



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

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



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

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

## FAIR USE POLICY

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

## CONTACT

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

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

As a result of the above, the paper is the most effective  
in the world for the purpose of the present  
and will be found to be the most effective  
by way of the present paper.



09033



Distr. LIMITADA

ID/WG.252/10 SUMMARY

12 diciembre 1977

Original: ESPAÑOL

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Reunión para el intercambio de experiencias sobre  
proyectos **integrados** de desarrollo  
industrial en América Latina

Santiago de Chile, 27 junio - 1<sup>o</sup> julio 1977

GUIAS SOBRE PROYECTOS INTEGRADOS DE DESARROLLO INDUSTRIAL<sup>1/</sup>

Resumen

preparado por la

Sección de Desarrollo y Evaluación de Programas

División de Coordinación Normativa

ONUDI

<sup>1/</sup> El presente documento no ha sido revisado por la Secretaría de la ONUDI.

14.77-8693

Indice

	<u>Página</u>
I. DEFINICION DE PROYECTO INTEGRADO DE DESARROLLO INDUSTRIAL	3
II. EVALUACION DE PROYECTOS INTEGRADOS DE DESARROLLO INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA	5
Necesidad de guías prácticas para proyectos integrados de desarrollo industrial	6
El uso del Manual de Procedimientos y Políticas del PNUD	6
La necesidad de uniformar la terminología	7
Etapas de formulación de proyectos integrados	7
Misiones para formulación de proyectos	8
Interés del gobierno	9
Inserción del proyecto dentro del marco institucional del país	9
Obligaciones previas y prerrequisitos	10
Insumos	11
Selección del Director Internacional del Proyecto	12
Personal de contraparte	13
Informaciones y estadísticas básicas	14
Reclutamiento de expertos especialistas de corto plazo	15
El soporte de la Sede	15
Indicadores de avance	17
Seguimiento posterior de los proyectos	18
Comunicación de experiencias interproyectos	18

## I. DEFINICION DE PROYECTO INTEGRADO DE DESARROLLO INDUSTRIAL

La esencia de un plan de desarrollo es un enfoque integral e integrado de los problemas del país, proyectados en el tiempo. Las políticas adoptadas para la realización e implementación del plan comprenden medidas generales, como también específicas a nivel sectorial, de rama, e incluso, a nivel de planta.

Es evidente que por sus limitados recursos, la asistencia técnica no puede respaldar todas las medidas previstas ni abarcar todas las ramas consideradas por el plan. Lo que sí se puede pretender es proveer unos insumos útiles en áreas donde estos pueden complementar, de la forma más efectiva, los esfuerzos propios del país, aportar experiencias nuevas o proveer soluciones a problemas empresariales o tecnológicos.

De lo antes mencionado, resulta que el proceso de concepción y planificación de la asistencia técnica, es un proceso distinto al de la planificación nacional. Sin embargo, el plan nacional para la asistencia técnica, sigue siendo el elemento central de referencia ya que, de un lado, fija los objetivos y, de otro lado, determina un marco de tiempo.

La introducción por el PNUD de la programación por país, basada en la cifra indicativa, creó el marco lógico de la correspondencia en el tiempo del plan nacional con una proyección de insumos de asistencia técnica.

Sin embargo, la mera coincidencia en el tiempo del plan con el programa de asistencia técnica, no fue el objetivo principal de la programación por país. El objetivo principal fue una mayor coordinación y proyección de la asistencia técnica. Si bien hasta fechas recientes el papel tradicional de la asistencia técnica se concebía principalmente como suministro de ciertos servicios (tales como médicos, profesores, etc.) tal enfoque resulta hoy día como insuficiente y la nueva concepción se centra más bien en alcanzar ciertos objetivos predeterminados. Esto, a su vez, impone un nuevo enfoque operativo y de realización de asistencia. En el sector industrial, este enfoque se hace posible a través de los proyectos integrados de desarrollo industrial cuyo concepto se expresa en las líneas que siguen.

Las actividades de la cooperación técnica se pueden considerar bajo dos dimensiones: una dimensión, que llamaremos horizontal, se refiere a los distintos temas de cooperación técnica: planificación industrial, proyectos industriales y servicios industriales; la otra dimensión, que se considera vertical, agrupa las diferentes ramas del sector industrial.

Con estas dos dimensiones se puede formar una matriz que corresponde al campo de acción de la cooperación técnica en el desarrollo industrial.

Un proyecto integrado deberá cubrir, como mínimo, una línea o columna de esta matriz. En su expresión más amplia, el proyecto integrado cubriría la matriz en todos sus temas y ramas industriales.

El primer tema de asistencia técnica incluye los aspectos de estrategias, programación y políticas para todo el sector industrial tanto a nivel global como a nivel de subsectores específicos.

El segundo tema -la preparación, evaluación y promoción de proyectos industriales- comprende las actividades directamente relacionados con proyectos industriales, nuevas unidades industriales, extensión y reorganización de las ya existentes, desde su identificación hasta su ejecución. Este tema puede derivar lógicamente y cronológicamente del tema anterior, pero en muchos casos ocurre por sí mismo.

