en la tendencia de sus resultados en los últimos años del programa, se estima que la meta se logró parcialmente, alcanzándose el 49% de ella. El incremento de las ventas en alrededor del 10% es un logro relevante, que en este caso se registra como un logro parcial de la meta de 20% de diferencia, que se considera muy elevada, y que se estimó antes de disponer de los resultados del Programa San Juan I. Además, los hallazgos de la segunda evaluación de impacto, que incorpora las últimas 4 subastas, muestran un incremento en el empleo de las empresas beneficiarias, lo cual es consistente con que estas lograron mayores ventas, siendo que las evaluaciones de impacto muestran incrementos en empleo y productividad no mayores al 10% (véase [enlace electrónico opcional 6](#)).

Resultado I 2: Aumento del plazo promedio de los créditos a las MIPYMES

Este importante resultado, si bien no está incluido como meta en la Matriz de Resultados, es necesario reportarlo, por ser directamente relevante a la lógica vertical del programa, visto que el primer objetivo específico estableció ser importante aumentar acceso a crédito de mediano y largo plazo. La información proporcionada por la ASJDI, contenida en el Informe Final San Juan II (véase [enlace electrónico opcional 3](#)), establece que el período promedio de los créditos otorgados a través del programa fue de 44 meses, período muy superior al promedio de los créditos para las MIPYMES que otorgaban las IFIS con presencia local, que no superaba los 12 meses, es decir, casi se aumenta por un factor de 4 el período promedio de los créditos.

Como ya señalado, dada la pandemia Covid-19, las IFIS a través de las cuales la ASJDI colocó recursos financieros en sucesivas subastas, para otorgar créditos a las MIPYMES, no han provisto ni están en condiciones de proveer los datos de sus carteras, pero de acuerdo a la Guía PCR-FI se pueden utilizar los datos a nivel de segundo piso cuando son los únicos disponibles, siempre y cuando sean del portafolio total, como se hace en este caso. Sin embargo, se utilizó el plazo promedio de la totalidad de la cartera relevante de ASJDI, no solamente los prestamos directamente indexados al programa San Juan II.

Para medir este resultado, se consideró una meta a alcanzar de 36 meses que es relativamente elevada ya que significa triplicar la situación base, que era de 12 meses. Esto, especialmente si consideramos el clima macroeconómico que afrontaba Argentina durante el tiempo de ejecución del programa. Dado el logro de ampliar el plazo promedio de los créditos de la totalidad de la cartera del programa a 44 meses, se considera que la meta fue sobre lograda.

Resultado 4: Probabilidad de acceder a un crédito de la población beneficiaria en comparación al grupo de control aumenta

Este indicador no se tenía en la Matriz de Resultados al inicio del programa, pero se agrega por ser directamente pertinente al objetivo de incrementar el acceso al crédito.

Por la línea de base consideramos 0%, ya que ex-ante no se esperaba una diferencia entre las empresas tratadas y el grupo de control. Como meta consideramos un valor de 10% que, con la entrada en recesión²⁰ del país, parecería relativamente elevado. El logro, según la evaluación de

²⁰ Entre los años 2014 a 2019 la economía argentina tuvo una tasa de crecimiento promedio de -0,7% (-2,5%, 2,7%, -2,1%, 2,7%, -2,5%, -2,0% para los años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, respectivamente) de acuerdo a las cifras proporcionadas por Indicadores de Desarrollo Mundial, Banca de Datos, Banco Mundial.

impacto del Programa San Juan II, fue estadísticamente significativo y de 24%, sobrepasando la meta (véase [enlace electrónico opcional 2](#)). Este logro es especialmente sólido, al tratarse de una comparación contra un grupo de control que ya acoplaba cualquier mejora tendencial de la economía; es decir, el logro es atribuible al programa y por ende, aun al no tener una meta definida ex ante, sabemos que es gracias al programa y no por factores contundentes.

Objetivo específico 2:

Mejorar la capacidad gerencial y de articulación de las empresas beneficiarias para incrementar la inversión

Resultado 5 (Matriz de Resultados): Diferencia en la variación del valor de las exportaciones entre las MIPYMES financiadas por el programa y el grupo de control

La meta del 20% establecida en el programa es muy ambiciosa para alcanzar en un período de 4 años, más aún si se considera que en el período en que se desarrolló el programa (2014-2019), Argentina experimentó un escenario de dificultades económicas, caracterizado por una tasa negativa de crecimiento y una alta inflación. En el periodo también hubo una importante caída de las exportaciones del país, incluyendo las exportaciones de la provincia de San Juan, entre los años 2013 y 2015, sin que hasta fines del año 2018 se hubiesen recuperado los niveles existentes en el año 2013²¹. No encontramos estudios de programas de acceso a crédito que midiesen ganancias positivas en las exportaciones. Aun si consideramos la experiencia del Programa de Acceso al Crédito y Competitividad de las MIPYMES (PACC), programa de apoyo a la gestión empresarial, realizado en Argentina entre los años 2009 y 2014, donde las exportaciones de las empresas que ya exportaban aumentaron entre 6,1% y 9,3%²² en un período en que Argentina alcanzó el mayor nivel en sus exportaciones, la meta del 20% establecida para el programa sigue siendo excesivamente elevada.

A pesar de las condiciones adversas de la economía argentina y sanjuanina, la evaluación realizada del programa estableció que las microempresas que accedieron al crédito proporcionado por el programa incrementaron sus exportaciones en un 4,6%, en relación con el grupo de control, lo que representa para las mismas una oportunidad para la apertura de nuevos mercados y de un mayor crecimiento de sus ventas, así como de una mayor tasa de sobrevivencia. Este es un logro importante. Sin embargo, a nivel del total de las empresas analizadas, no se detectó ningún efecto de los instrumentos utilizados por el programa en la probabilidad de exportar en comparación al grupo de control. Por lo tanto, la meta establecida para este indicador que era del 20%, no se logró.

Resultado 6 (Matriz de Resultados): Diferencia en la tasa de supervivencia de las MIPYMES financiadas por el programa y la del grupo de control.

Este indicador es central al segundo objetivo específico, dado que, de lograrse una mejor capacidad gerencial y una mayor inversión y articulación por parte de las empresas, estas debieran incrementar su probabilidad de supervivencia, lo cual hemos observado.

Las probabilidades de supervivencia de las MIPYMES que accedieron a los instrumentos proporcionados por el programa aumentaron en relación con el grupo de control, en promedio, en todos los casos. En el caso de las empresas que obtuvieron crédito, la tasa de supervivencia

²¹ Según cifras del INDEC, las exportaciones argentinas cayeron desde US\$83.000 millones alcanzadas en 2013 a US\$68.400 millones en 2014 y a US\$56.800 millones en 2015 para recuperarse en los años siguientes hasta llegar a US\$67.800 millones en 2018. En la provincia de San Juan las exportaciones cayeron desde US\$1.860 millones en 2013 a US\$1.740 millones en 2014 y seguir cayendo hasta US\$1.260 millones en 2016, y después de un breve repunte en el año 2017 alcanzar la cifra de US\$1.290 millones en 2018.

²² Documento de Trabajo del BID "Asistencias Técnicas y Competitividad de las MIPYMES, Evidencia para Argentina", elaborado por Victoria Castillo, Lucas Figal Garone, Alessandro Maffioli y Moira Ohaco. Diciembre 2016.

aumentó en un 3,3%, en tanto que las que utilizaron PE y PMCE la tasa de supervivencia aumentó en un 3,2% y un 2,1% respectivamente. Para las empresas que hicieron uso de más de un instrumento, la tasa de supervivencia aumenta, por cuanto corresponde a la suma de ella. Tomando en consideración el número de empresas atendidas y el número de servicios en los que participó cada empresa, se estimó que el promedio ponderado de la tasa de supervivencia de las empresas beneficiarias en relación con el grupo de control, ascendió a 3,5% (véase [enlace electrónico opcional 7](#)), lo que representa un logro de 70% de la meta establecida, que era alcanzar una tasa de supervivencia del 5,0%.

Cabe destacar que el logro fue parcial porque la meta fue demasiado exigente. No encontramos un estudio de acceso a crédito que mida supervivencia, pero si miramos el estudio del PACC en Argentina que brindaba asistencia técnica, el aumento en la probabilidad de supervivencia de las empresas se situaba únicamente entre 1,3 y 1,6%. Si se hubiera utilizado este nivel para establecer la meta, este resultado estaría considerado como sobre logrado en vez de parcialmente logrado.

