



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



08314



Distr. LIMITADA

ID/WG.252/11*

31 enero 1978

ESPAÑOL

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

PROYECTO DE INFORME
DE LA REUNION PARA EL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS SOBRE
PROYECTOS INTEGRADOS DE DESARROLLO INDUSTRIAL
EN AMERICA LATINA²⁰²

Santiago de Chile, 27 junio - 1º julio 1977

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

** En documentos anteriores, esta reunión se ha denominado "Reunión para el intercambio de experiencias sobre proyectos interdisciplinarios de desarrollo industrial en América Latina".

id.78-621

Indice

	<u>Página</u>
Introducción	1
1. ASPECTOS GENERALES DE LA COOPERACION TECNICA	3
1.1 La calidad de la asistencia técnica	3
1.2 La trayectoria de un proyecto	3
1.3 Conversaciones preliminares o gestación del proyecto	4
1.4 Diseño, formulación o nacimiento de un proyecto	6
1.5 Ejecución o vida relativa del proyecto	7
1.6 Acciones posteriores al término del proyecto	8
1.7 Generalidades sobre proyectos de planificación	10
1.8 Generalidades sobre proyectos de inversión	12
1.9 Generalidades sobre proyectos de servicio	14
2. LOS PROYECTOS INTEGRADOS DE DESARROLLO INDUSTRIAL	19
2.1 Definición de proyecto integrado	19
2.2 Historial de los proyectos integrados	22
2.3 Necesidad de los proyectos integrados y su comparación con proyectos específicos	23
3. GUIAS PRACTICAS PARA PROYECTOS INTEGRADOS	25
3.1 Guías generales	25
3.1.1 El uso del Manual de procedimientos y políticas del PNUD	25
3.1.2 La necesidad de uniformar la terminología	26
3.1.3 Etapas de formulación de proyectos integrados	27
3.1.4 Las misiones para formulación de proyectos	31
3.1.5 El interés del gobierno	33
3.1.6 Inserción del proyecto dentro del marco institucional del país	34
3.1.7 Obligaciones previas y prerrequisitos para un proyecto integrado	35
3.1.8 Los insumos	37
3.1.9 La selección del Director Internacional del Proyecto	39
3.1.10 El personal de contraparte	41
3.1.11 Informaciones y estadísticas básicas	43
3.1.12 El reclutamiento de expertos especialistas de corto plazo	44
3.1.13 El soporte de la Sede	45

Indice (cont.)

	<u>Página</u>
3.1.14 Los indicadores de avance	47
3.1.15 El seguimiento posterior de los proyectos	48
3.1.16 La comunicación de experiencias interproyectos	49
3.2 Guías para proyectos de planificación	50
3.2.1 Introducción	50
3.2.2 El equipo de expertos necesarios para un proyecto de planificación industrial	52
3.2.3 Capacitación de personal local en planificación	53
3.2.4 Ambito y ubicación de un proyecto de planificación industrial	54
3.2.5 Sobre la información indispensable y decisiones políticas básicas	55
3.2.6 Capacidad de la Sede para apoyar Proyectos de Planificación	56
3.2.7 Evaluación de los proyectos de planificación industrial	57
3.2.8 Aspectos que podría contemplar un proyecto de planificación industrial	58
3.3 Guías para proyectos de inversión	60
3.3.1 El concepto de proyecto de inversión	60
3.3.2 Identificación de proyectos de inversión	61
3.3.3 Algunas características de los estudios de preinversión	63
3.3.4 La escasez de empresarios	67
3.3.5 La importancia de los estudios de mercado	69
3.3.6 El componente tecnológico de los proyectos	70
3.3.7 La contratación del conocimiento especializado	72
3.3.8 La infraestructura y el marco legislativo	75
3.3.9 La promoción de los proyectos	77
3.3.10 La financiación de los proyectos de inversión	79
3.3.11 Compromiso de implementación y asistencia postproyecto	81
3.3.12 La coordinación de los proyectos de inversión	82

Indice (cont.)

	<u>Página</u>
3.4 Guías para proyectos de servicios	83
3.4.1 Definición de servicios industriales	83
3.4.2 Estrategia en la planificación y puesta en marcha de servicios	85
3.4.3 Acogida por parte de la industria a los servicios	86
3.4.4 Vinculación de los servicios con el financiamiento	87
3.4.5 Servicios gratuitos vs. servicios pagados	88
3.4.6 Inserción de los servicios en los programas nacionales y de zona	89
3.4.7 Insumos externos y movilización de personal nacional	89
3.4.8 Organismo de contraparte y grado de participación gubernamental	91
3.4.9 Nivel, experiencia y permanencia del personal de contraparte	92
3.4.10 Criterios para centralización e intercambio de información	92
3.4.11 Apoyo de las Sedes, ONUDI, PNUD y CEPAL	93
3.4.12 Indicadores de éxito	94
3.4.13 Acción del Gobierno - Compromiso de seguimiento	95

Indice (cont.)

Lista de Anexos

	<u>Página</u>
I. Lista de participantes	96
II. Agenda revisada de la Reunión	99
III. Lista de proyectos invitados	101
IV. Lista preliminar de documentos	104

Introducción

La reunión de expertos sobre el "Intercambio de Experiencia sobre Proyectos Integrados de Desarrollo Industrial en América Latina", preparada por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en cooperación con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), tuvo lugar en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile del 27 de junio al 1º de julio de 1977.

La finalidad principal de la reunión fue:

- a) Analizar la experiencia práctica e información recopilada por la ONUDI durante los últimos años, con el objeto de preparar pautas o guías para mejorar la calidad de la asistencia técnica proporcionada por intermedio de proyectos integrados de desarrollo industrial a ejecutarse en América Latina y otras regiones.
- b) Examinar los medios y medidas para combinar la asistencia técnica con la financiera, incluyendo la participación de instituciones de financiamiento, tales como bancos de desarrollo y fondos de inversión en todas las etapas de un proyecto industrial para asegurar su apoyo financiero con miras a lograr los objetivos del proyecto. Las recomendaciones resultantes de este examen formaron una parte importante de las pautas o guías mencionados en el punto anterior.
- c) Estudiar el establecimiento de sistemas o medios, los cuales permitan que la experiencia lograda en un proyecto integrado en América Latina se pueda transmitir a otros proyectos similares, para asegurar que los responsables de la implementación de los proyectos estén completamente enterados de metodologías y experiencias de otros países.

La reunión contó con la participación de representantes de las sedes respectivas de la ONUDI en Viena, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Nueva York y Santiago, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), además de los directores nacionales e internacionales de doce proyectos de desarrollo industrial en ejecución dentro del área.

La médula de reunión la constituyó la exposición de las experiencias tanto sustantivas como operacionales de los 12 Proyectos presentes, cada uno de los cuales presentó además un documento con la descripción de los objetivos de cada proyecto, sus logros, dificultades y recomendaciones.

El intercambio de opiniones directas entre los jefes de los respectivos proyectos constituyó el primer paso hacia la transferencia de información interproyecto, objetivo fijado en el punto c) mencionado en esta introducción.

Como guía para orientación de la reunión, la secretaria de la ONUDI preparó un "Temario" con los conceptos básicos sobre los proyectos integrados y

una exposición sobre los puntos que deberían tratarse. De este temario se han tomado algunas ideas y definiciones que se incluyen en este informe.

Para un mejor aprovechamiento del escaso tiempo disponible, la reunión se dividió en tres grupos de trabajo, según los temas que componen proyectos integrados.

Grupo 1 - Planificación

Estrategia, Programación y Política Industriales.