El tercer tema incluye los servicios de asistencia técnica directa a la industria. Este agrupa gran parte de los proyectos tradicionales de asistencia técnica en el sector industrial, como son la creación y puesta en marcha de servicios de asesoría técnica y gerencial a la industria nacional; servicios de normalización; control y certificación de calidad; servicios de investigación industrial y desarrollo tecnológico; servicios de información; servicios de extensión a las industrias pequeñas y medianas; capacitación de personal en todos sus niveles, etc.

Las ramas industriales, como se indicó anteriormente, constituyen la dimensión vertical de los proyectos integrados que se compone de la enumeración de todas las ramas del sector industrial y corresponden a las 20 agrupaciones en que la clasificación industrial de las Naciones Unidas divide al sector manufacturero.

El proyecto integrado de desarrollo industrial debe cubrir, como se ha dicho, como mínimo, un tema completo de cooperación técnica para todo el sector industrial o una rama industrial en todos sus temas. El proyecto se ocupará, por lo tanto, como mínimo, de varias ramas industriales dentro de un mismo tema, o de varios temas de asistencia para una rama industrial. Lo que es importante, además del estudio específico de cada rama, o de cada tema, son las relaciones entre ramas o temas. Como ejemplo, se toma el caso de un proyecto de cooperación técnica que se ocupe del desarrollo de la industria metalmeccánica, desde su planificación hasta la prestación de servicios industriales. Generalmente, estas funciones se desarrollan en instituciones distintas con personal especializado. La experiencia indica que estos temas suelen ser desarrollados aisladamente, ignorando las interconexiones. De esta manera, el

desarrollo de proyectos específicos no es hecho de acuerdo con el plan de desarrollo o la proyección de la rama que a veces aún no se ha hecho; o los servicios de asesoría no se complementan con pedidos de financiación para ampliación o nuevas instalaciones industriales.

De la misma manera, es frecuente que la elaboración de planes de desarrollo industrial se ocupe de las distintas ramas industriales aisladamente, sin considerar las relaciones entre ellas. Por ejemplo, entre la industria de alimentación y la de maquinaria (la importancia que tiene conocer el plan de desarrollo de la industria alimentaria para investigar la posibilidad de manufacturar equipo para esa industria).

Por lo tanto, el papel del proyecto integrado le es dado no sólo por su carácter multifuncional, sino especialmente por las interrelaciones que existen entre esas funciones (temas de asistencias y ramas industriales).

## II. EVALUACION DE PROYECTOS INTEGRADOS DE DESARROLLO INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA

La ONUDI, desde su comienzo, ha estado involucrada en el diseño e implementación de unos 20 proyectos integrados de desarrollo industrial en América Latina, según la definición explicada en el punto anterior. A estos proyectos corresponden una contribución por parte del PNUD de más de 10 millones de dólares de los EE.UU.

Dentro de una política de análisis sistemática del diseño, implementación y utilización de resultados de cooperación técnica, con miras a mejorar sustancialmente sus efectos, se llevó adelante la tarea de evaluar este programa.

Después de un trabajo previo de evaluación llevado a cabo en la Secretaría de la ONUDI y en los países mismos, se eligieron 12 proyectos integrados de desarrollo industrial que se consideraren representativos y constituyeron la medida de esta evaluación. Los resultados de este trabajo previo se publicaron en un documento. Para permitir una más amplia discusión de este documento y recompilar guías que recogieran la experiencia de estos proyectos, se decidió convocar una reunión con el personal de estos proyectos (expertos internacionales y sus contrapartes), funcionarios de sede y campo del PNUD, ONUDI y asesores técnicos de la CEPAL y donde ese documento funcionó como temario anotado. Esta reunión se llevó a cabo en la sede de la CEPAL, Santiago de Chile, del 27 de junio al 1 de julio de 1977.

Dado el tiempo muy restringido de que se dispuso -cinco días laborables- se orientó el trabajo de acuerdo con los tres grandes temas de cooperación técnica. Las guías para proyectos integrados de desarrollo industrial que se prepararon a raíz de

este trabajo son, pues, orientados según los tres temas de cooperación. Se dejó para un trabajo futuro la preparación de guías para proyectos integrados en el sentido de ramas industriales específicas.

En este resumen se indican las guías para proyectos integrados, aplicables conjuntamente a los tres temas de cooperación. En el documento global, estas guías se desplegarán específicamente para cada uno de los tres temas.

#### Necesidad de guías prácticas para proyectos integrados de desarrollo industrial.

Tradicionalmente, para la elaboración de un proyecto integrado de desarrollo industrial, se ha partido de un pedido del gobierno y se ha elaborado un documento de proyecto teniendo en cuenta (no siempre) las instrucciones del PNUD que existen al respecto, especialmente el "Manual de Políticas y Procedimientos" (LPP) y las "Guías para formulación de proyectos". Por otro lado, sobre el aspecto de metodologías y técnicas de trabajo comprobadas por la práctica, no existen guías o pautas que puedan ayudar en la preparación del documento de proyecto. Sin querer estandarizar los proyectos integrados bajo moldes fijos, se cree que la existencia de guías basadas en la experiencia de 10 años de diseño y ejecución de los mismos, podrá ayudar sustancialmente en la preparación y ejecución de nuevos proyectos de este tipo o en la reorientación de proyectos existentes.

