



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th 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 for further information concerning UNIDO publications.

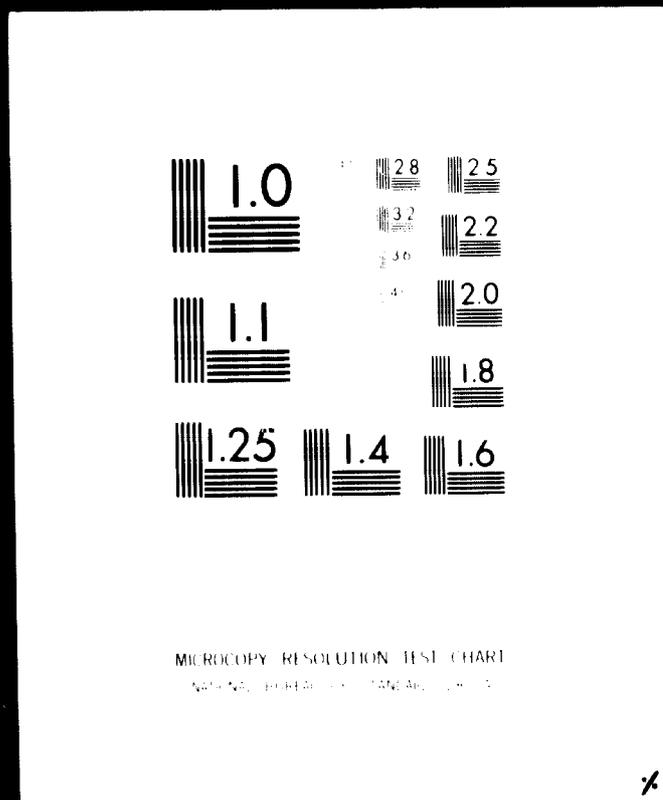
For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

1

OF

1

02304



MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART
 NATIONAL BUREAU OF STANDARDS-1963-A

24x
 D

✕



02304



Distr. LIMITADA

ID/WG.252/2
19 mayo 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 - 1º julio 1977

Asistencia Técnica a la Corporación Andina de
Fomento en el Sector Industrial^{1/}

R. Varsavsky²

001133

² Director del Proyecto.

^{1/} Las opiniones que el (los) autor (es) expresa(n) en este documento no reflejan necesariamente las de la Secretaría de la ONUDI. El presente documento no ha sido revisado por la Secretaría de la ONUDI.

id.77-3614

1. Descripción general

Los términos del Proyecto RLA/74/011 se establecieron en el convenio firmado el 22 de marzo de 1974 por la Corporación Andina de Fomento, organismo financiero del Pacto Andino, el PNUD y la ONUDI.

En el mismo se prevé una duración de tres años con fecha de inicio el 1º de abril de 1974; una contribución del PNUD de US\$ 367.500 y aportes de la CAF por Bs. 4.654.800.

En el documento del Proyecto se establece que la asistencia técnica a proveer debe incluir los siguientes tres campos:

- a) Apoyo institucional a la CAF, el cual básicamente comprende el asesoramiento de expertos que asistan a la CAF en el desempeño de sus tareas, con especial hincapié en la promoción, evaluación y control técnico de los proyectos industriales en los que participa este Organismo, capacitando también de este modo a su personal permanente.
- b) Realización de estudios específicos de preinversión a nivel multinacional con el objeto de identificar proyectos encuadrados dentro de la programación industrial
- c) Prestación de asistencia técnica directa a los países para cooperar en la ejecución de estudios que normalmente requieren acciones de apoyo en distintas áreas.

1.1 Ramas industriales cubiertas por el Proyecto.

Se estimó la participación por el PNUD de un Director del Proyecto, un analista financiero y expertos en las ramas metalmecánica, automotriz, petroquímica, siderúrgica y de construcción naval. Asimismo se consideró la utilización de consultores de corto plazo para temas específicos.