Grupo 2 - Inversión

Proyectos industriales de inversión; Identificación, Preparación y Promoción.

Grupo 3 - Servicios

Proyectos de Servicios Industriales.

En cada grupo de trabajo se nombró un Moderador, como director de las discusiones y un relator para tomar notas y preparar un informe sobre las conclusiones del grupo. El informe final de la reunión de Santiago, tiene como base estos informes parciales, junto con los análisis de otros documentos existentes sobre la materia y antecedentes de reuniones anteriores de la ONUDI sobre problemas similares relacionados con la eficiencia de los proyectos o dificultades en la implementación de éstos.

En el capítulo de las guías, en el tema de planificación, la colaboración de expertos de la CEPAL, con amplia experiencia en la región, fue de gran valor, como asimismo el documento titulado "Evaluación de PNUD/ONUUDI de Proyectos en las esferas de la Estrategia, Programación y Políticas Industriales". Aunque este documento no agota el tema en este campo, la reunión de Santiago no logró innovar mucho más, pero sí pudo comprobar muchas de las afirmaciones ahí expuestas basadas en la experiencia en el terreno de los propios participantes.

1. ASPECTOS GENERALES DE LA COOPERACION TECNICA

1.1 La calidad de la asistencia técnica

Las metas que se han definido en la Conferencia de Lima ONUDI II, para la industrialización de los países en vías de desarrollo, son muy ambiciosas. Para alcanzarlas, el crecimiento del producto industrial de estos países necesita aumentar considerablemente. Para este crecimiento deberá concurrir en forma apreciable el efecto multiplicador que proporciona la cooperación técnica internacional. Por otro lado, es un hecho que los montos puestos a la disposición del sistema de Naciones Unidas, no han ni siquiera acompañado el aumento de costos de la cooperación técnica. Así que el sistema de Naciones Unidas en general y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en particular, se enfrentan por un lado con metas cualitativamente y cuantitativamente ampliadas y por otro lado con recursos financieros en valores constantes, más limitados.

Se cree que existe una sola manera para enfrentar este dilema aparentemente insoluble, atender prioritariamente los aspectos cualitativos de la cooperación técnica en todas sus fases. El diseño, la cooperación con el Gobierno, la implementación y la utilización de los resultados de la cooperación técnica tendrán que ser analizados sistemáticamente de manera de mejorar sustancialmente sus efectos.

1.2 La trayectoria de un proyecto

La unidad básica de los programas de cooperación técnica del PNUD es el proyecto. Este término es usado generalmente para referirse a cualquier esfuerzo organizado de un gobierno que recibe asistencia técnica del PNUD, sea éste un conjunto de actividades complejas o la capacitación de un solo individuo en el extranjero llevada a cabo como un esfuerzo independiente. Las guías que se sugieren en este informe se refieren fundamentalmente a detalles de fondo o de forma, observados en la práctica, cuya modificación o corrección se estima ayudarían a los proyectos para lograr sus objetivos en forma más eficiente, en menor tiempo y aún en menor costo.

Las guías cubren toda la existencia y aún las acciones posteriores de un proyecto, desde su concepción o gestación como idea y solicitud del gobierno a través del Representante Residente, (R.R.), su nacimiento (formulación o

diseño), su vida activa (periodo de ejecución en terreno), su término (fin de sus actividades) y acciones posteriores para asegurar su permanente contribución al desarrollo.

Las guías bien pudieron dividirse de acuerdo a la vida del proyecto, como se indica en el párrafo anterior, pero se ha preferido clasificarlas siguiendo los lineamientos de este informe, según los temas en que se han dividido los proyectos interdisciplinarios (planificación, inversión y servicios). Considerando así, una primera clasificación que se señala como "guías generales" aplicables en común a todo tipo de proyectos integrados de desarrollo industrial.

Estas recomendaciones se consideran útiles para el PNUD como el organismo base para el financiamiento, la canalización y supervisión de la asistencia técnica a los países en desarrollo; para la ONUDI como el organismo de ejecución y responsable de los aspectos sustantivos de la asistencia en el sector industrial y para los gobiernos de los países receptores de esta cooperación.

Aunque corriendo el riesgo de ser repetitivo en muchas ideas, se ha preferido sacrificar la corrección expositiva, a fin de señalar lo más claramente posible ciertas interrelaciones fundamentales.

Por su importancia y a título de introducción a estas guías se pretende expresar a continuación, en términos simples, cuál sería la trayectoria de un proyecto ideal que permita asegurar en lo posible su éxito futuro, considerando naturalmente la flexibilidad de adaptación que requiere cada país o situación particular.

1.3 Conversaciones preliminares o gestación del proyecto

Durante la etapa de gestación del proyecto y en las conversaciones preliminares entre el gobierno (Organismo Gubernamental de Coordinación) y el Representante Residente del PNUD en el país, se esbozan o delinear algunos aspectos de importancia capital para la vida futura del proyecto, como son:

- a) La detección del interés real del Gobierno por llevar a cabo el proyecto;
- b) La definición de los objetivos de desarrollo inmediatos y aquellos a más largo plazo;
- c) La evaluación de la capacidad del país para llevar a cabo el proyecto y aprovechar eficientemente sus resultados o determinar la necesidad de un proyecto previo o preparatorio;
- d) La inserción más adecuada del proyecto dentro del marco institucional del Gobierno;

- e) La fijación del posible organismo gubernamental de ejecución (organismo de contraparte) y sus vinculaciones con otros organismos de gobierno que necesariamente estarán relacionados con los objetivos o la ejecución del proyecto solicitado.

En general, se determinan las bases para la futura formulación o diseño del proyecto definitivo en todos sus detalles, el que se realizará posteriormente, con la participación del organismo de ejecución (ONUUDI) y el organismo gubernamental de ejecución (contraparte) ya definido. Ver diagrama 1.

Se estima que esta etapa previa de negociación entre el PNUD y el Organismo Gubernamental de Coordinación es importante, porque da al Representante Residente, que tiene el conocimiento del medio local, la posibilidad de influir diplomáticamente ante el Gobierno en la importante definición de los aspectos antes mencionados, anticipándose a recibir una solicitud preparada sólo por el Gobierno o una dependencia de éste, con un enfoque más limitado de los problemas pertinentes al proyecto y sin considerar mayormente los intereses del PNUD y la ONUUDI y sus respectivas capacidades de asistencia. Siempre es más fácil influir en la toma de una decisión que posteriormente tener que rechazarla o modificarla.

Esta primera etapa de "gestación" termina con la solicitud oficial de asistencia técnica del gobierno al PNUD por intermedio de un proyecto, cuyo primer borrador del documento de proyecto lo constituye la propia solicitud.

Esta solicitud o primer borrador del documento de proyecto es analizado y ajustado en la oficina del Representante Residente, para corregir o modificar detalles, en combinación con el organismo gubernamental de coordinación y darle la forma que las normas del PNUD recomiendan. Este segundo borrador, más refinado, es enviado en consulta a la Oficina Regional del PNUD en Nueva York y al organismo de ejecución (ONUUDI) para su análisis, posibles ajustes y comentarios.

Suponiendo obtenido un acuerdo en principio sobre el proyecto, después de estos exámenes previos, se estaría en condiciones de formular el documento de proyecto definitivo con la participación tripartita del gobierno (Dependencias vinculadas al proyecto y organismo gubernamental de ejecución), PNUD (Representante Residente o el personal de la oficina del Representante Residente que éste designe) y ONUUDI (misión de asistencia técnica o misión exploratoria para formulación del proyecto).