Resultado 7 (Matriz de Resultados): Diferencia en el cambio porcentual de la productividad del trabajo entre las MIPYMES financiadas por el programa y las del grupo de control.

La cifra alcanzada en la evaluación realizada en 2016, que incluye 5 subastas (de un total de 9) del Programa San Juan II, representando el 40% del total de los recursos financieros de la evaluación, establece que la productividad del trabajo de las empresas que participaron del programa se incrementó en un 6,4% en relación con el grupo de control. El resultado a alcanzar en este indicador era un aumento del 10% de la productividad del trabajo por parte de las empresas tratadas en relación con el grupo de control, por lo que se puede estimar que se logró el 64% de la meta.

Además, ello es plenamente congruente con el hallazgo de la evaluación realizada al Programa San Juan II, que midió la variación porcentual del salario que experimentaron las MIPYMES financiadas por el programa, en relación con el grupo de control: las MIPYMES que accedieron al crédito a través del programa aumentaron sus salarios, en promedio, en un 5,5% en relación con el grupo de control. Si se considera que normalmente las MIPYMES tienen la capacidad de incrementar los salarios solo en la medida que aumenta la productividad del trabajo en su empresa y que habitualmente el aumento de salarios no retribuye la totalidad del cambio en la productividad, permitiendo así que una parte de dicho incremento contribuya a la capitalización de las empresas, se puede considerar que un aumento promedio de los salarios del 5,5% constituye el reflejo de un incremento promedio de la productividad del trabajo superior a esa cifra²³. Por último, cabe destacar que este es un resultado que muestra ya un logro sobre el **objetivo general** de la operación.

Resultado 8: Aumento de las inversiones de las MIPYMES que participan en PE

Este indicador no se tenía en la Matriz de Resultados inicial del programa, pero se consideró necesario incluir este resultado porque está directamente relacionado con el segundo objetivo específico del programa, en cuanto a que se espera que el mejoramiento de la capacidad de articulación y de gestión de las MIPYMES, conduzca a un aumento de sus inversiones. Cabe destacar también que las MIPYMES bajo los PE no eran beneficiarias de crédito.

Se consideró una línea de base igual a cero, es decir, que no había inversión por parte de las 655 MIPYMES que participaron de los PE. Para establecer la meta a alcanzar por el programa se consideró que este induciría a realizar una inversión promedio de US\$14.000 por empresa, es

²³ En el Anexo II de la Propuesta de Préstamo del Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción de la provincia de San Juan (AR-L1130), se plantea la utilización del salario como proxy de productividad del trabajo.

decir, que se lograría invertir una cifra estimada de US\$9,17 millones (655 empresas x US\$14.000). Dicha cifra es realista para las MIPYMES en Argentina, por cuanto en el período en que se ejecutó el programa, el país se encontraba con una elevada inflación y negativa tasa de crecimiento económico.

De acuerdo al reporte presentado por la ASJDI en el Informe Final San Juan II (véase [enlace electrónico opcional 3](#)), las actividades desarrolladas e incentivadas por los Proyectos Estructuradores condujeron a la realización de inversiones productivas en la provincia de San Juan por alrededor de US\$10,5 millones²⁴ durante el período de ejecución del programa, por lo que se considera que la meta de US\$9,17 millones se alcanzó en 100% al ser sobrepasada la meta.

Resultado 9: Aumento del empleo por parte de las MIPYMES que participaron en el programa, en relación con el grupo de control

Este indicador no se tenía en la Matriz de Resultados original, pero se agregó por considerarse que es directamente pertinente al segundo objetivo específico de mejorar la capacidad gerencial de las empresas y su inversión, visto que un mayor número de empleados refleja un aumento en el volumen de la actividad económica de las empresas tratadas, como consecuencia de los mejoramientos en las capacidades de gestión y el crecimiento que conllevan las inversiones gracias al acceso al crédito.

Como base hemos considerado el valor cero, es decir, que no hay incremento del empleo. Como meta hemos tomado el hallazgo de la evaluación de impacto de un programa similar ejecutado por Bancoldex en Colombia y evaluado el año 2012²⁵ que muestra un aumento en el empleo de 11%.

El Informe de Evaluación de Impacto Económico del Programa elaborado en el año 2019 (véase [enlace electrónico opcional 2](#)), concluyó que el empleo de las MIPYMES que accedieron a los créditos provenientes del programa se incrementó en promedio, en 21,7% en relación a las empresas del grupo de control, y las empresas que utilizaron crédito y PMCE obtuvieron, en promedio, un aumento del empleo de un 32,7%% en comparación con el grupo de control. El estudio no refleja aumentos del empleo para las empresas que sólo utilizaron PE. Las cifras anteriores permiten calcular que el promedio ponderado del aumento del empleo, para las empresas que participaron en el programa es de 14,6% (véase [enlace electrónico opcional 8](#)) en relación con el grupo de empresas no tratadas, por lo que la meta establecida de 11% se sobrecumple y, en consecuencia, se logra en un 100%.

A continuación, se presenta la Tabla 2, que contiene la Matriz de Resultados logrados por el programa.

²⁴ La cifra indicada se encuentra en el PCR del Programa San Juan II en pesos argentinos (\$), que fueron transformados a US\$.

²⁵ Bancos gubernamentales de segundo piso y desempeño empresarial: microevidencia en Colombia, realizado por Marcela Eslava, Alessandro Maffioli y Marcela Meléndez, en enero 2012.

Tabla 2.- Matriz de Resultados logrados

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% alcance	Comentarios & Medios de Verificación
RESULTADOS							
Objetivo específico (i): Ampliar el acceso al crédito de mediano y largo plazo de las MIPYMES							
1.Total del monto otorgado en la cartera relevante de la Agencia San Juan de Desarrollo e Inversiones	US\$MM	US\$42M	2012	P	N/A	+100%	Este indicador se agrega y se carga en PMR como requisito de la nueva Guía PCR-FI. La línea de base era el monto total otorgado en la cartera relevante de la ASJDI observado al final del Programa San Juan I e inicios del Programa San Juan II, de, un total de US\$42MM. El programa inyectó US\$61MM por lo que la suma nos daría una meta de US\$103MM (US\$42MM+US\$61MM). El monto total otorgado a fecha del cierre del programa fue de US\$111MM con lo que se sobrepasa la meta para un logro mayor al 100%. En consideración a las dificultades que surgieron con la pandemia COVID-19, no fue posible obtener la información acerca de la cartera relevante de las IFIS, razón por la cual sólo se utilizó la información de la ASJDI como lo establece la Guía PCR.FI. Parte de esto se debe a que las colocaciones fueron por subasta y repartidas entre muchas IFIs y ninguna de ellas fue tomadora de un porcentaje mayor. Medio de Verificación: ASJDI & Informe Final Programa San Juan II ASJDI -2019
				P(a)	US\$103		
				A	US\$111		
2.Diferencia en el cambio porcentual de las ventas entre las MIPYMES financiadas por el programa y el grupo de control	%	0	2012	P	20%	49%	El valor del 20% establecida como meta es muy elevada para ser alcanzada en un período de 4 a 5 años. Los estudios, basados en evidencia, realizados a programas similares, en general no han logrado documentar mejoras en ventas y cuando se encuentran resultados positivos no suelen ser mayores de 10% (ver enlace electrónico opcional 6) El 9,7% alcanzado es muy buen resultado, más aún si se consideran las dificultades económicas que experimentó Argentina en el período de ejecución del programa caracterizada por un crecimiento negativo (-0,7%) y una elevada tasa de inflación (37,7%), de acuerdo a datos del Banco Mundial. Sin embargo, en la lista de verificación del PCR medimos contra la meta original para un logro de 49%. Medio de Verificación: El Impacto del Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción y el Empleo en la Provincia de San Juan. BID - 2016.
				P(a)	20%		
				A	9,7%		