La CAF debía proveer contrapartes para los expertos internacionales del Proyecto, que en principio se fijaron en un Director Nacional, 3 analistas financieros, ingenieros en las ramas metalmecánica, automotriz, petroquímica, y 7 especialistas a definir. Asimismo, la CAF debía estar dispuesta a ampliar el personal especializado de contraparte en el momento que fuera necesario para el mejor desarrollo del Proyecto.

De esta forma, los campos abarcados por el Proyecto cubrían prácticamente todas las actividades operativas de la CAF.

1.2 Funciones de asistencia técnica.

Las funciones de asistencia técnica descritas más arriba comprenden actividades emergentes de la promoción y financiamiento de proyectos industriales en los países del Pacto Andino, lo que incluye tareas de:

- a) Identificación de proyectos
- b) Definición de términos de referencia para estudios de preinversión
- c) Selección y contratación de consultores
- d) Supervisión de estudios de preinversión
- e) Evaluación de proyectos
- f) Asesoramiento en la adquisición de tecnología

- g) Asesoramiento para compra de equipos y maquinaria
- h) Supervisión de proyectos en ejecución

Por otra parte, las funciones de asistencia debían ser coordinadas con las actividades de la Junta del Acuerdo de Cartagena, organismo técnico del Pacto Andino.

Por su envergadura, el Proyecto RLA/74/011 puede estimarse entre los de mayor impacto en la CAF. Además del apoyo aportado por este Proyecto, la CAF cuenta también con programas de asistencia técnica auspiciados por varios países y otros organismos internacionales.

Dado que la CAF es una institución financiera para el desarrollo, los proyectos industriales identificados y evaluados por la gestión de los expertos del Proyecto contarían automáticamente con los fondos necesarios para su promoción y ejecución.

2. Objetivos.

Los propósitos y alcances del programa de asistencia a brindar a la CAF pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) Asistir a sus países miembros en la promoción, implementación y supervisión de proyectos en los sectores metalmecánico, petroquímico, automotor y siderúrgico, ya sean estos de liberación automática o asignados a cada país.
- b) Colaborar en la determinación de aquellas necesidades de la infraestructura industrial especialmente referidos al sector metalmecánico y que son indispensables para el éxito de los proyectos.
- c) Apoyar al sector metalmecánico para facilitar su complementación con otros sectores con los que existe una alta interdependencia y cuyos -

programas sectoriales se esperaba que fueran aprobados antes de fines de 1974.

- d) Asistir en la evaluación tecno-económica de los proyectos específicos presentados por los países para su financiamiento.
- e) Dar asesoramiento a los empresarios del área, a nivel de proyectos específicos, para la racionalización o reconversión de la industria existente que pudiese verse afectada por el programa de liberación arancelaria.

Al iniciarse efectivamente el Proyecto en enero de 1976 los objetivos anteriores se reajustaron y actualizaron dándosele el siguiente contenido:

- a) Asistir a los países miembros en la identificación, elaboración, evaluación e implementación de proyectos
- b) Prestar asesoramiento a empresas existentes para la racionalización o reconversión de sus plantas industriales
- c) Colaborar en la selección, adquisición e incorporación de la tecnología necesaria para los proyectos en gestión
- d) Apoyar específicamente las acciones vinculadas al sector automotriz y a la infraestructura básica necesaria para el desarrollo del mismo

Esos mecanismos contribuirían a impulsar el proceso de integración subregional que finalmente se traduciría en:

- Una mayor expansión, especialización y diversificación de la producción industrial
- Aprovechar al máximo los recursos disponibles en el área
- Mejorar la productividad y la utilización eficiente de los factores productivos
- Aprovechar las economías de escala del mercado ampliado
- Prender a la distribución equitativa de los beneficios

Dado que no se establecieron oportunamente indicadores que permitieran cuantificar los avances logrados en el Proyecto, la evaluación debe hacerse subjetivamente teniendo en cuenta las actividades desarrolladas en los distintos campos y los recursos disponibles para las mismas.