1.4 Diseño, formulación o nacimiento de un proyecto

Se considera esta formulación (o nacimiento) uno de los aspectos más críticos para el éxito futuro de un proyecto. De los comentarios expresados por los participantes de la reunión en Santiago que este informe reproduce, gran parte se refiere a defectos en el diseño del proyecto. Estos defectos de diseño (sumados a otros, que más adelante se detallan) han sido las causas de una lista no despreciable de errores tales como: fracasos del proyecto en su etapa de ejecución, pobres resultados para el desarrollo, objetivos logrados en forma parcial o incompleta, proyectos que generan organismos gubernamentales sin permanencia en el tiempo o sin impacto en el desarrollo del país, proyectos de inversión que no se implementan con estudios que pasan a ser informes de biblioteca, planes o estrategias de desarrollo que luego los gobiernos olvidan o aplican sólo parcialmente, deficiente o nula preparación del personal de contraparte, costos exagerados para el gobierno y el PNUD, etc.

Por otra parte, el "Manual de procedimientos y políticas" del PNUD expresa claramente cómo debe formularse un proyecto, cómo controlar su ejecución y da algunas directivas, aunque muy limitadas para el seguimiento post-proyecto, en forma de asegurar dentro de lo posible su permanencia o implementación futura. Especial importancia merece el capítulo de este manual relativo a "obligaciones previas" y "prerrequisitos", instrumentos que permiten condicionar la prestación de la asistencia técnica a acciones previas que no siempre se cumplen, poniendo en peligro el éxito del proyecto. Parte de las guías hacen referencia a este aspecto.

La importancia de un proyecto bien formulado, desde luego, no asegura su completo éxito, pero sí se considera uno de los factores que contribuyen sustancialmente a él. De aquí también la importancia que estas guías atribuyen a las misiones de asistencia para la formulación o misiones exploratorias; donde la capacidad, el conocimiento sustantivo y experiencia de los diseñadores que deben integrar la misión de la ONUDI, se considera trascendente e indispensable para los proyectos integrados.

El costo de una misión de formulación y el tiempo que ésta toma son muy poco significativos comparados con el riesgo de fracaso del proyecto. Como antes expresara, no deben olvidarse las contingencias que pueden amenazar el éxito de un proyecto, aunque su diseño sea perfecto, constituidas por imponderables externos al sistema. Estos siempre estarán presentes en los países en desarrollo, y ante los cuales la única defensa de un proyecto es su flexibilidad

y capacidad de adaptación, a través de sus mecanismos propios de vigilancia (revisiones y evaluaciones periódicas) que permiten cambios y ajustes en su formulación dentro de ciertos límites. Algunos de estos imponderables serían los siguientes:

- Cambios políticos.
- Variaciones bruscas en la situación económica de los países que generalmente repercuten en los proyectos.
- Alteraciones imprevistas en el marco institucional.
- Cambios en las prioridades de desarrollo del gobierno.
- Cambios en altos funcionarios de gobierno con enfoques diferentes sobre las prioridades del proyecto mismo, etc.

Un proyecto flexible y adaptable puede sortear aún estas u otras contingencias, siempre que sea bien manejado por un jefe de proyecto hábil y experimentado con el apoyo de la sede y la valiosa colaboración del Representante Residente.

Terminada la etapa de formulación o diseño, corresponde como paso siguiente, su aprobación por los organismos pertinentes del PNUD y la ONUDI.

El diagrama 2 trata de esquematizar el trámite general que sufre un proyecto hasta llegar a sus objetivos.

La aprobación y firma del proyecto en sus aspectos de procedimientos están perfectamente claros en el Manual de políticas y procedimientos, pero parece conveniente insistir una vez más, en algunos aspectos de particular importancia, para asegurar dentro de lo posible, su éxito futuro antes de ser firmado el proyecto. Ellos se refieren a las verificaciones siguientes:

- a) Que todas las obligaciones previas o prerrequisitos han sido cumplidos o están en proceso de cumplirse antes de la llegada al país del jefe internacional del proyecto.
- b) Que todos los insumos aportados por el gobierno existen y que su disponibilidad al iniciarse el proyecto es inmediata (edificios, oficinas, equipos, personal de apoyo, personal de contraparte, etc.).

1.5 Ejecución o vida activa del proyecto

Una vez firmado el documento por el Representante del Gobierno y por el Representante Residente en nombre del PNUD y la ONUDI (si esta es la forma acordada por ambos organismos) se estará en condiciones de iniciar la ejecución del proyecto o vida útil de éste, tan pronto como sea posible.

Para el éxito de un proyecto, y siguiéndole en orden de importancia de su buena formulación, el segundo factor decisivo es la selección adecuada del Director Internacional del Proyecto. En las guías generales se destaca este aspecto.

Aunque se reconoce que para un director internacional los conocimientos técnicos sobre el campo específico del proyecto son de gran importancia, no se los consideró como un factor indispensable para su buen desempeño, pues tendrá a su disposición especialistas que lo proveerán de estos conocimientos.

El primer paso en la ejecución del proyecto será la preparación del "plan de trabajo" y el "marco para la participación efectiva del personal" ambos documentos se incorporarán al documento de proyecto y deben ser aprobados por el organismo gubernamental de ejecución (contraparte), por el organismo de ejecución (ONUDI) y por el Representante Residente.

El plan de trabajo constituye la base de las actividades del proyecto y es elaborado por los directores nacional e internacional del proyecto. Una parte importante de las guías tiene relación con estos instrumentos, los cuales deben ser flexibles y revisarse periódicamente, ajustándose a las necesidades o cambios que se presenten.

Durante la vida del proyecto las actividades de vigilancia y las revisiones y evaluaciones periódicas, cobran especial relevancia para su éxito futuro. En las guías se consideran también estas actividades, que pocas veces se cumplen en la práctica y generalmente cubriendo sólo en los aspectos administrativos u operacionales y no en los sustantivos.

1.6 Acciones posteriores al término del proyecto

Como un proyecto asistido por el PNUD y ejecutado con la cooperación de la ONUDI, es considerado solamente un medio hacia un fin más amplio, es decir, el cumplimiento del objetivo de desarrollo pertinente, el PNUD y la ONUDI tienen roles que desempeñar en ayuda del gobierno en orden a asegurar la efectividad del proyecto aun después que éste ha terminado.

La responsabilidad para llevar a cabo los esfuerzos necesarios para alcanzar el objetivo de desarrollo respectivo pertenece al gobierno. Lamentablemente no existe hasta hoy mecanismo alguno que permita al sistema de Naciones Unidas comprometer el interés del gobierno por la permanencia, efectividad y eficiencia futuras de un determinado proyecto, una vez terminado el período de asistencia.

La labor del PNUD y la ONUDI post-proyecto es sólo de observación y análisis de resultado para la obtención de experiencias futuras y de recomendaciones de apoyo al proyecto ante el gobierno u ofrecimiento de asistencia adicional si ésta es necesaria.

El gobierno es soberano para decidir si desea suprimir o cambiar los objetivos de desarrollo en relación con un determinado proyecto, suprimiendo los resultados de éste y no implementándolo de acuerdo al programa originalmente planeado.

En la reunión de Santiago se expresaron pocas opiniones sobre este problema, del cual existen felizmente pocos casos en el área (proyectos con muy pobres resultados para el desarrollo, por pérdida del interés del gobierno).

El caso inverso también existe, cuando el gobierno desea reforzar la acción de un determinado proyecto para alcanzar un objetivo de desarrollo más ambicioso, diversificando sus actividades integrándolas o ampliándolas, para lo cual pide asistencia al sistema PNUD/ONUDI. Las guías reflejan algunas opiniones sobre esta materia.