Estas guías inicialmente serán de principal utilidad para América Latina, más tarde podrán ser adaptadas con relativa facilidad a proyectos en otras regiones. Se supone, desde luego, que estas guías representen un primer intento y podrán sufrir modificaciones, adaptaciones o agregarse otras, de manera que puedan reflejar nuevas experiencias exitosas que se vayan recogiendo de los proyectos.

Para una mejor comprensión de estas guías, se las ha orientado hacia cuatro áreas. La primera de éstas comprende guías generales aplicables a todo tipo de proyectos integrados y que constan de este resumen. Las tres secciones restantes y que constan del documento global, comprenden guías que se aplican específicamente en cada uno de los temas relacionados con este tipo de proyectos: planificación, inversión y servicios.

#### El uso del Manual de Procedimientos y Políticas del PNUD

El diseño de los proyectos de cooperación técnica es orientado por normas generales incluidas en el LPP del PNUD. Se considera que muchos errores detectados en la vida de los proyectos, así como los pobres resultados de algunos de ellos, se deben a una formulación o diseño deficiente o con apreciaciones equivocadas de ciertas

realidades nacionales. El MPP da directivas muy claras y detalladas de cómo proceder al diseñar o rediseñar un proyecto y cómo proceder durante todo el período de su ejecución hasta su completa terminación. Estas instrucciones, aunque generales, por aplicarse a todo tipo de proyectos, se estiman de un gran valor. El completo conocimiento de ellas es indispensable para quienes formulan los proyectos y aquellos que deben ejecutarlos en el terreno. El solo cumplimiento estricto de las normas del MPP evitaría muchas de las deficiencias notadas en gran número de proyectos de desarrollo industrial.

#### La necesidad de uniformar la terminología

En la reunión de Santiago pudo apreciarse una gran variedad de términos técnico-económicos. Algunos términos, traducidos fundamentalmente del inglés al español y usados por los participantes, fueron interpretados en diferentes sentidos, introduciendo confusiones e interpretaciones erradas. Igual situación pudo apreciarse en los documentos presentados.

En el caso específico del idioma español, empleado en la mayoría de los países latinoamericanos, se da interpretaciones distintas a una misma palabra en los diferentes países, o un término técnico es traducido del inglés al español en diferentes formas según el país. La clarificación de la terminología se hace urgente.

#### Etapas de formulación de proyectos integrados

Los proyectos integrados deben necesitar, por su complejidad, de un tiempo relativamente largo, alrededor de un año, desde su concepción hasta su aprobación financiera.

Durante este período de actividades preparatorias, el gobierno, el PNUD, la ONUDI y otras agencias que estén involucradas, deberán cooperar estrechamente. Esta cooperación se traduce en una primera etapa, en conversaciones preliminares entre el organismo gubernamental de coordinación de la A.T. del gobierno y el Representante Residente sobre la idea identificada como posible proyecto, para el cual se solicita asistencia técnica. Se acuerdan en principio: objetivos, actividades, insumos posibles, definición del Organismo Gubernamental de Ejecución (Contraparte) e inserción del proyecto dentro del marco institucional del gobierno. A este nivel puede ya ser necesario el apoyo sustantivo al Representante Residente a través de una primera misión de la ONUDI, la cual prestará su asistencia en estas importantes decisiones.

La segunda etapa la constituye la solicitud oficial de asistencia técnica dirigida al Representante Residente por el gobierno, con una primera versión del Documento de Proyecto, el cual es estudiado y adaptado a las normas del PNUD y enviado en consulta a la Oficina Regional de este organismo y a la ONUDI.

La tercera etapa es la formulación definitiva del proyecto, realizada en forma tripartita por el gobierno, el PNUD y la ONUDI:

- a) El Gobierno representado por el Organismo Gubernamental de Ejecución (Contraparte);
- b) El PNUD por el Representante Residente u oficiales de la oficina nacional y/o regional;
- c) La ONUDI, por una segunda misión ad hoc con conocimientos sustantivos sobre el proyecto y experiencia en el área en parte ya logrados en la primera misión (un borrador del Documento de Proyecto preparado en la sede).

Esta secuencia de actividades preparatorias es la que asegura, con un máximo de posibilidades, una buena formulación del documento del proyecto y, por consiguiente, uno de los componentes más decisivos para el éxito futuro del proyecto.

Las actividades preparatorias son importantes porque permiten apreciar el grado de interés del gobierno en forma temprana, a nivel de conversaciones preliminares entre el Representante Residente y el Organismo Gubernamental de Coordinación. Es importante a este respecto la sensibilidad y conocimiento del medio del Representante Residente para apreciar este interés, sin el cual los proyectos tienen pocas probabilidades de éxito.

#### Misiones para formulación de proyectos

La reunión de Santiago estimó como indispensables las misiones exploratorias para la formulación adecuada de los proyectos integrados.

Debido a la decisiva influencia que tiene la formulación del proyecto en su éxito o fracaso, se recomendó que la misión fuese constituida con la participación del propio personal de la sede de la ONUDI, con conocimientos sustantivos del proyecto a realizarse y el cual, posteriormente, apoyara el proyecto desde la sede misma.

El personal del PNUD sería el perteneciente a la Oficina del Representante Residente. Ellos aportarán el conocimiento objetivo del medio local del país y en el futuro verificarían la entrega de los insumos, participarían en la vigilancia, revisiones y evaluaciones y, posteriormente, en el seguimiento posproyecto.