3. Resultados.

Los objetivos del Proyecto no pudieron ser cumplidos como estaba previsto, dado que atentaron contra el normal funcionamiento del mismo distintas causas, las principales de las cuales se señalan a continuación:

3.1 El atraso en la fecha de iniciación del Proyecto, que estaba prevista para el 1º de abril de 1974, y que recién se consolidó en enero de 1976. En efecto, por falta de acuerdo entre el organismo ejecutor y la agencia de cooperación, el Director del Proyecto fue designado a fines de 1975 y su incorporación se materializó el 5 de enero de 1976.

Esto significó que el planteo original del Proyecto había variado sustancialmente, dado el tiempo transcurrido, y la primera misión del Jefe del mismo fue preparar una actualización del plan de tareas. En discusión con las autoridades de la CAF se acordó la eliminación del analista financiero y del experto en construcción naval, fusionar en una sola persona los cargos de experto metalmecánica y automotriz y la creación del cargo de experto agroindustrial.

3.2 Las dificultades financieras por las que atravesó el PNUD en 1976 imposibilitaron la incorporación de los expertos previstos, y se contó solamente con el apoyo del técnico metalmecánica y automotriz a partir de julio de 1976. Además de los inconvenientes propios de la falta del personal previsto, esta situación creó malestar en las autoridades de la CAF e interfirió notablemente en el desarrollo del Proyecto.

- 3.3 A poco de iniciarse las actividades, la CAF introdujo una reforma en su estructura organizativa que dejó indefinidos los canales de comunicación con el proyecto. Posteriormente, se produjo el cambio de Presidente de dicho organismo, quien a su vez algunos meses después de hacerse cargo de sus funciones propició una nueva reorganización interna que está aún en miras de definirse.
- 3.4 En noviembre de 1976 se efectuó un reagrupamiento físico del personal de la CAF que significó que los asesores en general, incluidos los del Proyecto RLA/74/011 quedarán separados del personal permanente de la CAF al estar ubicados en distintos edificios alejados unos 10 minutos de viaje uno del otro. Esto ha dificultado las comunicaciones personales, la consideración conjunta de material de estudio, etc.
- 3.5 La reducción del presupuesto del PNUD a que se hace referencia en el punto 3.2 provocó también dificultades en la realización de los viajes a la Subregión que se solucionaron en parte al hacerse cargo la CAF de sufragar el costo de los mismos cuando se trataba de atender pedidos de asistencia técnica de los países.
- 3.6 La situación creada en el ámbito del Pacto Andino que culminó con el retiro de Chile del mismo, influyó también para crear una tensa expectativa que provocó también la paralización o la disminución del ritmo de las actividades.

Dadas las circunstancias mencionadas más arriba, los objetivos del Proyecto sólo fueron logrados parcialmente. Si bien no se plantearon indicadores que reflejaran cuantitativamente los logros alcanzados, se puede decir que dada la escasez de recursos con que se contó, se hicieron comparativamente algunos avances efectivos en los campos de apoyo institucional a la CAF y de prestación y asistencia técnica a los países.

Esas realizaciones surgieron como consecuencia de los informes presentados por el personal del Proyecto con motivo de los viajes efectuados a los países o como generación espontánea en temas generales de interés.

El Proyecto RLA 74/011 permitió asimismo facilitar en cierta medida los canales de comunicación entre la CAF y JUNAC que no mantenían la vinculación estrecha que hubiera sido de desear dado el carácter complementario de sus objetivos. A este respecto es de hacer notar que oportunamente los expertos del Proyecto como resultados de sus viajes, elevaron informes a las autoridades de la CAF recalcando la necesidad de hacer efectiva la comunicación entre ambos organismos a través de una serie de medidas que fueron posteriormente implementados en forma parcial.

4. Actividades.

Las actividades del Proyecto se desarrollaron dentro de dos de los campos previstos: apoyo institucional a la CAF y asistencia técnica directa a los países.