Como resumen de lo expuesto en estas generalidades sobre la cooperación técnica, marginando los campos de planificación, inversión y servicios que se verán en los párrafos siguientes, podrían mencionarse seis aspectos relevantes sobre los cuales podría actuarse para mejorar la asistencia técnica en Latinoamérica en relación con los proyectos integrados de desarrollo industrial. Enumerados por orden de importancia éstos serían los siguientes:

- a) Buen diseño y formulación del proyecto.
- b) Adecuada selección del director internacional del proyecto.
- c) Verificación del cumplimiento estricto de las obligaciones previas y prerequisites, como condicionante para firmar la aprobación del documento de proyecto.
- d) Buen diseño del plan de trabajo y marco para la participación del personal, con metas claras programadas en el tiempo.
- e) Reforzar y acentuar las actividades de vigilancia; revisiones, evaluaciones y seguimiento posterior del proyecto.
- f) Decidido apoyo de ONUDI, PNUD y gobierno al proyecto.

En las guías se comentan los detalles donde la experiencia recomienda actuar dentro de los seis aspectos mencionados anteriormente, referidos esencialmente a mejorar la eficiencia del proyecto mismo.

1.7 Generalidades sobre proyectos de planificación

Como introducción al tema, se considera importante mencionar algunos conceptos básicos referentes tanto a la planificación como a política económica. Primeramente cabe aclarar que se hace referencia a la planificación y políticas económicas exclusivamente del gobierno, es decir en el aspecto macroeconómico. En segundo lugar, que este informe se refiere principalmente a aspectos de importancia en la planificación y programación dentro del marco de referencia de los programas de asistencia o cooperación técnica.

La planificación debe entenderse como un instrumento de programación y de previsión. Elemento esencial de planificación es un alto grado de veracidad y de realismo. De allí que las bases o información que sirven para su elaboración tienen que ser lo más amplias y exactas que sean posibles. El último producto de planificaciones es el plan que puede o no ser escrito. Su característica esencial consiste en la previsión futura de realizaciones y actividades económicas.

Por políticas se entiende las medidas adoptadas por el país para conseguir ciertos objetivos. Estos objetivos vienen definidos por una decisión política del país. Estas ofrecen una serie de alternativas para conseguir los objetivos deseados. Tales alternativas se consideran de acuerdo con la disponibilidad, potencialidades, conveniencia u objetivos políticos y de la situación del plan. De esta manera, una desviación del plan puede requerir modificación de políticas.

Dentro de los planes cabe distinguir entre planes indicativos y normativos. Es lógico que un gobierno puede establecer únicamente un plan de carácter obligatorio si le es posible controlar todos los elementos y variables que intervienen en el proceso económico. Este caso sólo se presenta en economías de tipo socialista. Existe también una categoría intermedia de planes de desarrollo donde el plan tiene carácter mandatorio para el sector público pero solamente indicativo para el sector privado. Cabe señalar también que cuanto más largo sea el período cubierto por el plan, tanto menor grado de confianza tendrá éste. Por medio de la planificación cabe definir cuantitativamente los insumos, medidas y acciones en todos los sectores económicos a través del tiempo para lograr los objetivos. Esta estimación expresada en una proyección requiere de varios elementos. En primer lugar, requiere de una información sobre la situación actual y pasada. Requiere también de una técnica econométrica de elaboración y de proyección de datos como de los mecanismos

institucionalizados de preparación. Cabe señalar que la planificación es un proceso continuo tanto en su elaboración como en su análisis.

Aparte de una proyección en términos de insumos para los objetivos, son elementos esenciales de una planificación, la previsión de las actividades, los controles de ejecución del plan y su permanente evaluación, lo cual también requiere una estructura administrativa permanente, especialmente concebida a esta finalidad. Dado que no es posible el seguir a diario la evaluación de un plan, las técnicas económicas y estadísticas concebidas para lograr un control continuo, tienen un interés fundamental.

La importancia particular de la planificación en los países en vías de desarrollo se debe fundamentalmente a dos hechos. De un lado, los países disponen de recursos limitados para fomentar su desarrollo. De allí que una idea clara y coordinada sobre la alocaación de estos recursos a través de un período suficientemente largo es imprescindible. Por otro lado, y esto es particularmente importante en caso de la industria, el desarrollo (sobre todo a largo plazo) de un cierto sector económico (o de rama) de un país, no sólo depende de este sector; sino en un grado muy elevado también de otros, y de la infraestructura tanto física como de servicios en general. De allí que una política de fomento industrial no puede concentrarse solamente en la industria, sino también en otros sectores, y es de máxima importancia que los insumos necesarios de otros sectores estén disponibles en el momento, cantidad y calidad requerida. Esto a su vez requiere que se conozca su relación o correlación con el desarrollo industrial para fomentar en un grado adecuado aquellos insumos.

Donde más problemas se presentan en países en vías de desarrollo es, de un lado en el aspecto de obtención de datos estadísticos que permitan una definición cuantitativa precisa de metas, insumos, etc.; de otro lado, hay que tener en cuenta que el plan en sí no es un estudio abstracto, sino un programa de acción y lo que le confiere su importancia es el grado de realización. Ahora bien, su realización requiere una estructura de administración adecuada y unos mecanismos de acción administrativa de acuerdo a los objetivos. Es aquí donde en muchos países en vías de desarrollo se presentan dificultades serias en la realización del plan. Estas dificultades se presentan no porque los objetivos sean imposibles de alcanzar, sino porque en muchos casos el país no dispone de los mecanismos idóneos para interpretar o administrar las políticas.

De las consideraciones anteriores se deduce el papel que puede desempeñar la asistencia técnica en la planificación del desarrollo y de las dificultades existentes en su establecimiento o ejecución. También se ve la complejidad del problema y el hecho de que la base de planificación es una decisión política de objetivos y prioridades del país. Las diversas (y a veces alternativas) políticas de desarrollo se aplicarán una vez tomada la primera decisión política.

Siendo esta decisión política de responsabilidad soberana del país, la asistencia técnica a este nivel sólo puede tener un papel de asesoría. Este papel será más amplio cuando se incluye la selección de políticas económicas para alcanzar el objetivo político.

1.8 Generalidades sobre proyectos de inversión

El objetivo perseguido por las guías prácticas en el campo de los proyectos de inversión, es intentar ayudar a funcionarios internacionales y nacionales a identificar y preparar mejores proyectos industriales y que éstos sean implementados, de manera que se reduzcan los riesgos y aumenten las perspectivas de éxito, tanto desde el punto de vista de ganancias para el empresario como del de la rentabilidad social y económica nacional.

Se pretende presentar un cuadro real de algunos de los numerosos problemas implicados y de sus posibles soluciones.

La mayoría de las ideas expuestas son bien conocidas en el campo de la preparación de proyectos de inversión. Existe abundante literatura sobre la materia, ampliamente referenciada en el documento del PNUD "Guidelines on Project Formulation" No. G3400-2 (300) Annex 2 Page 1, desde luego mucho más que sobre proyectos de planificación y servicios, por esta razón y para no ser repetitivo, no se pretende sino enfocar aspectos prácticos para mejorar los proyectos, deducido de las experiencias presentadas en la reunión de Santiago.

Una premisa fundamental deducida de la reunión es que la escasez de capital de financiamiento no es lo que más está retrasando el ritmo de desarrollo industrial en Latinoamérica.

Existen instituciones internacionales y regionales como el Banco Mundial, AID, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, etc., además de bancos de fomento nacionales y la Banca Privada Nacional e Internacional que disponen de fondos con este propósito.