El personal que designe el gobierno en su representación estaría compuesto, en general, por personal del organismo gubernamental de ejecución (contraparte), del

Organismo Gubernamental de Coordinación, Organismo de Planificación o Ministerio pertinente. Es importante que en la formulación participen, en amplia consulta, todos los organismos del gobierno que tengan relación con el proyecto, en el sentido de asegurar su apoyo y colaboración futura, evitando los celos institucionales frecuentes entre entidades gubernamentales.

#### Interés del gobierno

Tratándose de proyectos integrados, el interés real del gobierno por facilitar su realización se torna como un punto crítico para el éxito de éstos. Su carácter multifuncional y las interrelaciones existentes entre estas funciones (temas y ramas industriales) hacen indispensable el apoyo conjunto de un numeroso grupo de entidades gubernamentales involucradas.

Como organismo gubernamental involucrado no se considera solamente la de contraparte sino que también las entidades o departamentos que, verticalmente u horizontalmente, tienen que ver con el proyecto. Uno de los errores más comunes que se han verificado en el diseño de proyectos interdisciplinarios se refiere a la consideración exclusiva de un único organismo gubernamental de contraparte, sin atender a otras entidades involucradas. Por ejemplo, un proyecto de cooperación técnica ubicado en una entidad gubernamental de preparación de proyectos de inversión que no tenga asegurada la participación e interés de los organismos de financiación. En este caso, los estudios de factibilidad resultantes, difícilmente tendrán consideración.

Dentro de la pirámide de poder, el interés debe demostrarse, en todos los niveles, desde la cúspide, la cual, en muchos países, es la oficina central o ministerio de planificación (a nivel de la presidencia de la República), el Ministerio pertinente y otros ministerios, organismos autónomos y dependencias involucradas, especialmente aquellas relacionadas con el financiamiento y la ejecución futura del proyecto.

Durante las actividades preliminares del proyecto y, especialmente, durante su diseño, el interés del gobierno debe ser debidamente apreciado y valorado por el PNUD y la ONUDI. Si se detecta un débil interés del gobierno, el proyecto debe reformularse o canoarse.

#### Inserción del proyecto dentro del marco institucional del país

La inserción del proyecto dentro del marco institucional al nivel más adecuado para que logre alcanzar sus objetivos, fue considerado por la reunión de expertos, como un factor decisivo para el éxito de éste. La extensión y profundidad del debate

sobre este punto demostraron que este aspecto debe estudiarse desde las primeras conversaciones entre el PNUD y el gobierno. Si se verifica que el organismo que originalmente éste propone pudiera no ser el más conveniente, la inserción del proyecto debería reestudiarse en conjunto.

En general, debe pretenderse tener un acuerdo en principio sobre la inserción del proyecto dentro del marco institucional, antes de que se realice el diseño definitivo del proyecto por la comisión tripartita Gobierno, PNUD y ONUDI.

Debe recordarse que en este diseño, el gobierno debe estar representado a un nivel conveniente y el Organismo Gubernamental de Ejecución o contraparte será una de las opiniones más importantes del gobierno en la preparación del documento de proyecto final.

#### Obligaciones previas y prerrequisitos

Por obligaciones previas se entienden aquellas condiciones indispensables para iniciar el proyecto, los prerrequisitos son condiciones necesarias aunque no perentoriamente obligatorias para comenzar las actividades del proyecto.

Estas dos herramientas establecidas en las normas para el diseño del proyecto permiten condicionar su aprobación al cumplimiento previo de ciertas obligaciones por parte del gobierno. Si estas obligaciones no se cumplen, el proyecto fracasaría en la obtención de sus objetivos, o correría grandes riesgos de no alcanzar éstos.

El Representante Residente deberá firmar la aprobación del documento de proyecto en nombre del PNUD, y frecuentemente también en el de la ONUDI, solamente después de haber comprobado que tanto las obligaciones previas como los prerrequisitos han sido cumplidos en forma satisfactoria.

Muy recomendable sería que el Representante Residente tuviera la colaboración del SIDFA correspondiente a la región en el momento de la revisión del cumplimiento de las obligaciones previas y prerrequisitos.

En algunas oportunidades, el diseño del proyecto no estableció obligaciones previas o prerrequisitos que eran indispensables para el éxito del proyecto. Este diseño, que se considera deficiente, ha sido causa de muchas de las dificultades observadas. De aquí, también la insistencia de estos guías para que todo proyecto interdisciplinario sea formulado por una comisión tripartita, donde el conocimiento sustantivo es aportado por una misión exploratoria ad hoc de la sede de la ONUDI con amplia experiencia en el área.

Dentro de este mismo contexto de los prerequisites, podría mencionarse otro aspecto derivado de algunas opiniones expresadas durante la reunión. De éstas se dedujo que en varias oportunidades los proyectos una vez firmados o aprobados tardaban tiempos exagerados en ponerse en ejecución.

Se evitaría este problema si con acuerdo de las tres partes, se logra fijar un plazo máximo para iniciar las actividades en el mismo documento de proyecto, en tal forma que si no se cumple este plazo límite de despegue, por incumplimiento de alguna de las partes, se llame a una reunión de las tres partes interesadas, donde se analicen los motivos del retardo y se establezcan las responsabilidades que correspondan.