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% alcance	Comentarios & Medios de Verificación
				P	P(a)		
3. Plazo promedio de la totalidad de los préstamos de la cartera relevante de la Agencia San Juan de Desarrollo e Inversiones	meses	12	2012	P	0	100%	<p>Este indicador no se tenía en la Matriz de Resultados al inicio del programa, pero se agrega por ser directamente pertinente al objetivo específico de incrementar el acceso a crédito de mayor plazo. Por la línea de base se toman 12 meses que era el máximo plazo observado en los créditos ofrecidos por la IFIS locales a MIPYMES.</p> <p>Como meta se toman 36 meses, es decir, se buscaba al menos triplicar este plazo con la colocación de crédito a través de la ASJDI. El logro es de 44 meses en promedio para la totalidad de la cartera relevante de la Agencia San Juan de Desarrollo e Inversiones con lo cual se sobrepasa la meta y se logra en un 100%.</p> <p>Dada la pandemia, las IFIS a través de las cuales ASJDI colocó recursos financieros en sucesivas subastas para otorgar créditos a las MIPYMES no han provisto ni están en capacidad de proveer los datos a nivel de sus carteras. No obstante, según la Guía PCR-FI se pueden utilizar los datos a nivel de segundo piso cuando son los únicos disponibles siempre y cuando sean del portafolio total (no solamente los indexados al programa). Acá se presenta el plazo promedio para la totalidad de la cartera relevante de ASJDI.</p> <p>La ampliación de los plazos en los créditos a las MIPYMES es fundamental para que estas puedan aumentar sus inversiones y con ello el empleo y la productividad, como efectivamente ocurrió con las MIPYMES que accedieron al crédito proporcionado por el programa.</p> <p>Medio de Verificación: Informe Final Programa San Juan II ASJDI -2019</p>
				P(a)	36		
				A	44		
4. Probabilidad de acceder a un crédito de la población beneficiaria en comparación al grupo de control aumenta	%	0	2012	P	0	100%	<p>Este indicador no se tenía en la Matriz de Resultados al inicio del programa, pero se agrega por ser directamente pertinente al objetivo de incrementar el acceso a crédito. Por la línea de base tomamos 0%, ex-ante no se esperaba una diferencia entre la empresa tratada y el control.</p> <p>Por meta tomamos un valor de 10% que con la entrada en recesión del país parecería alto. El logro según la evaluación de impacto al Programa San Juan II fue estadísticamente significativo y de 24% en comparación al grupo de control (véase enlace electrónico opcional 2), con lo que se logra la meta en un 100%.</p> <p>Medio de Verificación: Informe de Impacto Económico del Programa. ASJDI – 2019</p>
				P(a)	10%		
				A	24%		

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% alcance	Comentarios & Medios de Verificación
Objetivo específico (ii): Mejorar la capacidad gerencial y de articulación de las empresas beneficiarias para incrementar la inversión							
5. Diferencia en la variación del valor de las exportaciones entre las MIPYMES financiadas por el programa y el grupo de control	%	0	2012	P	20%	0%	<p>La meta del 20% es elevadísima para alcanzar en un período de 4 años, más aún si se considera que en el período en que se desarrolló el programa (2014-2019), Argentina experimentó una compleja situación económica, con una tasa de crecimiento negativa (-0,7% como promedio), una elevada inflación (3,7% como promedio) y una caída y una importante caída de sus exportaciones.</p> <p>La literatura que muestra evaluaciones de resultados a programas similares, en base a evidencia, logra identificar algún impacto en la diversificación de las exportaciones, pero en ningún caso de aumentos de estas (ver enlace electrónico opcional 6).</p> <p>Por lo mismo, el incremento de 4,6% alcanzado por las microempresas se puede considerar un muy buen resultado. Para la totalidad de la población meta, no hubo impacto significativo vis-a-vis el grupo de control por lo que tomamos un logro de 0% en la lista de verificación del PCR.</p> <p>Medio de Verificación: Informe de Impacto Económico del Programa. ASJDI - 2019</p>
				P(a)	20%		
				A	0%		
6. Diferencia en la tasa de supervivencia de las MIPYMES financiadas por el programa y la del grupo de control	%	0	2012	P	5%	70%	<p>Esta variable se logró en 70% al incrementarse la tasa de supervivencia por 3.5% más para el grupo de tratamiento en comparación al grupo de control. Este es un logro importante, y se alcanza un logro parcial debido a que la meta era muy elevada.</p> <p>Hay pocos estudios que miden la tasa de supervivencia. Uno que encontramos daba asistencia técnica para la gestión de crédito. En luz de este, la tasa de supervivencia de las MIPYMES exigida al programa (5%) se considera muy elevada. La evaluación de impacto del programa PACC en Argentina que al igual que este brindaba asistencia técnica y logro incrementarla entre 1.3 y 1.6%²⁶.</p> <p>La tasa de supervivencia alcanzada por el programa (3,5%) corresponde al promedio ponderado (ver enlace electrónico opcional 7) logrado por las empresas participantes en los distintos servicios proporcionados por el programa, con relación al grupo de control.</p> <p>Medio de Verificación: Informe de Impacto Económico del Programa. ASJDI - 2019</p>
				P(a)	5%		
				A	3,5%		
7. Diferencia en el cambio porcentual de la productividad del trabajo entre las MIPYMES	%	0	2012	P	10%	64%	<p>El aumento de la productividad es, en esencia, el objetivo general del programa, y la misma se incrementó en 6.4%. La meta establecida reflejaba un 10%, por lo que se alcanza un logro parcial de 64%.</p>
				P(a)	10%		

²⁶ Documento de Trabajo del BID "Asistencias Técnicas y Competitividad de las MIPYMES, Evidencia para Argentina", elaborado por Victoria Castillo, Lucas Figal Garone, Alessandro Maffioli y Moira Ohaco. Diciembre 2016.

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% alcance	Comentarios & Medios de Verificación
financiadas por el programa y las del grupo de control				A	6,4%		Se considera que el 10% establecido como meta para el programa es una cifra muy elevada para ser alcanzada en un período de 4 años, En general los estudios, basados en evidencia, muestran avances relativamente magros y muy inferiores a los alcanzados por el programa en materia de productividad, con la excepción del caso de Bancoldex en que hay un aumento de la productividad de alrededor del 10% (ver enlace electrónico opcional 6). Medio de Verificación: Informe de Impacto Económico del Programa. BID - 2016 ASJDI – 2019
8. Inversión movilizada por los Proyectos Estructuradores	US\$MM	0	2012	P	0	100%	Este indicador se agrega por ser directamente relevante al objetivo específico en cuanto inversión movilizada por el programa y es directa evidencia de un impacto positivo dado que los Proyectos Estructuradores <u>no</u> brindaban crédito. Para establecer la meta a alcanzar por el programa se, consideró su tamaño promedio y que este induciría a realizar una inversión promedio de US\$14.000 por empresa, es decir, que se lograría invertir una cifra estimada de US\$9,17 millones (655 empresas x US\$14.000). Una meta de US\$9.17MM es realista para las MIPYMES argentinas en un período de recesión (crecimiento promedio de -0,7% anual), y elevada tasa de inflación (37,7% como promedio anual). La meta se logró 100% ya que se invirtieron alrededor de US\$10.5MM. Medio de Verificación: Informe Final Programa San Juan II ASJDI -2019
				P(a)	US\$9.2MM		
				A	US\$10.5MM		
9. Aumento del empleo por parte de las MIPYMES que participaron en el programa, en relación al grupo de control	%	0	2012	P	0	100%	Este indicador no se tenía en la Matriz de Resultados original, pero se agrega por considerarse directamente pertinente al segundo objetivo específico de mejorar la capacidad gerencial de las empresas y su inversión, que están directamente asociadas a un mayor número de empleados. Por meta hemos tomado el hallazgo de la evaluación de impacto de un programa similar de Bancoldex (2012) que mostro un aumento en empleo de 11% ²⁷ Al encontrarse en promedio un incremento de 14,6% en el empleo contra el grupo de control se considera que la meta se sobre-cumple. Medio de Verificación: Informe de Impacto Económico del Programa. ASJDI - 2019
				P(a)	11%		
				A	14,6%		

²⁷ Bancos gubernamentales de segundo piso y desempeño empresarial: micro evidencia en Colombia – BANCOLDX, efectuado por Marcela Eslava, Alessandro Maffioli y Marcela Meléndez. BID, enero 2012.

Con relación a los **productos** del programa, según la lógica vertical planteada, el alcance de sus metas fueron los siguientes:

Producto 1: Créditos otorgados a empresas participantes del programa

Se otorgaron 896 créditos a las MIPYMES, sobrepasando la meta inicial de 450 créditos, con lo que se logró un alcance del 100%.

Es importante señalar que la ASJDI no actúa como banco de desarrollo prestando directamente los recursos a las MIPYMES, sino que lo hace a través de un proceso de “intermediación financiera” en que la agencia licita o subasta los recursos financieros de manera transparente entre las IFIS, las que compiten entre sí ofreciendo mejores condiciones crediticias para la colocación de los recursos adjudicados entre las MIPYMES locales. En consecuencia, se trata de recursos financieros adicionales que se inyectan al sistema financiero local y que, en ningún caso, significa una competencia entre la ASJDI y las IFIS, sino entre estas últimas.