4.1 Asistencia institucional a la CAF:

- Se trabajó en la metodología para selección y contratación de consultores y se establecieron normas generales para su utilización
- Se analizaron diversos estudios de factibilidad contratados por la CAF y los países efectuándose las pertinentes recomendaciones
- Se asistió en la preparación de guías para seguimiento y control de proyectos en ejecución y estudios de preinversión
- Se colaboró en el tema de negociación y adquisición de tecnologías
- Se prestó ayuda en el estudio y proposición de un plan de financiamiento para las industrias básicas vinculadas al desarrollo del sector automotriz en la subregión

4.2 Asistencia técnica directa a los países

- Se efectuaron diversos viajes a los países miembros de la CAF con el objetivo de:
 - Identificar proyectos de inversión
 - Estudiar la viabilidad de proyectos específicos
 - Analizar propuestas para el desarrollo del programa automotriz
 - Colaborar con instituciones nacionales

5. Insumos. (ONUDI y CAF)

En puntos anteriores se hace referencia a la reducción drástica de la participación prevista por el PNUD en el programa

En lo que hace a la CAF, su aporte fundamental estaba constituido por la incorporación de expertos de contraparte que se redujo correlativamente con la eliminación de los expertos internacionales.

En otros aspectos, puede decirse que la CAF cumplió satisfactoriamente sus obligaciones contractuales.

6. Comentarios y Recomendaciones.

Los proyectos interdisciplinarios corren el peligro de que en el ámbito nacional se dispersen en varios organismos responsables, lo cual puede atentar seriamente contra la efectividad de la asistencia técnica. En efecto, no todos los funcionarios, y menos aún si pertenecen a distintas oficinas, encarar sus actividades con el mismo criterio, interés y dinamismo. Esa disparidad de enfoque puede trabar el desarrollo de las actividades de los expertos y dificultar el éxito de su gestión.

Sería recomendable por lo tanto asegurar la unidad de la contrapartida, o trabajar solamente hasta cierto grado de desarrollo de los proyectos con

el organismo de interés global y luego elaborar programas específicas (no interdisciplinarios) a nivel de oficinas ejecutoras.

Una de las mayores dificultades que pueden presentarse a los expertos a nivel operativo es la falta de información por los funcionarios nacionales. Se debería tal vez incluir en los documentos de proyectos alguna cláusula específica sobre este tema, donde se enfatice la facilidad de acceso que debe tener el funcionario internacional a correspondencia, archivos, reuniones, etc., y se destaque la obligación de colaborar en este aspecto de los contrapartes y personal local.