#### Insumos

Idealmente, la secuencia del diseño de un proyecto debería empezar por los objetivos del mismo y terminar por la cuantificación en insumos a ser provistos por el gobierno y por el PNUD. En la práctica, se verificó que se partieron de los objetivos y de una cifra preestablecida para la contribución del PNUD. No se puede pretender que se pueda disponer de insumos suficientemente amplios que permitan el alcance de todos los objetivos deseados. El proceso de diseño debe considerar un vaivén de los objetivos a los insumos, hasta que se obtenga un todo equilibrado. La reducción de los insumos de un proyecto sin un correspondiente ajuste en todos sus otros elementos; objetivos, resultados y actividades, resultan un proyecto desequilibrado donde la cantidad toma precedente sobre la calidad.

Según la experiencia recogida, se cree que mucho más que la cantidad de los insumos, son otros aspectos de estos insumos que han influido negativamente, como por ejemplo su mala distribución en el tiempo, su mala división entre insumos a ser provistos por el PNUD y el gobierno y su deficiente identificación. Con relación al último punto es de máxima importancia que los insumos principales deban estar identificados y descritos detalladamente.

Por otro lado, no se puede pretender que todos los insumos que necesita un proyecto puedan ser identificados con el mismo grado de precisión. Por eso se recomienda que ciertas partidas no identificables sean incluidas en el proyecto de una manera global. Por ejemplo, un determinado tiempo de consultores para atender necesidades específicas e imprevistas durante la marcha del proyecto.

Durante la reunión, un hecho sobre el cual hubo acuerdo unánime, es el retraso casi constante de la provisión de insumos por parte del Gobierno y la ONUDI. Esto se ha verificado no sólo por faltas de la organización, sino también y principalmente por planificación no realista de la provisión de insumos, o mejor dicho, un mal diseño del proyecto.

Sobre este último punto se analizaron varias ideas, entre ellas la de poner como obligación previa a la iniciación del proyecto la entrega de la totalidad de los insumos comprometidos por el gobierno y la ONUDI necesarios para iniciar el proyecto y por lo menos para el primer semestre de operación. Esta entrega sería comprobada por el Representante Residente antes de la llegada al país del jefe del proyecto.

### Selección del Director Internacional del Proyecto

Otro factor de gran importancia para el éxito de un proyecto después de su "correcta formulación", constituye la "selección adecuada del jefe de proyecto", el cual será el ejecutor de la fase operativa de éste. Durante la reunión de Santiago, se definieron algunas características personales fundamentales que debía reunir un jefe de proyecto para desempeñarse bien en el área latinoamericana.

La selección en primera instancia depende de las características del proyecto mismo, su tamaño, tema, (planificación, inversión, servicios) o rama hacia el cual se orienta.

Generalmente el jefe de un proyecto integrado es un experto generalista o sectorialista con imaginación y capacidad gerencial y organizativa para manejar los recursos humanos y materiales puestos a su disposición y dirigirlos hacia el logro de objetivos definidos. Debe tener habilidad para operar dentro de un marco frecuentemente expuesto a cambios, por lo tanto debe ser flexible. Tener condiciones de buen negociador, las que también le serán útiles en la coordinación institucional entre los organismos involucrados, sensibilidad y sentido común para apreciar la política gubernamental y sus posibilidades en forma realista. Sus aptitudes pedagógicas son importantes, como así también el tacto diplomático y capacidad para mantener buenas relaciones personales con una amplia gama de caracteres y mentalidades.

El dominio del idioma del país se considera indispensable. Los conocimientos sustantivos o técnicos sobre el campo específico del proyecto son, sin duda, muy importantes, pero mucha profundidad en éstos puede no ser necesaria, pues tendrá a su disposición especialistas que le proveerán de estos conocimientos.

### Personal de contraparte

En la mayoría de los proyectos el personal de contraparte ha constituido problema. Durante la reunión, la discusión partió definiendo algunos conceptos que no parecen suficientemente claros.

Primariamente se analizó la posición dentro del proyecto del Director Nacional. En opinión de los expertos y directores participantes, el Director Nacional del Proyecto no debe considerarse como contraparte de trabajo. En la mayoría de los casos el funcionario elegido por el Gobierno para este cargo debería ocupar una alta posición dentro de éste, y su selección tendría como una de sus principales finalidades dar jerarquía al proyecto dentro del marco institucional y aproximarle en lo posible, a los niveles de decisión dentro de la administración. Constituye un apoyo muy importante al proyecto y un elemento de vinculación vertical y horizontal con otros organismos del Estado. Su alto rango demuestra implícitamente interés del gobierno por facilitar la acción del proyecto. Paradójicamente, sin embargo, una alta posición del director nacional dentro del gobierno puede tener también sus inconvenientes, pues las altas responsabilidades conllevan paralelamente una máxima dedicación, quedando escaso tiempo para destinarlo a las actividades del proyecto mismo. La solución ideal parecería ser una posición de equilibrio que compagine ambos extremos.