Se realizaron 9 subastas por US\$62,0 millones (\$841 millones) que fueron adjudicados por 12 IFIS²⁸, las que otorgaron un total 896 préstamos a 424 MIPYMES, **279** de las cuales no habían accedido a créditos intermediados por ASJDI con anterioridad.

El financiamiento otorgado por el programa fue utilizado por empresas localizadas en 17 de los 19 departamentos de la provincia. Accedieron a créditos intermediados beneficiarios de 20 de las principales cadenas productivas, pertenecientes a los siguientes sectores productivos: industria (35%), servicios (23%), construcción (15%), comercio (15%), agropecuario (8%) y minería (4%). En el Cuadro 1 se presenta la distribución de los subpréstamos por tamaño de empresas.

Cuadro 1. Distribución de Subpréstamos por Tamaño de Empresas

	Préstamos		Montos (miles \$)	
Micro	211	24%	132.010	16%
Pequeña	354	40%	321.583	38%
Mediana	331	37%	387.781	46%
Total	896	100%	841.375	100%

El monto promedio de los créditos fue de US\$76.700 y el período promedio de los mismos dada la condicionalidad del programa fue de 44 meses, logrando así un resultado importante asociado al objetivo específico de incrementar crédito de mayor plazo. Los 44 meses es un período muy superior al promedio de los créditos para las MIPYMES que otorgan las IFIS con presencia local en la provincia de San Juan, que raramente supera los 12 meses (véase [enlace electrónico opcional 3](#)).

La tasa de interés promedio de colocación de los créditos otorgados por las IFIS a las MIPYMES con los recursos financieros subastados fue de alrededor del 13,55%, muy por debajo de la tasa de referencia promedio que fue de alrededor del 25,55% para el mismo período. La diferencia de tasas de interés (12% como promedio) tiene su origen en el sistema de subastas de los recursos del programa entre las IFIS, las que compiten entre sí para adjudicarse los recursos, ofreciendo mejores condiciones para su colocación entre las MIPYMES, entre las que destaca la disminución de las tasas de interés. Lo anterior redundó en un importante ahorro de costos en

²⁸ La IFI que más recursos se adjudicó, alcanzó el 18% del total de los recursos licitados.

los proyectos de inversión de las MIPYMES locales, lo que incide de manera relevante en el acceso de estas al crédito y a la concreción de sus planes de inversión.

El aumento de los plazos de los créditos y la disminución de las tasa de interés de los mismos que se alcanzaron en el programa como consecuencia de la modalidad de subastas para la asignación de los recursos de crédito a las IFIS, fueron esenciales para que las MIPYMES pudieran acceder al crédito, y de esa manera aumentaran sus inversiones, elevaran sus niveles de empleo y aumentaran la productividad del trabajo, como efectivamente sucedió de acuerdo a los estudios realizados, basados en evidencia.

Producto 2: PMC validados

Se realizaron los 6 PMC programados inicialmente, con lo cual se logró un alcance del 100%.

Producto 3: PMC de San Juan I actualizados y validados

Se actualizaron y validaron 25 PMC de San Juan I, sobrepasando la meta inicial de 11 PMC, con lo que se logró un alcance del 100%.

Producto 4: PE ejecutados

La meta inicial de 21 PE fue superada, alcanzándose la cifra de 27 PE, lográndose un alcance del 100%. En los 27 PE participaron 625 MIPYMES y 30 cooperativas, que aportaron el 51% de los costos de las actividades de los PE muy superior al 30% programado inicialmente.

Producto 5: Empresas que recibieron asistencia técnica PMCE. De los 365 PMCE estimados al inicio del programa, y sujetos a demanda de mercado, se realizaron 356 PMCE, lográndose un alcance del 97,53%.

Las principales actividades financiadas a través de este instrumento fueron: acceso a mercados (60%); asistencia técnica en mercadeo, diseño de marca, formalización de empresas, diseño Web (28%), eficiencia energética (2%), certificación de normas, capacitación y otras (10%). Las cadenas productivas que hicieron uso de estos servicios fueron: vinos (44%), minería (17%), TIC (11%), pasas de uva (8%), hortalizas y otras (9%), aceitunas y aceite de oliva (5%), turismo, (3%) y semillas (3%).

En resumen, todos los productos comprometidos al inicio del programa fueron plenamente logrados, lo que ratifica plenamente la existencia de una demanda local por los servicios (financieros y no financieros) ofrecidos por el programa.

c. Análisis contrafactual

Las evaluaciones de impacto de diversos programas ya ejecutados de apoyo para acceder al crédito, así como para mejorar las capacidades empresariales de las MIPYMES, coinciden en señalar que se han logrado resultados alentadores. En cuanto a las políticas tendientes a mitigar las dificultades de acceso al crédito de las MIPYMES, los estudios concluyen que, en general, ellas han tenido un efecto positivo en la inversión y en el crecimiento de la producción (Ibarraran, Maffioli y Stucchi, 2010). Una reciente revisión sistemática de trabajos que analizan la efectividad de los programas de financiamiento a las PYMES concluye que se observa un efecto positivo en las inversiones, en el desempeño y en el empleo de las empresas apoyadas. En cuanto a las políticas de apoyo al mejoramiento de las capacidades empresariales hay importante evidencia de que estas han incidido positivamente en la incorporación de nuevas prácticas de gestión y que las empresas han logrado incursionar en nuevos negocios luego de las intervenciones, a mejorar su desempeño y a crear empleo. Por otra parte, los escasos estudios que analizan la entrega conjunta de servicios de apoyo financiero y no financiero, como es el caso del programa de San Juan, concluyen que estos han tenido efectos positivos y superiores a los que se obtienen

en programas realizados de manera individual en lo referente al empleo y la dinámica exportadora de las empresas atendidas.

El efecto causal de un programa para una empresa beneficiaria es la diferencia entre el valor observado de la variable de interés y el valor que se hubiese observado si la empresa no participa del programa. Pero dado que es imposible observar el valor de la variable de resultado que se hubiese observado si la empresa no hubiese participado en el programa (puesto que sí participó), es necesario estimar el contrafactual.

Para medir los resultados del programa de crédito de la provincia de San Juan, se han realizado dos estudios. El primero es el estudio denominado “El Impacto del Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción y el Empleo en la Provincia de San Juan” (véase [enlace electrónico opcional 1](#)), realizado en el año 2016, y el segundo es el “Informe de Impacto Económico del Programa” (para el Desarrollo de la Provincia de San Juan) elaborado en el año 2019 (véase [enlace electrónico opcional 2](#)).

- El primer estudio incluye cifras y resultados que abarcan una parte importante del programa San Juan II, correspondiente a 5 subastas para créditos a las MIPYMES por un valor de US\$28 millones, que representan el 40% de los recursos considerados en el estudio, e incorpora 15 cadenas productivas que fueron apoyadas por el Programa San Juan I y que siguieron siendo apoyadas por el Programa San Juan II. En el estudio se utilizaron los datos correspondientes a una encuesta realizada por la Universidad Nacional de San Juan, en colaboración con la Dirección de Estadística de la Provincia de San Juan, en la cual se entrevistó a empresas beneficiarias y no beneficiarias de la provincia. La encuesta fue diseñada para ser representativa del sector productivo de la provincia y recolectó información retrospectiva entre los años 2004 y 2014 con la finalidad de levantar una muestra representativa para las empresas no beneficiarias. Para ello se tomaron como marco referencial los censos más recientes disponibles para los distintos sectores y se consideró un coeficiente de variación no mayor al 5%, que es el error de estimación prefijado al utilizar la metodología de estratificación de Hidiroglou con el fin de garantizar la representatividad al determinar el tamaño mínimo de muestra necesario. Una vez obtenido el tamaño de la muestra se hizo una selección aleatoria de las empresas. Las firmas beneficiarias fueron encuestadas en su totalidad. La muestra fue de 664 empresas, 226 de la cuales eran beneficiarias, de un total de 971 empresas que habían accedido a crédito hasta esa fecha (545 créditos el Programa San Juan I y 426 créditos del Programa San Juan II): esto representa el 23,3% de las empresas atendidas, hasta esa fecha, por las 15 subastas realizadas por los dos programas de crédito a la provincia de San Juan. El modelo utilizado fue un modelo de variables dependientes rezagadas dinámico, que permite controlar por el sesgo de selección y la entrada secuencial de los beneficiarios (según la teoría expuesta por Angrist and Pischke, 2009).
- En el segundo estudio (2019) para estimar el impacto promedio del programa se construyó una muestra de soporte común del conjunto de las empresas no beneficiarias donde se escogieron aquellas con características observables parecidas a las de las beneficiarias para los cuatro años anteriores a la implementación del programa, incluyendo también la evolución de las variables de resultado. Formalmente, se utiliza la metodología de emparejamiento estadístico, que estima la probabilidad condicional de participación de las empresas. Este ejercicio se hizo incluyendo variables claves de resultado para los años anteriores al programa, para asegurar así que el grupo de control fuese comparable en promedio y aminorar cualquier sesgo de selección. Utilizando el algoritmo de selección o técnica de emparejamiento del vecino más cercano (tomando tres vecinos), se restringió la muestra de soporte común: a partir de la probabilidad estimada de participación se empalma cada firma beneficiaria con tres firmas no tratadas de más similares, para luego eliminar de la base