Las limitantes más serias se encontrarían en aspectos estructurales, en los proyectos mismos y en algunos factores imprescindibles para su materialización.

El problema se enfocó dividiendo las dificultades detectadas en dos grupos. Problemas estructurales sobre los cuales el sistema de Naciones Unidas no puede actuar en el corto o mediano plazo. Estas serían las siguientes:

- a) Falta de inversionistas y empresarios experimentados que arriesguen su dinero y presten su garantía en nuevas empresas, situación que se ve acentuada por inestabilidades políticas y reglas del juego cambiantes en los países del área.
- b) Estrechez de los mercados locales por el bajo ingreso per capita con una distribución muy desigual, problema que solamente se soluciona parcialmente integrando estos mercados.
- c) Falta de ahorro interno para capital de base, vacío que en muchos países no puede llenar la inversión extranjera por razones de política interna, lo cual afecta también, en cierto grado, el ingreso de nuevas tecnologías.
- d) Clima de inversión no adecuado por deficiencias de infraestructura, marco legislativo, carencia de incentivo, etc.

Aspectos susceptibles de modificarse a través de la cooperación técnica de Naciones Unidas serían los siguientes:

- e) Deficiencias en los proyectos. Se estudió mejorar la calidad y eficiencia de los proyectos prestando una mejor asistencia técnica a menor costo, lo cual constituyó el mayor esfuerzo de estas guías. Las vinculaciones que este planteamiento involucra centraron la mayor atención de la reunión de expertos.
- f) Desinterés de los escasos empresarios capaces por los proyectos realizados. Sobre este aspecto, la discusión se centró principalmente en la identificación e incorporación temprana en la preparación del proyecto, del organismo o empresario inversionista que implementará o ejecutará el proyecto, con el propósito de familiarizarlo con él y asegurarse su participación vinculándolo simultáneamente con el organismo financiero.
- g) Deficiente sistema de promoción. Se dieron recomendaciones cómo mejorar el sistema de promoción, acentuando su acción y modificando sus modalidades para hacerlo más flexible y agresivo; aspectos que se mencionan en varias de estas guías.
- h) Dificultades para el financiamiento de los proyectos especialmente por las razones expuestas en e), f) y g). Se indican algunas normas dadas por la experiencia sobre cómo colaborar con el sistema de financiamiento de los proyectos, adaptando éstos a los requisitos exigidos por la banca, evitando con ello duplicaciones de esfuerzos o nuevos estudios.

Desde luego no todos los proyectos de inversión deberán ser implementados, el objeto de las guías es ayudar a una mejor investigación, preparación y selección de los proyectos industriales, de modo que los países en desarrollo

puedan escoger los más perfectos y desarrollarlos efectivamente, para poder obtener su financiación. Una comunidad de intereses existe entre el gobierno, los inversores de los países en desarrollo y los financistas; todos están interesados en que los proyectos sean económica, financiera y técnicamente correctos y beneficiosos para la economía nacional del país en que se establecerán.

La preparación, análisis y evaluación de los proyectos industriales no pueden sistematizarse en un proceso de cálculo, aunque sí deberá hacerse un amplio uso de guías o normas como ayudas. Las decisiones importantes en relación con los proyectos son, en última instancia, juicios de valor basados en la experiencia del inversionista o del experto, pero deben hacerse siempre sobre la base de una investigación y análisis completos.

1.9 Generalidades sobre proyectos de servicio

Los servicios industriales son el conjunto de actividades o prestaciones dirigidas a apoyar el sector industrial para el mejoramiento de la gestión empresarial y que se manifiesta en un aumento de la productividad y competitividad de las ramas que lo constituyen.

Los servicios industriales se dividen en servicios específicos y asistencia técnica directa a la industria.

Los servicios específicos son:

1. Normalización
2. Información industrial
3. Investigación tecnológica
4. Certificación de calidad
5. Capacitación gerencial de mandos medios y operacionales
6. Selección, adaptación y desarrollo de tecnología.

La asistencia técnica directa a la industria, generalmente llamada servicios de consultoría, está constituida por las siguientes áreas:

1. Mercadotecnia
2. Producción
3. Economía y finanzas
4. Personal
5. Gestión empresarial.

En la mayoría de los casos en Latinoamérica los servicios específicos, sobre todo los cuatro primeros enumerados, son manejados por el gobierno (entidades

autónomas del Estado) o bien semi-gubernamentales (con participación del sector privado).

La asistencia técnica directa a las empresas industriales, cuyo objetivo es el de mejorar los rendimientos y los índices de productividad, generalmente se concretan en recomendaciones para utilizar los medios de producción (capital, mano de obra e insumos) en una forma más eficiente mediante una racional distribución de planta, la eliminación de cuellos de botella, la disminución de los desperdicios, la utilización de subproductos, el establecimiento de canales adecuados para provisión de materias primas y la distribución de productos a los consumidores, la simplificación y mejora de los métodos administrativos y contables, etc.

En estos casos, la implementación de las mejoras recomendadas requiere de una inversión de capital adicional, que si bien puede ser de magnitud más pequeña que la necesaria para la construcción de una nueva planta industrial, no deja de ser menos importante. En efecto, el aumento del producto industrial (por ejemplo, en un 5 ó 10% por año) mediante el aumento de productividad de las instalaciones existentes, no costará tanto como conseguir el mismo aumento construyendo nuevas plantas industriales. Este solo hecho tiene un enorme impacto en la economía general del país.

Analizando las condiciones de un país y su industria que justifiquen el establecimiento de instituciones de servicios multisectoriales, se puede concluir que la viabilidad de tal institución es inversamente proporcional al grado de desarrollo industrial del país. En la medida que industrias de un determinado país se van desarrollando con énfasis en determinadas ramas industriales, se vuelve necesario el desdoblamiento de esa institución multisectorial en varias especializadas en esas mismas ramas industriales, y sus aspectos tecnológicos particulares.

En América Latina, prácticamente todos los países poseen instituciones multisectoriales o especializadas que prestan servicios industriales. Se considera por tanto que la ayuda más provechosa que el sistema de Naciones Unidas puede proveer a estas instituciones será en: organización, metodología, campos técnicos, económicos y específicos más que en el establecimiento de nuevas instituciones.

El nivel de conocimiento en técnicas gerenciales, producción, etc., permite contar con aportaciones importantes de fuente local. Los problemas centrales son el concepto de organización de metodología y estrategia de consultoría propia (debidamente adecuada a las necesidades del país) y aporte de algunos insumos muy especializados. El intercambio de experiencias con otros países en vías de desarrollo puede jugar aquí un papel fundamental.