La contraparte de trabajo conforma el personal nacional que actúa en la parte sustantiva del proyecto, colaborando y absorbiendo las experiencias del personal internacional. En todo proyecto de cooperación técnica en que participa el sistema de Naciones Unidas, la formación de personal nacional es uno de los objetivos del proyecto. Este tipo de formación de trabajo en el terreno con los expertos, sumado a las lecas, cursos y viajes de estudio y observación, hasta hoy han constituido los instrumentos preponderantes para la preparación del personal nacional. Sin embargo, se ha observado que en muchos proyectos los expertos o consultores de ONUDI trabajan generalmente solos, sin la participación activa de contrapartes nacionales, y una vez que terminan sus misiones los proyectos que ellos han estudiado quedan olvidados. No sólo con fines de entrenamiento y capacitación profesional sino para que haya una continuidad de los esfuerzos hasta la total implementación del proyecto, la contrapartida nacional debe ser obligatoria y estar debidamente organizada como condición previa a la llegada de los consultores internacionales.

Otro aspecto negativo observado es la rotación de contrapartes durante la vida del proyecto, lo cual impide su completa formación. En otras oportunidades, una vez formado este personal, se retira, perdiéndose para el gobierno la experiencia ganada. Las razones del alejamiento son generalmente de tipo económico, pues los sueldos de la administración pública en Latinoamérica son comparativamente bajos, aunque se reconoce que este problema queda fuera del alcance del sistema de A.U.

El factor "nivel de capacitación mínima" para absorber conocimientos por parte del personal de contraparte, también ha sido problema en algunos proyectos. Esta carencia de aspirantes calificados debió **preverse** al diseñar el proyecto.

Por último debe reconocerse que las presiones ejercidas sobre el personal internacional, para que cumpla los otros requisitos inmediatos del proyecto, dentro de plazos breves (sobre todo en expertos de corto plazo) así como la baja calidad en materia pedagógica de algunos expertos han contribuido a los pobres resultados logrados por los proyectos en materia de formación de personal nacional.

#### Informaciones y estadísticas básicas

En la práctica se nota de un modo general falta de informaciones y estadísticas básicas. En algunos casos este problema es crítico y el proyecto es irrealizable. En este caso sería necesario condensar un proyecto previo o preparatorio para reunir y ordenar la información indispensable, si el país no puede por sí mismo cumplir esta obligación previa.

En muchos de los casos conocidos, la misión exploratoria o de formulación de la ONUDI en su carácter de sustantiva, determina la carencia de formación pertinente, lo cual no siempre es detectable con anticipación, y valora los insumos y tiempo que determinaría recolectar estos datos durante el transcurso del proyecto mismo, (encuestas necesarias, recolección de datos internos y externos, implícitos o explícitos, etc.) considerándolo como una actividad inicial del proyecto. Otra forma sería incluir un ítem especial dentro de los imprevistos del proyecto para estas **investigaciones**.

La mayoría de las veces los países dicen contar con información, y lo hacen de buena fe, posteriormente al comprobar la validez de los datos estadísticos, se encuentran errores e incompatibilidades que no permiten trabajar con esta información, sin graves riesgos para el proyecto mismo. Por esta razón es recomendable un análisis previo del material disponible.

En todas formas la existencia de datos fidedignos es una obligación previa que debe indicarse en el documento del proyecto y comprobar su existencia y confiabilidad antes de firmar la aprobación del proyecto.

Dentro de este mismo orden de ideas y para ciertos tipos de proyectos, estaría la existencia de ciertas decisiones previas básicas que implican juicios de valor u objetivos socioeconómicos o de tipo político, que son de responsabilidad exclusiva de un gobierno. Conocidas estas decisiones, el proyecto se ajustará a estos lineamientos generales, que deben estar bien explícitos. Como ejemplo podrían citarse: roles asignados a la propiedad privada y pública, grado permitido de concentración de la propiedad, función de la inversión extranjera privada, etc. En algunos casos existen ciertas incompatibilidades en estos juicios de valor que es necesario clarificar durante la formulación del proyecto.

#### Reclutamiento de expertos especialistas de corto plazo

La lentitud en la contratación de expertos especialistas de corto plazo fue largamente discutida durante la reunión de Santiago. Todos los proyectos presentes pusieron especial énfasis sobre esta tema. El problema se acentúa en Latinoamérica donde el grado de sofisticación de los proyectos y la profundidad tecnológica exigida es cada vez mayor.

En general el esquema de trabajo ideal en un proyecto integrado hoy en Latinoamérica lo desarrolla un equipo, compuesto por el Director Nacional y el Director Internacional, algunos expertos internacionales de largo o mediano plazo (generalistas o sectorialistas) con sus respectivas contrapartes, conformando el cuadro base que arma el proyecto. El conocimiento especializado se logra a base de expertos especialistas en misiones cortas de uno a tres meses y el apoyo sustantivo de la Sede. El cuello de botella del sistema, actualmente lo constituye la obtención oportuna de este conocimiento especializado.

#### El soporte de la Sede

El soporte de la Sede al proyecto comienza con el "briefing" del jefe de proyecto en Viena. Sobre este primer contacto entre el profesional que va al terreno y el sistema de Naciones Unidas se expresaron diversas opiniones durante la reunión de Santiago.

En general, el experto necesita mayor información sobre proyectos similares al que le corresponderá actuar. Lamentablemente esta información no estuvo siempre disponible en la oportunidad del "briefing", porque muchos gobiernos consideran como confidenciales los documentos redactados por el personal internacional y restringen su circulación. Esta limitante afectará siempre a la comunicación de experiencias interproyectos por lo cual parece indispensable que la UNDP establezca algún tipo de acuerdo con los gobiernos a los que presta su asistencia. Sobre esta importante materia además pareciera que este celo se acentúa cuando se trata de países en la misma región.