aquellas que no fueron consideradas. Para realizar la evaluación se combinaron datos de distintas fuentes administrativas. Se utilizaron datos a nivel de firma para la población de empresas formales en Argentina, que contiene información sobre la cantidad de empleados y promedio salarial proveniente de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), y de sectores de actividad económica, provincia y edad de las firmas, de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Estos datos se juntaron con los de exportaciones e importaciones para cada firma, por año, del panel. Adicionalmente se dispone de datos de deudas y cheques rechazados por año y empresa provistos por el Banco Central de la República Argentina (BCRA). Todos estos datos se cruzaron con los datos provenientes del organismo ejecutor del programa, ASJDI, que aportó información respecto de los beneficiarios, tipos de beneficios usados, fecha de ingreso al programa, entre otros. Se logró establecer una lista de 609 empresas que participaron en el Programa San Juan II, lo que representa un 32,3% del total.

Los resultados más relevantes de los estudios de impacto antes mencionados fueron los siguientes:

- La Primera evaluación (2016) establece un aumento promedio para el período analizado del 9,7% de las ventas, del 4,3% en el empleo, y del 6,4% en la productividad laboral de las empresas atendidas, en relación con las empresas del grupo de control.
- La Segunda evaluación (2019) establece un incremento del empleo del 21,7% para las empresas que utilizaron crédito y de un 11,0% para las MIPYMES que hicieron uso de los PMCE, en relación con el grupo de control; un aumento del 3,3% en la probabilidad de supervivencia para las empresas que utilizaron crédito, un 3,2% para las que participaron en PE y un 3,2% para las que hicieron uso de los PMCE, en relación a las del grupo de control; y un aumento del 5,5% de los salarios de las empresas beneficiarias de crédito en relación a las empresas del grupo de control. También estableció que las microempresas que accedieron al crédito proporcionado por el programa incrementaron sus exportaciones en un 4,6%, en relación con el grupo de control.

Incremento en la bancarización de las empresas. Al tener la riqueza de dos evaluaciones de impacto que acompañaron el programa, encontramos impactos adicionales importantes en la bancarización de las empresas beneficiarias en contraste con el grupo de control.

El Informe de Impacto Económico del Programa San Juan II (véase [enlace electrónico opcional 2](#)), basado en evidencia, establece que el instrumento de crédito dispuesto por el programa tuvo un impacto positivo en todas las variables de financiamiento. Las empresas que tuvieron crédito proveniente del programa, en relación a las que no accedieron al mismo, aumentaron un 23,6% la probabilidad de acceder al crédito, incrementaron un 62,1% los montos de los créditos cuando ya tenían crédito, y aumentaron un 70,1% la cantidad de bancos a los que tuvieron acceso a deuda. Por otra parte, las empresas que participaron en el programa a través del crédito tuvieron una disminución de la mora del 3,4% en relación a las empresas del grupo de control.

En resumen, los resultados alcanzados por el programa de crédito apoyado por el BID en San Juan (Programa San Juan I y San Juan II) se basan en evidencia emanada del propio programa y muestran resultados positivos en las variables sobre las que se quería lograr un impacto, como lo son las ventas, el empleo, la productividad del trabajo, los salarios y la tasa de supervivencia de las empresas, en un período en que Argentina enfrentó importantes dificultades económicas. Los logros fueron importantes y de gran magnitud. La calificación de efectividad se ve opacada debido a dos razones. Primero, no se logró incrementar las exportaciones, con excepción de las microempresas que aumentaron las mismas en un 4,6% en relación con las no tratadas, debido esencialmente al escenario económico que vivió Argentina, de crecimiento negativo, alta inflación y caída de las exportaciones en todo el país, incluyendo la provincia de San Juan, como descrito

anteriormente. De haberse logrado aumentar las exportaciones, el segundo objetivo específico también habría sido satisfactorio. Asimismo, algunas de las metas establecidas por el programa eran altamente ambiciosas, irrealistas si se le comparan con los logros alcanzados por programas relativamente similares y evaluados en base a evidencia. Tal como se mencionó anteriormente las metas se levantaron sin disponer de la evaluación de impacto del programa San Juan I, ni de evidencia proveniente de otros programas similares.

En definitiva, y a modo de conclusión, se puede plantear que, si bien los resultados alcanzados por el programa no logran los niveles establecidos en la Matriz de Resultados, ellos resultan muy elevados comparados con los estándares alcanzados por otros programas similares realizados en América Latina financiados por el BID. Por lo mismo, considerando: (i) lo elevado de las metas establecidas para el programa; (ii) que al momento de diseñar la Matriz de Resultados no se disponía de los resultados del Programa San Juan I ni de otras evidencias de programas similares; y (iii) las dificultades económicas que se vivieron en Argentina durante gran parte del período de ejecución del programa que afectaron sobre todo los resultados en exportaciones, se propone una clasificación de la efectividad general del programa de “**Parcialmente Insatisfactoria**”.

2.3 Eficiencia

De acuerdo a lo establecido en el Apéndice 6 de las guías para PCR actualizadas 2020, para la realización del PCR de las operaciones de IFIs, cuando existe la imposibilidad de obtener la información requerida para efectuar un análisis de costo beneficio o de costo eficiencia, se puede recurrir a las cifras de morosidad del portafolio de las IFIs que participan en el programa (primer piso) y del portafolio de la agencia que actúa como intermediario financiero, la ASJDI (segundo piso). Sin embargo, la información disponible respecto a la morosidad sólo permite sostener que: (i) la morosidad del portafolio de la ASJDI era 0 al inicio del programa y continuó siendo 0 al finalizar el mismo, es decir, no hubo variación en la tasa de morosidad del portafolio de la ASJDI; y (ii) las empresas que participaron en el programa, en relación con el grupo de control, disminuyeron la morosidad en el 3,4% como promedio.

Tal como se explicó anteriormente, debido a la pandemia Covid-19, ha sido imposible obtener la información del comportamiento de la cartera de las IFIS que se adjudicaron recursos del programa para otorgar créditos a las MIPYMES locales, y no se dispone de información respecto a la morosidad de la cartera de las IFIs que participaron en el programa, lo que imposibilita aplicar la fórmula propuesta en las guías específicas del Apéndice 6. Por ello, y a pesar de los inconvenientes que representa al análisis costo beneficio cuando no se dispone de información detallada de cada operación de crédito y asistencia otorgado por el programa, se realizó un análisis beneficio costo ex post.

La metodología utilizada consistió en una comparación de los costos en que incurrió el programa con los beneficios generados por el mismo y que fueron capturados directamente por las empresas participantes en el programa. No se consideraron los beneficios capturados por otros agentes económicos.

Los valores considerados en el Análisis Costo Beneficio (ACB) se basan en información proporcionada por el programa a través del PCR, Informes Semestrales de Progreso (ISP), en las evaluaciones económicas realizadas a los programas San Juan I y San Juan II, es decir, están basados en evidencias del programa y medidas verificadas como el incremento en ventas. A partir de la información disponible, especialmente de las evaluaciones de impacto económico de los programas realizados en los años 2016 y 2019, se calcularon los valores promedio de las variables relevantes del programa y en base a dichos cálculos se valorizaron los beneficios más importantes alcanzados.