Diagrama 1

DIAGRAMA DE FORMULACION DE UN PROYECTO IDEAL

Generación de la Idea del Proyecto

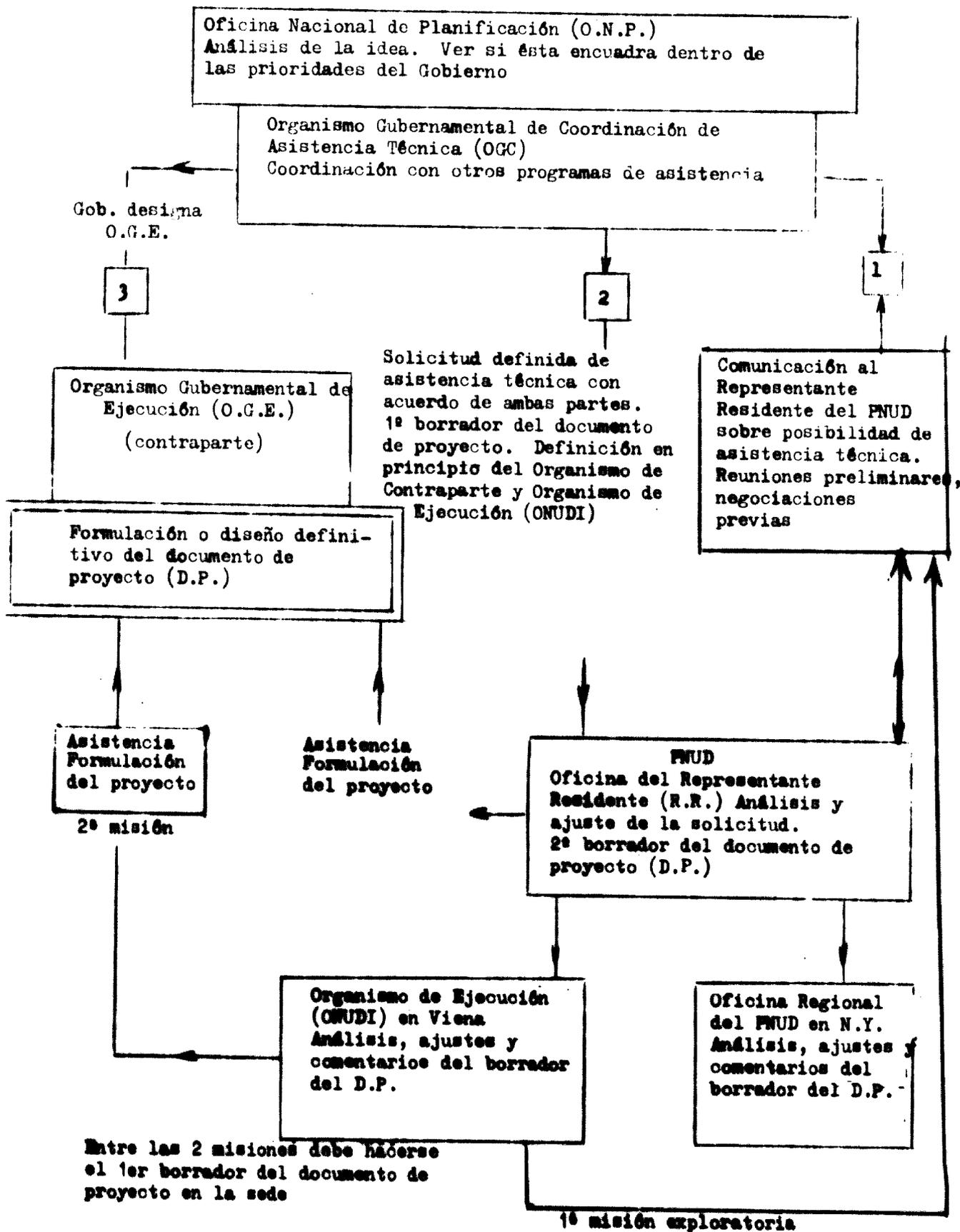
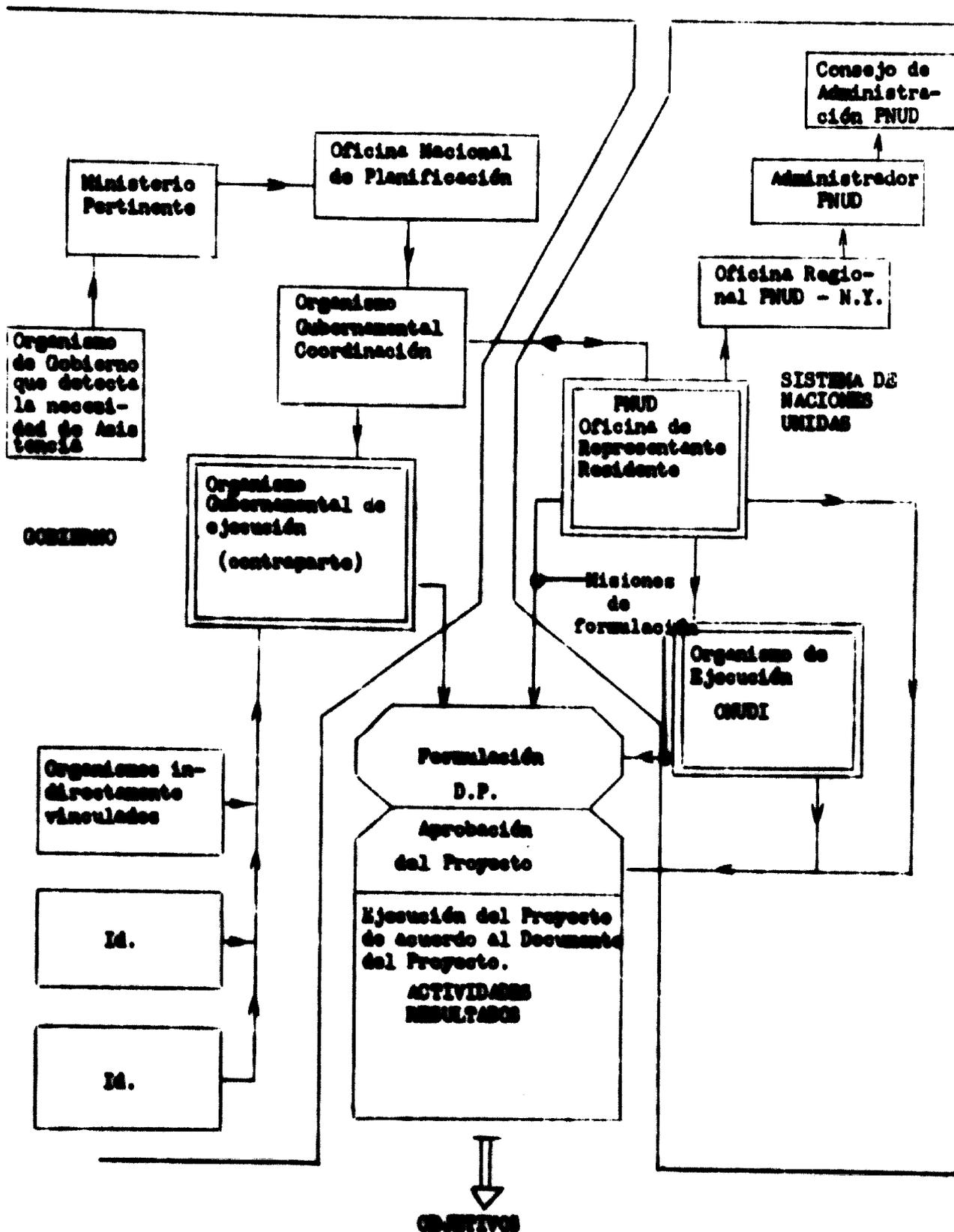


Diagrama 2

TRAYECTORIA GENERAL DE UN PROYECTO HASTA LOGRAR SUS OBJETIVOS



2. LOS PROYECTOS INTEGRADOS DE DESARROLLO INDUSTRIAL

2.1 Definición de proyecto integrado

Como se ha dicho, 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 del plan comprenden medidas generales, como también específicas a nivel sectorial, o de rama, 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 éstos 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 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
- 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.

MATRIZ

Temas (Líneas)	Ramas industriales (Columnas)					
	Textil	Metálicas básicas	Químicas	Papel y celu- losa	Ali- men- tos	Etc.
Planificación industrial						
Proyectos industriales						
Servicios industriales						

Un proyecto integrado deberá cubrir, como mínimo, una línea o columna de esta matriz. En su expresión más amplia, el proyecto interdisciplinario 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 relacionadas 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 sería la creación y puesta en marcha de servicios de asesoría técnica y gerencial a la industria nacional; servicios de normalización, control de certificación y 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 (CIIU - Clasificación industrial uniforme de todas las actividades económicas, Serie M N° 4 Rev. 2 N° de venta S 68 XVII 8). Estas ramas luego se van desagregando en subramas, industrias o productos específicos, etc., hasta llegar a las unidades de producción.