Algunos expertos manifestaron que con mucha frecuencia no reciben comentarios de la Sede a sus informes, como también respuesta a sus consultas sobre aspectos técnicos, otras veces las respuestas tardan demasiado tiempo. Sobre esto último se reconoce que no siempre la Sede tendrá a mano el conocimiento técnico específico, pero si puede indicar fuentes donde lograrlo.

Algunos comentarios surgieron con respecto a la nueva organización de la Sede. En general pareciera que el personal que maneja los proyectos del área latinoamericana no estuviera muy familiarizado con la problemática e idiosincrasia de la región, incluso algunos sin el conocimiento del idioma. Latinoamérica se ha definido como el área más sofisticada que actualmente recibe asistencia técnica del UNDP, al mismo tiempo es la más exigente con respecto a la calidad y oportunidad de la cooperación recibida. Esta realidad debería reflejarse en la preparación, experiencia y conocimiento regional del personal de la Sede que atiende los proyectos del área. Dentro de este mismo contexto debería seleccionarse muy cuidadosamente el personal de la Sede de la UNDP que viaja a Latinoamérica en misiones de inspección o de exploración para el diseño de proyectos. Integrados la experiencia, el conocimiento del medio y del idioma, son tal vez tan trascendentes como el conocimiento sustantivo.

La frecuencia de estas misiones o visitas al terreno del personal de la Sede que debe apoyar los proyectos, se considera tan importante como los informes escritos mismos. El contacto personal del funcionario de la Sede con los expertos en el terreno y personaleros del gobierno que recibe la asistencia técnica es irremplazable. Las tres partes ganan con estas entrevistas. La acción de los SIDPA, desde luego, no puede desconocerse, pero no tiene el impacto en el gobierno ni puede facilitar el apoyo sustantivo al experto, como una visita de un funcionario de la Sede, bien informado y completamente enterado de los detalles del proyecto.

### Indicadores de avance

En el plan de trabajo elaborado al comienzo de un determinado proyecto, las normas del PNUD indican que deben especificarse puntos de referencia e indicadores sobre la marcha del proyecto en relación a la ejecución de las actividades del mismo y a la producción de resultados, de manera tal que sea posible la vigilancia y medición del progreso alcanzado. Los indicadores pueden ser cualitativos, cuantitativos o ambos.

Dada la amplia cobertura en tema y ramas de un proyecto interdisciplinario, es difícil establecer estas metas parciales más específicamente que los indicados en las normas del PNUD, referidos a la vigilancia. EPP - 3466 pág.1.

En las guías para proyectos de servicios se indica un ejemplo más concreto sobre esta materia.

En general, y basado en la experiencia, pareciera ser más efectivo insertar estos indicadores de avance en el documento de proyecto y no en el plan de trabajo. Incluidos en el primero de estos documentos tendría mayor obligatoriedad su cumplimiento, pues serían preparados al diseñarse el proyecto por la comisión tripartita y no como en el segundo caso, en que son elaborados por los directores internacional y nacional del mismo proyecto, quienes serán los encargados del cumplimiento de estos indicadores.

Estos incluirían los siguientes puntos:

- a) Indicar el alcance y duración de cada una de las actividades y subactividades del proyecto;
  - b) Indicar las interrelaciones entre las diferentes actividades del proyecto;
  - c) Indicar los resultados que cada una de las actividades o subactividades producirá, en sus respectivas fechas (mes/año);
  - d) Programar la entrega de los diversos insumos correspondientes a cada una de las actividades o subactividades;
  - e) Programar revisiones tripartitas para la vigilancia, así como otras revisiones técnicas;
  - f) Programar las evaluaciones del proyecto en las etapas que sean convenientes.
- Estos indicadores de avance se complementarían con los informes periódicos a la Sede sobre la marcha del proyecto.

### Seguimiento posterior de los proyectos

Actualmente no existe ningún mecanismo que comprometa al gobierno a utilizar los resultados de un determinado proyecto, cuando éste termina su etapa de ejecución.

Sin embargo, según el Manual de Políticas y Procedimientos, el PNUD y la ONUDI deben mantener una vigilancia post-proyecto.

De lo expresado anteriormente, la acción de vigilancia post-proyecto del PNUD y la de la ONUDI por un lado, tienden fundamentalmente a facilitar a la implementación de recomendaciones, incluso aportando asistencia complementaria; por otro, a observar por intermedio del representante residente, hasta qué punto los resultados del proyecto han sido o están siendo utilizados efectivamente, informando a las Sedes del PNUD y ONUDI con el fin de corregir detalles y ganar experiencias aplicables a proyectos futuros.

### Comunicación de experiencias interproyectos

Los proyectos integrados de desarrollo industrial se han desarrollado de una manera relativamente aislada con poco o ningún contacto entre el personal de estos proyectos. Las reuniones que se han organizado para examinar globalmente proyectos han sido principalmente para el beneficio del personal de la Sede y del PNUD.