Los costos y beneficios del programa se estimaron considerando los siguientes aspectos relevantes:

- a) Los costos económicos del programa incluyen el total de recursos gastados en los dos componentes del programa, incluyendo los recursos proporcionados por el BID, la contrapartida local y los aportes empresariales como contrapartida a los ANR aportados por el programa, los cuales se detallan en la Tabla 3.
- b) Los beneficios estimados del programa derivan de los siguientes resultados observados: (i) aumento de las ventas; (ii) aumento del empleo; y (iii) aumento de los salarios; (iv) ahorro de costos por menores tasas de interés (porque las subastas generaron la competencia que incide en esta rebaja, esto se excluye en la sensibilización); (v) aumento de las inversiones impulsadas por los PMCE; y (vi) aumento de los ingresos fiscales (esto se excluye en la sensibilización). El detalle de las fuentes de información utilizadas, las consideraciones y supuestos que fueron necesarios adoptar, y la forma específica en que se realizó el cálculo de los costos y beneficios del programa se encuentran en el [enlace electrónico opcional 9](#) y la evaluación costo beneficio se encuentra en el [enlace electrónico opcional 4](#).

Tabla 3. Costos del programa

1 Component: COMPONENTE 1: APOYO FINANCIERO AL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO PRODUCTIVO									68,741,572.00
Output Definition		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cost	
1.1 Créditos otorgados a empresas participantes del Programa	P	12,416,000.00	13,592,000.00	14,190,000.00	14,174,000.00	6,628,000.00		61,000,000.00	
	P(a)	12,416,000.00	13,592,000.00	11,200,000.00	14,666,667.00	15,231,711.00	0.00	68,741,572.00	
	A	9,454,093.00	12,369,058.00	13,150,404.00	19,694,734.00	14,073,283.00	188,848.00	68,930,420.00	
									Component Revised Cost
2 Component: COMPONENTE 2: APOYO NO FINANCIERO AL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO PRODUCTIVO									5,226,839.00
Output Definition		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cost	
2.1 Planes de mejora competitiva validados	P	30,000.00	211,000.00	258,000.00	258,000.00			757,000.00	
	P(a)	30,000.00	211,000.00	52,455.00		0.00	0.00	45,826.00	
	A	23,431.00	14,884.00	7,511.00	0.00	0.00	0.00	45,826.00	
2.2 Planes de Mejora Competitiva del San Juan I actualizados y validados	P	90,000.00	142,000.00	336,000.00	260,000.00			828,000.00	
	P(a)	90,000.00	142,000.00		15,085.00	70,587.00	143.00	38,537.00	
	A	17,940.00	7,411.00	9,919.00	0.00	3,124.00	285.00	38,679.00	
2.3 Proyectos estructuradores ejecutados	P	800,000.00	2,293,000.00	3,543,000.00	2,938,000.00	1,104,000.00		10,678,000.00	
	P(a)	800,000.00	2,293,000.00	800,000.00	800,000.00	495,046.00	9,265.00	2,004,154.00	
	A	202,074.00	821,531.00	426,085.00	483,999.00	61,200.00	0.00	1,994,889.00	
2.4 Empresas que recibieron asistencia técnica (PMCEs)	P	500,000.00	600,000.00	600,000.00	600,000.00	596,000.00		2,896,000.00	
	P(a)	500,000.00	600,000.00	120,000.00	166,667.00	298,752.00	3,628.00	632,407.00	
	A	19,228.00	104,130.00	155,296.00	343,966.00	6,159.00	0.00	628,779.00	
2.5 Banco de proyectos de inversión creado y en funcionamiento	P	110,000.00	69,000.00	69,000.00	69,000.00	30,000.00		347,000.00	
	P(a)	110,000.00	69,000.00			0.00	0.00	0.00	
	A	0.00	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00	
2.6 Eventos donde se promueven inversiones en la Provincia	P	65,867.00	131,733.00	131,733.00	82,333.00	82,334.00		494,000.00	
	P(a)	65,867.00	131,733.00			0.00	0.00	0.00	
	A	0.00	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00	
2.7 Atracción de Inversiones - Estrategia de atracción de inversiones Diseñada	P			104,180.00	324,558.00	571,759.00	215.00	445,122.00	
	P(a)			9,954.00	149,572.00	285,381.00	77,634.00	522,541.00	
	A							0.00	
2.8 Gestión del Componente II	P							0.00	
	P(a)		100,000.00	231,533.00	232,592.00	94,808.00	56,183.00	1,154,750.00	
	A	124,180.00	353,944.00	206,009.00	255,876.00	158,558.00	42,479.00	1,141,046.00	
2.9 Cantidad de Incentivos otorgados p/utlizar Línea de Crédito	P							0.00	
	P(a)			87,234.00	33,333.00	83,775.00	14,539.00	93,013.00	
	A			41,068.00	35,393.00	2,013.00	0.00	78,474.00	
2.10 Nuevas herramientas diseñadas	P							0.00	
	P(a)			3,846,184.00	3,404,403.00	51,560.00	34,065.00	82,754.00	
	A			10,132.00	31,243.00	7,314.00	532.00	49,221.00	
2.11 Documentos de Negocios Elaborados	P							0.00	
	P(a)			157,103.00	22,046.00	0.00	0.00	96,584.00	
	A			96,584.00	0.00	0.00	2,416.00	99,000.00	
2.12 Gestión Financiera del Riesgo Diseñada	P							0.00	
	P(a)			10,500.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	A			0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
2.13 Gestión de Componente I	P							0.00	
	P(a)			313,822.00	185,690.00	173,971.00	1.00	635,692.00	
	A			266,782.00	255,361.00	113,548.00	0.00	635,691.00	
Other Cost		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cost	
ADMINISTRACION, AUDITORIA Y EVALUACION	P	701,000.00	601,000.00	697,000.00	597,000.00	404,000.00		3,000,000.00	
	P(a)	701,000.00	601,000.00	1,149,745.00	557,605.00	628,099.00	265,085.00	3,414,100.00	
	A	542,516.00	1,020,257.00	499,348.00	712,895.00	373,999.00	27,807.00	3,176,822.00	
Total		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cost	
Total Cost	P	14,712,867.00	17,639,733.00	19,824,733.00	18,978,333.00	8,844,334.00		80,000,000.00	
	P(a)	14,712,867.00	17,739,733.00	18,072,756.00	20,408,646.00	17,700,068.00	383,124.00	77,384,511.00	
	A	10,383,462.00	14,691,215.00	14,879,092.00	21,963,039.00	15,084,579.00	340,001.00	77,341,388.00	

Los resultados del ACB realizado al programa, para el período de tiempo que va entre el año 2014 y el año 2025, y una tasa de descuento del 12% anual, arrojan un Valor Presente Neto (VPN, 12%), considerando todos los beneficios atribuibles al programa de US\$50,0 millones y una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 85%.

A continuación, se presenta el resultado de sensibilizar la evaluación inicial, eliminando y/o reduciendo algunos de los beneficios inicialmente considerados:

Contenido de la Evaluación	VPN al 12% (US\$ millones)	TIR (%)
Evaluación Inicial, que considera todos los beneficios identificados en el programa	50,0	85
Evaluación excluyendo los ingresos fiscales	45,2	81
Evaluación excluyendo los ingresos fiscales y los ahorros de costos de las MIPYMES por menores tasas de interés	35,9	72
Evaluación excluyendo los ingresos fiscales, los ahorros de costos de las MIPYMES por menores tasas de interés y las inversiones inducidas por el programa	29,1	60
Evaluación excluyendo los ingresos fiscales, los ahorros de costos de las MIPYMES por menores tasas de interés, las inversiones inducidas por el programa y considerando sólo el 50% de los beneficios por el aumento del empleo	15,9	39
Evaluación excluyendo los ingresos fiscales, los ahorros de costos de las MIPYMES por menores tasas de interés, las inversiones inducidas por el programa y los beneficios por el aumento del empleo	2,6	16

Como se puede observar, las cifras anteriores muestran que, aunque no se incluya un parte importante de los beneficios logrados por el programa, este sigue mostrando una relación beneficio costos actualizados muy positiva y una elevada TIR.

Es importante señalar que, si bien para la evaluación de los beneficios realizada se debió recurrir a algunos supuestos y consideraciones, todos ellos pueden ser considerados cautelosos y, por lo mismo, en ningún caso contribuyen a sobreestimar los beneficios. Por el contrario, en todas las consideraciones y supuestos que fue necesario adoptar, se optó por castigar los beneficios, buscando así asegurar que no se produzca una sobreestimación de éstos. Todas las fuentes de información consideradas se basaron en evidencias del programa.

Considerando que se observa una evaluación costo beneficio favorable del programa, en un escenario en que se reflejan adecuadamente los costos, pero se subestima de manera relevante la valorización de los beneficios, se propone para este criterio la calificación de **“Excelente”**.