El proyecto integrado debe cubrir, 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 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 asistencia o ramas industriales).

2.2 Historial de los proyectos integrados

Los proyectos integrados han constituido el grueso del esfuerzo de cooperación técnica tradicional en los distintos sectores asistidos por el sistema de Naciones Unidas. Por otro lado, desde el establecimiento de la ONUDI en diciembre de 1966, se ha verificado que los proyectos en el sector industrial han tenido un campo mucho más restringido y, consecuentemente, dimensiones más reducidas. Teniendo en consideración la amplitud horizontal y vertical de los esfuerzos necesarios para el desarrollo industrial y el carácter esencialmente restringido y especializado que han tenido esos esfuerzos por parte de la ONUDI, no se puede esperar que la cooperación técnica con esta óptica pueda tener un alcance e influencia considerables en el desarrollo industrial de un determinado país.

Esto no significa, sin embargo, que esta cooperación de tipo especializado no haya sido provechosa. Por el contrario, en muchos casos tal asistencia proporcionó los insumos necesarios para el alcance de metas muy específicas, aunque muy limitadas en el marco del amplio sector industrial.

A pesar de que los esfuerzos de cooperación por parte de la ONUDI -como se explica arriba- han tenido un carácter fundamentalmente especializado, se ha desarrollado, además, una serie más reducida de proyectos integrados que conviene analizar, a raíz de diez años de experiencia en los mismos. La selección de esta evaluación se debe, a la importancia que tiene este tipo de proyectos para el alcance de las metas de desarrollo industrial que se han fijado para el tercer mundo.

El análisis de los proyectos integrados de desarrollo industrial ejecutados por la ONUDI hasta este momento, indica que estos proyectos han surgido de una manera accidental como respuesta a necesidades genéricas de desarrollo industrial por parte de los gobiernos. Como no se tenía experiencia previa en este campo, estos proyectos adolecieron de una serie de problemas de diseño y crecimiento, que algunas veces llegó a poner en duda el concepto mismo de proyecto interdisciplinario. En algunos casos, resultados valederos comenzaron a mostrarse solamente cinco o seis años después del pedido inicial del gobierno. Además, la definición misma del proyecto y su aprobación por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONUDI sufrieron generalmente retrasos considerables debidos a dudas sobre su efectividad, falta de términos de comparación y su volumen. Después de un trabajo de evaluación hecho en la Sede y en algunos casos, en el terreno, se ha verificado que estos

proyectos, a estas fechas, y en su gran mayoría, se han establecido sólidamente en las maquinarias gubernamentales como instrumentos indispensables y empiezan a proveer ayuda de la cual no se puede prescindir. En resumen, estos proyectos han tenido un crecimiento lento y difícil; pero alcanzaron una madurez sólida y provechosa.

2.3 Necesidad de los proyectos integrados y su comparación con proyectos específicos

Como se explicó anteriormente, el proyecto integrado es la única respuesta de cooperación técnica realmente efectiva para alcanzar metas globales de desarrollo industrial en un país o región determinada. De esta manera se puede seguir un proyecto industrial desde su concepción hasta su implementación; diseñar, establecer y posteriormente desarrollar un sistema de asistencia técnica a nivel nacional para varias ramas industriales; hacer un levantamiento del sector para permitir la preparación del plan de desarrollo industrial, etc.

De una manera general, tales tareas no se pueden llevar adelante con insumos aislados y reducidos de asistencia técnica. Lógicamente, los esfuerzos limitados y específicos de asistencia técnica continúan teniendo un lugar importante en el campo de actividades de la ONUDI; pero éstos se destinan tan sólo a llenar pequeños vacíos en tareas que sean esencialmente coordinadas o que tengan seguimiento por entidades locales. Además el alcance y los resultados de estos proyectos serán por tanto mucho más limitados que el de los proyectos integrados.

Se ha verificado también que la ejecución de estos proyectos específicos puede ser grandemente facilitada por la presencia, en el mismo país o región, de un proyecto integrado porque este último, debiendo disponer de una amplia gama de conocimientos del país y de relaciones locales podrá, con facilidad, preparar y seguir el trabajo del experto que implemente el proyecto específico.

Desde el punto de vista de planificación nacional, estos proyectos integrados se justifican por varias razones. En primer lugar, igual que en la planificación nacional, un cierto objetivo no se logra atacando un solo aspecto, sino más bien con acciones a diferentes niveles, en diferentes ramas y con diferentes acciones y diferente intensidad de insumos. Esto en sí ya es una razón suficiente para justificar la existencia de proyectos integrados. Sin embargo, no es la única.

Otra razón por la cual deben de considerarse proyectos integrados es que a través de la diseminación y diversificación (planeada y coordinada) de insumos en distintos lugares receptores, se logra un fortalecimiento general de la infraestructura de servicios (fundamental para la ejecución del plan nacional) y del otro lado, se reducen los riesgos de falta de efectividad global de un programa de asistencia limitado.

En lo que a estrategia de concepción se refiere, también cabe una comparación con la planificación nacional. Se trata, como ya se ha señalado, de prever acciones e insumos coordinados a diferentes niveles, en diferentes sectores y en especialidades o actividades diferentes. Estos insumos serán de distinta naturaleza, según los problemas u objetivos a alcanzar. Hay que pensar en experiencias nuevas o únicas de países en vías de desarrollo que pueden aportar soluciones más adecuadas que las resultantes de la experiencia de países altamente desarrollados.

Cabe finalmente decir que los proyectos integrados no se justifican exclusivamente por razones objetivas. También se justifican por las reglas administrativas de Naciones Unidas que sin duda implican un cierto modo de proceder, mucho más efectiva dentro del concepto de un proyecto integrado, proporcionando una elasticidad adicional, como también una programación más amplia, permitiendo una mayor anticipación y por consiguiente una movilización más efectiva y precisa de los insumos.

3. GUIAS PRACTICAS PARA PROYECTOS INTEGRADOS

3.1 Guías generales

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" (MPP) 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 normalizar los proyectos integrados bajo moldes fijos, se cree que la existencia de guías basadas en la experiencia de 10 años de diseño e implementación de los mismos, podrá ayudar sustancialmente en la preparación de nuevos proyectos de este tipo o en la reorientación de proyectos existentes.

Inicialmente estas guías 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 representan 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. La reunión de Santiago fue la primera experiencia en esta materia, como tal sufrió las limitantes que siempre acontecen a un suceso de este tipo. El factor más restrictivo fue el tiempo para tratar un tema demasiado amplio y complejo.

Para una mejor comprensión de estas guías, se las ha dividido en cuatro secciones, la primera de éstas consignadas en el párrafo 3.1 comprende las guías generales aplicables a todo tipo de proyectos integrados. Las tres secciones restantes, comprenden guías que se aplican específicamente a cada uno de los temas relacionados con este tipo de proyectos: Planificación, inversión y servicios.

3.1.1 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 Manual de procedimientos y políticas 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 Manual de procedimientos y políticas (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, fundamentalmente 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.

Lamentablemente se ha constatado un gran desconocimiento de estas instrucciones, ciertas veces por falta de divulgación de este manual por el mismo PNUD, pues algunos expertos desconocían su existencia. Para otros, conociéndolo, su lectura en inglés se hace tediosa y más difícil que en otros idiomas, y por último algunos sabiendo su existencia no han podido obtener una copia.