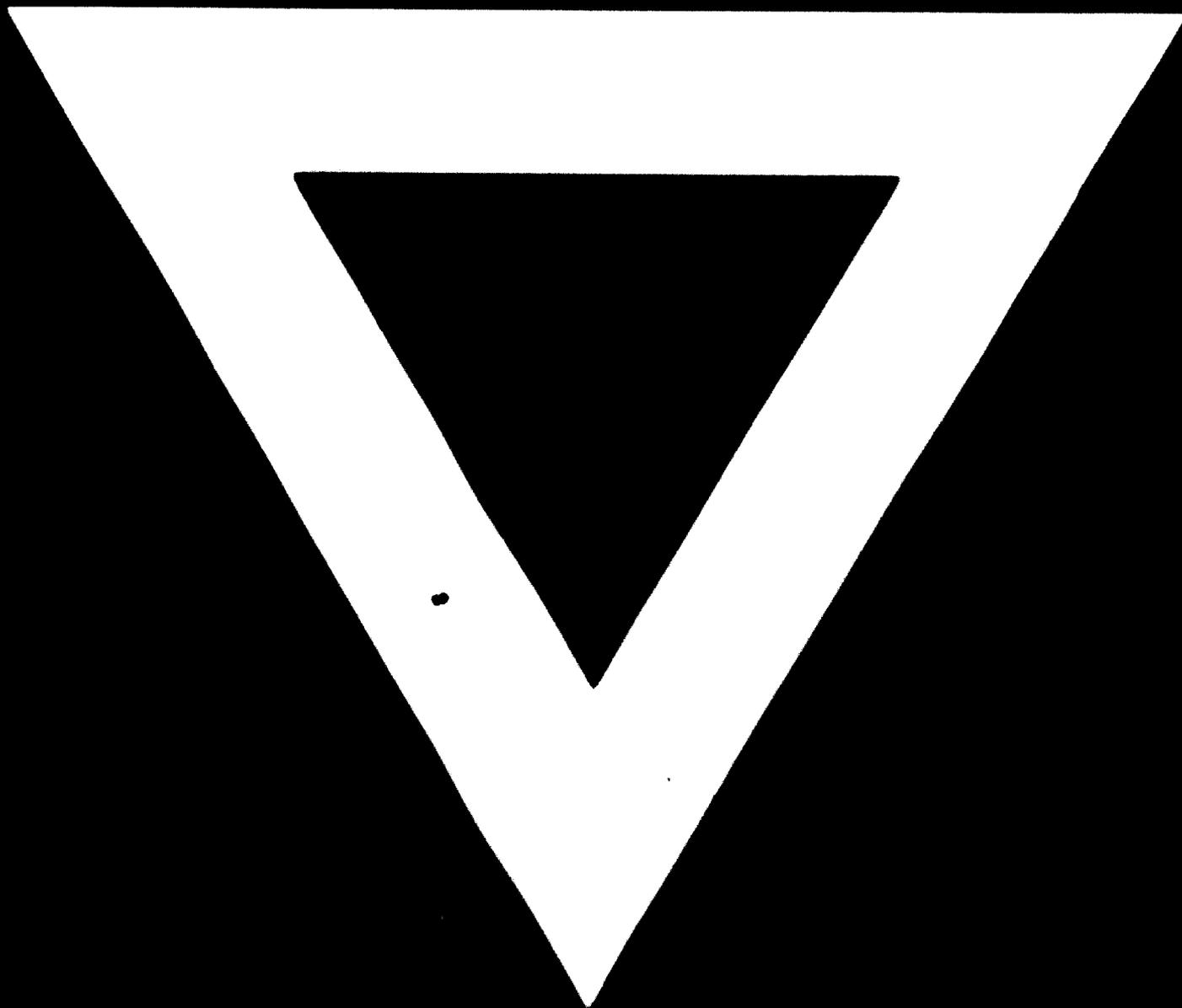
Se reconoce la necesidad de que este tipo de reuniones sea extensible al personal directamente involucrada en la ejecución de proyectos de asistencia técnica, no sólo para la elaboración de planes, líneas de acción o políticas, sino también para un intercambio práctico, experiencias acumuladas a lo largo de la marcha de los proyectos. Por otra parte el carácter "confidencial" que muchos países confieren a los estudios realizados por las Misiones de Asistencia Técnica, podría constituir una barrera a esta útil transmisión de experiencias y conocimientos. Se espera que la ONUDI negocie con los países esta limitación actualmente existente.

Como se mencionó anteriormente, el proyecto integrado se puede considerar bajo un aspecto de rama industrial (equipo de transporte, maquinaria eléctrica, etc.) o de tema de asistencia técnica (planificación, proyectos industriales y servicios industriales). Es lógico que las consultas interproyectos se orienten bajo estos dos puntos de vista con predominio de los temas de asistencia técnica, ya que dada la gran dimensión tecnológica del sector industrial, será más difícil encontrar en el universo de las ramas puntos de común interés.

Además de este aspecto formal, se puede considerar de interés el intercambio de experiencias en el diseño de los proyectos mismos, mencionando logros y malogros directamente resultantes de determinados aspectos del diseño. Otros aspectos esencialmente prácticos sobre los cuales convendrá intercambiar experiencias se refieren a resultados y evaluación de determinados expertos, de firmas consultoras que puedan desarrollar su trabajo en más de un proyecto, contactos con firmas internacionales, etc.



**B-147**



**80.04.14**