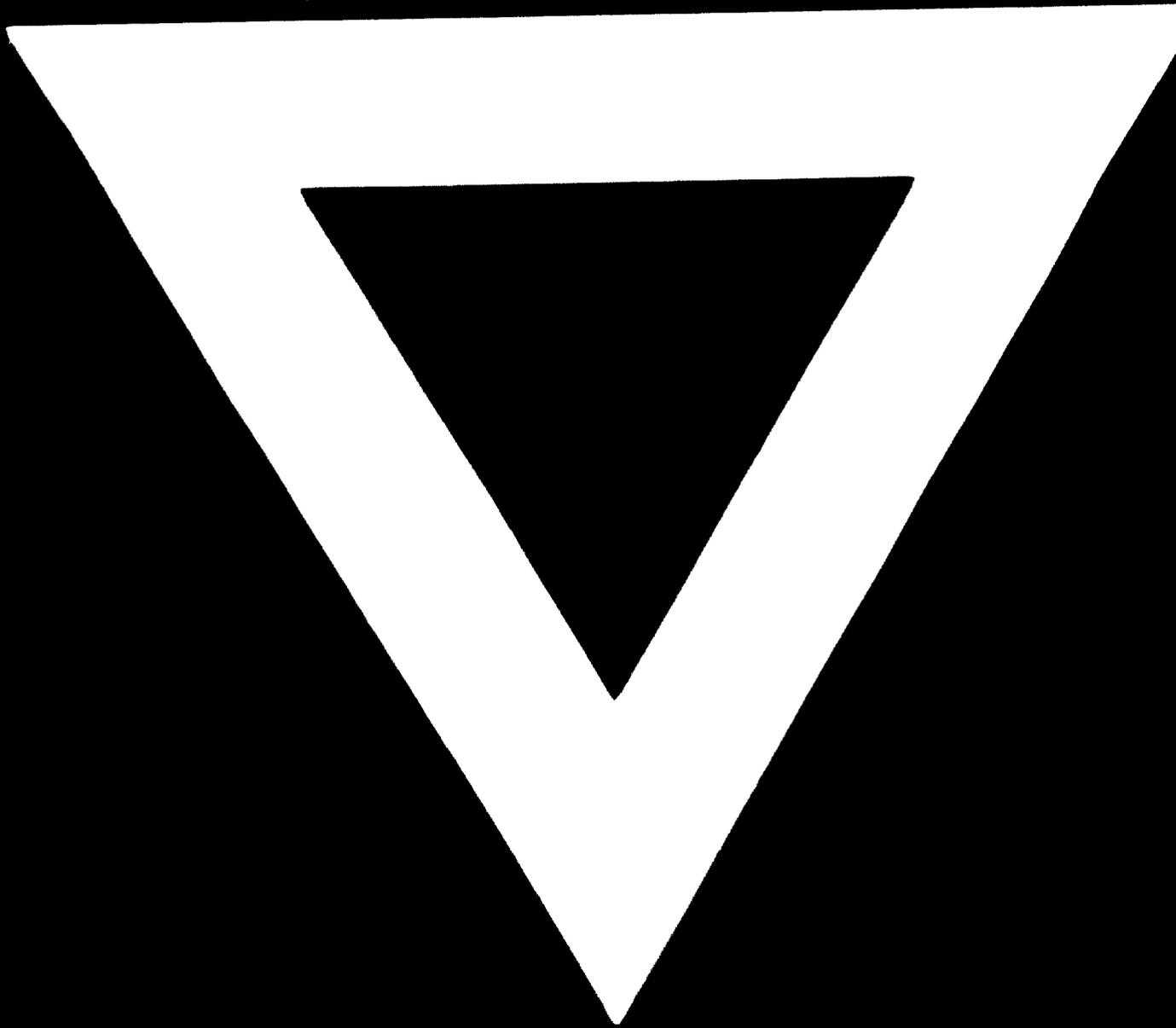
En general, los países latinoamericanos han detectado a través de estudios globales sus necesidades y requerimientos en industrias básicas, infraestructura, financiamiento, etc. Habría que tratar de evitar el ser redundante en este sentido. En otras palabras, no se debe seguir acumulando estudio sobre estudio sino que se deben encarar los proyectos de asistencia de manera que cada etapa que se realice sea un avance sobre la anterior, para así ir pasando de la fase macroeconómica a la identificación de los proyectos, delineamiento de los perfiles, estudios de pre y factibilidad, evaluación, anteproyectos y proyectos de ingeniería, promoción, ejecución y control de operación.

En cada caso habrá que definir con precisión funciones y responsabilidades y actuar a nivel de asesores o de co-directores de proyectos, según sea el nivel de los recursos humanos con que se pueda contar a nivel nacional.

El intercambio de experiencias del personal de asistencia técnica puede ser valiosísimo y debe promoverse al máximo utilizando todos los recursos disponibles: por correspondencia directa, a través de circulares emitidas por un centro de información y fundamentalmente con reuniones periódicas como la que nos ocupa en estos momentos.

We regret that some of the pages in the microfiche copy of this report may not be up to the proper legibility standards, even though the best possible copy was used for preparing the master fiche

C-643



81.11.09