2.4 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

La ASJDI fue creada al alero de la primera operación de crédito (Programa San Juan I). A partir de dicha operación se construyó su institucionalidad y se financiaron sus operaciones financieras y no financieras dirigidas a las MIPYMES. Su buen desempeño en el apoyo financiero y no financiero a las MIPYMES locales dieron origen a la segunda operación de crédito (Programa San Juan II), en la que la ASJDI ha ido incorporando importantes nuevos instrumentos de apoyo al sector empresarial como lo son Garantía San Juan, el Fondo de Financiamiento de Inversiones Productivas (FONDEFIN) y la Unidad de Atracción de Inversiones (UAI). Estos instrumentos constituyen un crecimiento cualitativo relevante en el quehacer de la ASJDI, lo que la ha ido transformando en una agencia de desarrollo local. Su crecimiento institucional la ha ido

posicionando, a nivel local y nacional, como una entidad referente en materia de políticas públicas de apoyo al desarrollo de las MIPYMES.

Los tres instrumentos creados contribuyen a reforzar la sostenibilidad del quehacer de la ASJDI y de los resultados logrados con el programa:

- (i) Garantía San Juan es un fondo de garantía de créditos de carácter público, constituido con aportes del programa (70%) y de la provincia de San Juan (30%), que es regulado por el BCRA. El objetivo del fondo es fortalecer el desarrollo y la inclusión financiera de las MIPYMES sanjuaninas, asistiéndolas con garantías que permitan su acceso al financiamiento en condiciones ventajosas, contribuyendo así a reducir el riesgo de créditos que enfrentan las IFIS que operan en la provincia. Garantía San Juan inició sus operaciones a comienzos del año 2019, lo que contribuye a consolidar el rol de la ASJDI en materia crediticia a nivel provincial.
- (ii) El FONDEFIN es un fondo de créditos sectoriales, dependiente de la ASJDI, que tiene como objetivo proveer financiamiento en condiciones promocionales a sectores productivos seleccionados. Fue creado en el año 2015, con aportes provinciales, nacionales e internacionales, y la recuperación de los préstamos de los dos programas de crédito otorgados por el BID a la provincia de San Juan. Es un fondo de intermediación financiera (segundo piso) que opera con las IFIs establecidas en la provincia para financiar las inversiones de mediano y largo plazo de las MIPYMES. Su creación constituye un importante avance para la sustentabilidad del componente financiero del programa, por cuanto les dará continuidad a las líneas de crédito intermediado en la provincia.
- (iii) La UAI fue creada en el año 2016 con el objetivo de diseñar e implementar estrategias destinadas a impulsar el posicionamiento de San Juan como destino de inversiones en el mercado regional, nacional e internacional. Dispone de 3 áreas de atención al inversor: información, atención y gestión, y seguimiento. La UAI es el punto de contacto entre el Gobierno y las compañías interesadas en invertir en la provincia, vinculando las oportunidades de negocios que existen en San Juan con los requerimientos de los inversores que buscan radicarse y crecer en la misma.

El crecimiento institucional de la ASJDI le ha permitido ir ampliando su cartera de instrumentos que se inició con los recursos aportados por el BID a través del Programa San Juan I y San Juan II. Hoy dispone de recursos aportados por el gobierno local dirigidos al desarrollo de nuevos instrumentos de apoyo a las MIPYMES locales, lo que le ha permitido entregar servicios de crédito a las MIPYMES locales a través de FONDEFIN²⁹, gestionar un programa de Crédito Fiscal³⁰ para quienes inviertan en la provincia e implementar el programa de Triple Impacto³¹ para apoyar el desarrollo de empresas sustentables económica, ambiental y socialmente en la provincia. Los recursos aportados por el BID no han sustituido aportes locales, sino por el contrario: a partir de los recursos aportados por el BID se han ido generando nuevos instrumentos de apoyo al sector privado.

En lo referente a la morosidad, los recursos obtenidos por las IFIS locales, a través de las subastas que realiza la ASJDI, han sido colocados íntegramente entre las MIPYMES locales, las cuales han cumplido con las obligaciones de pago de sus deudas en su totalidad. Es decir, la tasa de morosidad de las MIPYMES con los subpréstamos del programa es del 0%. Además, de

²⁹ Programa que como se explicó, utiliza los fondos reintegrados por las IFIS a la ASJDI para otorgar créditos a las MIPYMES.

³⁰ Consiste en el otorgamiento de Certificados de Crédito Fiscal o Bonos Fiscales para cancelar obligaciones fiscales provinciales a quienes invierten en la provincia bajo determinadas condiciones.

³¹ El Triple Impacto o Cultura B es un movimiento global que se propone redefinir el sentido del éxito en la economía, con el propósito de crear un ecosistema de negocios que sea sustentable económica, ambiental y socialmente.

acuerdo con la segunda evaluación del programa de crédito (2019), las MIPYMES atendidas por el programa han disminuido en un 3,4% su tasa de morosidad en el mercado local (véase [enlace electrónico opcional 2](#)).

Con relación a los instrumentos no financieros, es importante señalar que estos presentan impactos positivos de largo plazo, que son difíciles de reflejar en una evaluación al cierre. El más relevante de ellos es el cambio en el comportamiento empresarial frente a sus negocios, pasando de ser un productor que ofrece un bien o servicio en el mercado, a ser un observador de la demanda del área de su conocimiento y buscar la forma de satisfacerla, adecuándose en conocimiento, capacitación, tecnología e innovación, para lograr la calidad requerida para ello. Si bien este cambio no se observa en todos los empresarios, en reuniones sostenidas por el consultor con un grupo relevante de ellos, se pudo observar la presencia mayoritaria del concepto de cadenas de valor y de satisfacción del demandante, concepto que muchos reconocen haberlo entendido o madurado a través de su participación en el programa, ya sea en PE y/o PMCE³².

El impacto del programa en las ventas, empleo, productividad, tasa de supervivencia de las empresas, tasas de morosidad con el sistema financiero, y la diversificación de los servicios que hoy ofrece la ASJDI a las empresas locales, son claros indicadores que los efectos de los recursos aportados a través de los programas San Juan I y San Juan II son plenamente sostenibles. El hecho que la provincia de San Juan está diseñando y priorizando la realización de un tercer programa de crédito, que incluye servicios no financieros con apoyo del BID, constituye además un claro indicio de la importancia que la sociedad sanjuanina otorga al trabajo realizado y su plena disponibilidad para dar continuidad al mismo. La institución, a pesar de sus avances requiere, como elemento esencial, el apoyo técnico y transferencia tecnológica que el BID es capaz de brindarle, para el diseño de las operaciones, incorporación de nuevos instrumentos, desarrollo institucional, mejoramiento de su gestión, y control y evaluación de los proyectos empresariales apoyados, entre otros.

b. Salvaguardas ambientales y sociales

Dada la naturaleza del programa, y los riesgos mínimos que podría significar en términos ambientales y sociales, por la naturaleza de los préstamos elegibles a la entrada, se aplicó la directriz B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas OP-703. El programa cumplió con los criterios de elegibilidad.

El programa realizó un Informe de Impacto Ambiental (véase [enlace electrónico opcional 5](#)), con un enfoque de largo plazo y una visión completa e integrada del significado de las acciones humanas sobre el ambiente. El estudio buscó identificar, predecir y valorar las alteraciones o cambios en el medio, generadas por el otorgamiento de los créditos, los PMCE y los PE.

La metodología utilizada en el estudio clasifica los factores del medio atendiendo a los componentes ambientales y sociales. La evaluación se realizó en función de toda la información disponible, en cuanto a las características de los proyectos de crédito, los PE y PMCE en estudio, el detalle técnico de los procesos y de las instalaciones, información brindada por el personal técnico de la ASJDI y por la inspección ocular de las plantas. Luego, en base a dicho conocimiento, se procedió a identificar los factores ambientales más representativos de los ambientes analizados y las acciones más representativas de las cadenas productivas, y se elaboraron diversas matrices para la identificación y análisis de los diversos impactos.

³² Información obtenida en el proceso de elaboración del PCR en la visita realizada por el consultor a la provincia de San Juan, en la que se realizó una reunión entrevista con 20 empresarios atendidos por el programa a través de sus instrumentos PMCE y PE.

De acuerdo al análisis realizado, a los destinos para la aplicación de los fondos de financiación puede concluirse que el programa evaluado en forma general y en forma global desde el punto de vista urbano-ambiental, resulta ambientalmente aceptable. Respecto al resto de las características, el desarrollo de las tareas de todos los proyectos, ubicados dentro del área de los distintos municipios, implican que las mismas brindan los beneficios de la actividad propiamente dicha, el acceso al empleo, el incremento en la demanda de mano de obra, así como su escaso y acotado impacto sobre el entorno urbano en general y con respecto al ambiente natural en particular. Esta caracterización de "escaso" se realiza dentro de un marco de análisis en función del tipo de tareas desarrolladas, los tipos de materias primas utilizadas, los productos obtenidos, el movimiento de materiales y su ubicación geográfica, tanto en cuanto al entorno que la rodea como la accesibilidad a la misma. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto el fuerte impacto positivo que este programa tiene en el medio socioeconómico de la provincia.

El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) plantea que todas las acciones tendientes al mejoramiento de la competitividad mediante el fortalecimiento y optimización de las cadenas productivas tienen un impacto directo en el medio natural y en el socioeconómico. El medio natural se muestra afectado en el factor aire, suelo, agua superficial, flora y fauna. No se detectaron impactos sobre el patrimonio histórico, cultural, arqueológico y paleontológico en los sitios donde se radican las empresas. También se consideraron neutros los impactos sobre la salud de la población y se valoraron como muy positivos los efectos asociados a la generación de empleos. El análisis sobre el medio socioeconómico resulta en todos los casos positivo, con crecimiento de la valoración en todas las cadenas productivas destacándose la importancia que este componente tiene para el logro de las mejoras esperadas y los cuidados ambientales asociados.

En cuanto a la calificación general de sostenibilidad se puede calificar como **excelente**, dado que el fueron mitigados los riesgos técnicos, políticos, financieros, económicos, ambientales, que permitirán la continuidad de los resultados. La ASJDI al ser una entidad estatal ha permitido mitigar más fácilmente los riesgos y asignar recursos para dar continuidad a los productos desarrollados durante el programa.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

3.1 Desempeño del Banco

El Banco tiene experiencia en programas que entregan servicios financieros y no financieros a las MIPYMES por lo que contribuyó de manera relevante entregando soporte técnico en el diseño y en proceso de preparación y aprobación del programa. Durante la ejecución del programa, el Banco realizó un continuo acompañamiento, prestándole asistencia técnica de manera permanente, tanto en aspectos de gestión como en aspectos técnicos relacionados a los instrumentos financieros y no financieros del programa. El Banco dispuso de la flexibilidad necesaria para adaptarse a los desafíos que el programa presentó durante su ejecución y facilitar su implementación. En base a los criterios analizados, el desempeño del Banco fue calificado como Satisfactorio a la hora de la preparación del programa y excelente en la supervisión del mismo, lo cual resulta una clasificación "**satisfactoria**".

3.2 Desempeño del Prestatario

Durante la ejecución del programa la ASJDI, logró establecer una fluida comunicación y coordinación con los diferentes actores participantes del programa como lo son el BCRA, las IFIS, los productores y empresarios, las entidades gremiales y las autoridades e instituciones públicas provinciales, entre otros, lo que le permitió realizar una buena gestión técnica y

financiera de los instrumentos disponibles, con el apoyo técnico del BID. Logró que se alcanzaran todos los productos comprometidos y la utilización del 97,43% del presupuesto del programa.

La experiencia adquirida a través de la ejecución del Programa San Juan I le permitió a la ASJDI profundizar su accionar como institución provincial de apoyo al desarrollo productivo privado, lo que se vio plasmado en el diseño y operación de nuevos instrumentos de apoyo al desarrollo del sector empresarial de la provincia, como lo son el Fondo de Garantía, el FONDEFIN y la UAI.

Es importante señalar que el procedimiento de subastas de los recursos financieros para ser adjudicados por las IFIS presentó algunas dificultades a mediados del desarrollo del programa, debido a que el BCRA, que realizaba la función de control de los créditos y garantías de los recursos intermediados, dejó de hacerlo. La adecuada gestión de la ASJDI, que asumió directamente dicha función, permitió dar continuidad al componente financiero del programa.

No obstante, es importante señalar que es necesario fortalecer las capacidades de la ASJDI para la captura de la información detallada de los proyectos que reciben apoyo por parte de la agencia y ésta ha contribuido a la preparación del presente documento. El desempeño del prestatario fue calificado como **excelente**, dado que no hubo deficiencias en su desempeño, cuyo compromiso con el programa permitió una debida ejecución de los componentes para alcanzar los objetivos.

IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

4.1 Dimensiones 1 a la 5

En esta sección se presentan los principales aspectos observados por el equipo del BID y/o por el equipo de la ASJDI en el diseño, gestión y evaluación del programa que le afectaron positiva o negativamente en su desempeño, a partir de las cuales se puede obtener un conjunto de lecciones aprendidas a tener en consideración, ya sea para replicarlas o para modificarlas en futuras operaciones del BID.

Los principales hallazgos del programa, y las recomendaciones se presentan en la Tabla 4.

Tabla 4. Hallazgos y recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnico-sectorial	
<p>Las capacidades y conductas empresariales son, generalmente, difíciles de modificar, y toma plazos relativamente largos de tiempo, especialmente en zonas con actividades productivas tradicionales, como es el caso de la provincia de San Juan. Por lo mismo, los resultados a exigir en programas de 4 o 5 años de duración debieran estar basados en evidencias de experiencias relativamente similares, de manera que no se produzca el absurdo que programas con relativamente buenos resultados terminen con evaluaciones deprimidas debido a lo elevado de sus metas.</p>	<p>#1 Se recomienda que las metas exigidas a los programas sean establecidas teniendo en consideración los resultados de evaluaciones o estudios de programas similares, basados en evidencia. Ello debiera contribuir a establecer metas que, aunque se basen en los mejores estándares y por lo tanto sean relativamente elevadas, sean alcanzables a través de una adecuada gestión del programa. La falta de evidencias de experiencias similares llevó a definirse metas irrealistas para varios resultados.</p>
Dimensión 2: Organizacional y Gerencial	

<p>La evaluación intermedia es una herramienta de gran utilidad para corregir y mejorar los programas y lograr mejores resultados. Dicha evaluación no debiera ser realizada por personal perteneciente a la unidad ejecutora, ya que este no tiene la objetividad e independencia necesaria para establecer y plantear los problemas, carencias o falencias observadas.</p>	<p style="text-align: center;">#2</p> <p>Se recomienda que la evaluación intermedia de los programas sea realizada por un profesional experto, que sea completamente independiente del programa, y asegurar así que esta instancia de evaluación contribuya a identificar los problemas, deficiencias en el diseño y de gestión y conlleve a realizar las modificaciones pertinentes, que contribuyan al mejor logro de los objetivos del programa.</p>
<p>Dimensión 3: Procesos y Actores Públicos</p>	
<p>Es altamente probable que los recursos subastados por las IFIS sean utilizados para privilegiar a las empresas clientes con mejor desempeño crediticio, puesto que así se asegura el éxito de la operación. Sin embargo, ello atenta contra la incorporación de nuevos clientes, hasta ahora sin historial de crédito, que es uno de los objetivos del programa.</p>	<p style="text-align: center;">#3</p> <p>Se recomienda establecer incentivos a las IFIS por la incorporación de nuevos clientes en su cartera de créditos. Ello debiera contribuir a lograr un mayor acceso al crédito de las MIPYMES más recientes, con menos historia y menor respaldo de garantías propias, aumentando así el acceso del número de MIPYMES al crédito.</p>
<p>Dimensión 5: Manejo de Riesgos</p>	
<p>En general, los instrumentos no financieros son difíciles de colocar en comunidades con gran presencia de empresas familiares tradicionales, ya que estas tienden a priorizar el uso de créditos por sobre el mejoramiento de la gestión como medio mejorar la competitividad.</p>	<p style="text-align: center;">#4</p> <p>En el caso de programas de apoyo al desarrollo empresarial que consideren la entrega de beneficios a través de instrumentos no financieros, se recomienda establecer un programa de promoción permanente acerca de los mismos como condición esencial para incentivar la demanda, especialmente en aquellas comunidades en que dichos servicios son relativamente desconocidos o están poco difundidos entre los empresarios. Se sugiere que en dichas promociones participen empresarios, idealmente de la zona, que hayan utilizado exitosamente servicios de apoyo no financieros. La colocación de servicios no financieros debe ir acompañada de una labor de difusión permanente de promoción de los beneficios de los instrumentos.</p>