En razón de lo anteriormente expuesto se recomienda una amplia difusión de este manual entre el personal que trabaja en los proyectos de desarrollo y su traducción y a los otros dos idiomas de trabajo de las Naciones Unidas (castellano y francés).

3.1.2 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.

La comunicación entre el personal perteneciente al sistema de Naciones Unidas que tiene relación con la problemática del desarrollo industrial, necesita una terminología clara y bien definida en sus comunicaciones.

En el caso específico del idioma español, empleado en la mayoría de los países latinoamericanos, se dan 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. Existen palabras que en términos del lenguaje usado dentro del campo de la cooperación técnica, se emplean con gran amplitud, como por ejemplo la palabra "proyecto", la cual parece conveniente precisar más cuando hace a un caso específico (proyecto de inversión, servicios, planificación, etc.). Otro término muy usado durante la reunión fue "ente-ejecutor",

por algunos es interpretado como el empresario, por otros como el organismo de gobierno que ejecuta el proyecto y para otros es el organismo internacional de ejecución o agencia ejecutora, (ONUDI) en este caso.

Se recomienda que la ONUDI prepare un glosario de los términos técnico-económicos más usados en el campo del desarrollo industrial junto con una definición clara de cada uno de ellos en los tres idiomas de trabajo de Naciones Unidas.

3.1.3 Etapas de formulación de proyectos integrados

Por ser éste, posiblemente el tema más amplio de estas guías prácticas para mejorar los proyectos interdisciplinarios, se trató en forma general parte de él en los capítulos 1.4 y 2.1 de este informe, dejando para estas guías los puntos más relevantes que fueron vistos en la reunión o especialmente destacados en el temario propuesto. Esta guía señala recomendaciones de tipo pragmático en tres sentidos, relativas al diseño del proyecto integrado.

- a) actividades preparatorias
- b) alcance de los proyectos interdisciplinarios
- c) objetivos, actividades y resultados.

Manteniéndose dentro del contexto de la formulación de proyectos y en mérito a su trascendencia, las guías que se relacionan con las misiones de exploración, los insumos, los prerrequisitos, el interés del gobierno y la inserción del proyecto, se exponen separadamente.

a) Actividades preparatorias

Los proyectos integrados necesitan, por su complejidad, de un tiempo relativamente largo, alrededor de un año para su perfecta identificación, desde su concepción hasta su aprobación financiera. (ver capítulo 1.3).

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 cooperación técnica 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 del Representante Residente a través de una primera misión de la ONUDI, la cual prestara 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, -preparación del documento de proyecto- realizada en forma tripartita por el gobierno, el PNUD y la ONUDI:

- el gobierno representado por el organismo gubernamental de ejecución (contraparte)
- el PNUD por el Representante Residente u oficiales de la oficina nacional y/o regional
- la ONUDI por una misión exploratoria ad-hoc con conocimientos sustantivos sobre el proyecto y experiencia en el área.

Esta Comisión tripartita, al diseñar el proyecto definitivo, podría aprobar, modificar o rechazar el planteamiento original del proyecto, o si éste no estuviese lo suficientemente maduro, diferirlo en el tiempo de acuerdo a las apreciaciones de sus integrantes. Una vez que exista acuerdo sobre el proyecto y su diseño entre las partes interesadas, éste debería ser aprobado inmediatamente.

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

En algunos casos, el proyecto fue aprobado para actividades preparatorias por un período de alrededor de seis meses, porque no había confianza total en su diseño. Durante este período, que debería considerarse experimental, el diseño del proyecto debería ajustarse de acuerdo con las necesidades y condicionamientos sacados a la luz por la práctica. Resulta que estas aprobaciones para actividades preliminares no tuvieron el efecto esperado porque, en los casos examinados, el proyecto fue finalmente aprobado según el diseño inicial sin ajuste alguno, cuando las actividades preparatorias se terminaron. Por otro lado, fue muy difícil contratar un jefe de proyecto de corta duración, y conseguir el necesario apoyo incondicional del gobierno frente a una semiaprobación del proyecto. Con respecto al primer aspecto es muy difícil lograr

absoluta objetividad en un jefe de proyecto cuando éste visualiza su posible permanencia en el cargo, siempre que el proyecto se realice, tenga éste un buen o mal diseño.

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.

b) Alcance de los proyectos integrados

La identificación de un proyecto interdisciplinario de cooperación técnica incluye, en primer lugar, la identificación de los objetivos del mismo a alcanzarse. De acuerdo con estos objetivos, se identificarán los resultados del proyecto.

Este trabajo se ha hecho principalmente dentro del marco del proyecto de cooperación técnica convencional y frecuentemente sin considerar un marco más general que se vuelve necesario para el cumplimiento de las actividades del proyecto o sin asegurar que otras acciones se seguirán al proyecto. Se verificó que por esta razón, aunque muchas actividades lograron alcanzar los objetivos inmediatos del proyecto, fallaron en lo que se relaciona con los objetivos a largo plazo, por falta de ciertas actividades complementarias que no fueron consideradas en el diseño del proyecto.

También la deficiencia del proyecto puede derivar de una concepción técnica demasiado estrecha, como es el caso de una fábrica en equipo agrícola que se proyecta con insuficiente consideración de los aspectos agrícolas del país. En otros casos, se pueden encontrar proyectos técnicamente bastante elaborados en cuanto a ingeniería, pero con insuficiente información económica.

La deficiencia puede también relacionarse con aspectos institucionales, financieros y de organización que pudieran en ciertos casos ser tan decisivos para la ejecución y funcionamiento del proyecto que se convierten en elementos de juicio importantes para la adopción de decisiones. Los diseños de proyectos deberán considerar estos diferentes aspectos del problema, que exigirán diferentes enfoques para su solución.

El diseño de un proyecto integrado deberá, por lo tanto, partir de un marco más extenso que el campo de sus actividades directas; esto no significa

que el campo de actividades de un proyecto integrado no sea ilimitado. Como conclusión puede indicarse que el alcance de un proyecto integrado deberá ser limitado a un marco suficientemente amplio que garantice el cumplimiento de sus objetivos, teniendo en cuenta las relaciones e interconexiones existentes.

c) Objetivos, actividades y resultados

El diseño del proyecto debe establecer claramente los objetivos de desarrollo o generales a nivel macroeconómico, tomando en consideración que el proyecto es solamente uno de los medios para su obtención.

En la práctica, objetivos generales tales como: dinamizar el sector industrial, modernizar ramas industriales, participar en el desarrollo industrial del país, etc., tan frecuentemente encontrados en documentos de proyecto, no suelen ser mensurables y generalmente son vagos e imprecisos. No obstante, un objetivo general puede a veces ser impreciso.

La precisión tiene que quedar reflejada en los objetivos específicos que han debido ser definidos para cubrir necesidades, mejorar condiciones, o resolver problemas detectados. Estos objetivos tienen que ser definidos en términos mensurables. Además por cada intención, es decir por cada necesidad detectada es preciso redactar un objetivo específico.

Efectuando el análisis de las condiciones reales existentes en el país y para conseguir alcanzar estos objetivos específicos en calidad y tiempo, se diseña un proyecto que debe contener determinadas actividades. Las actividades deben medirse en términos de resultados. Estos resultados, cuando está bien diseñado el proyecto, deben de mostrar lo que se ha conseguido de los objetivos específicos y que estos objetivos específicos si se alcanzan, han resuelto o mejorado en la medida predefinida a priori, los problemas o necesidades que originaron la creación del proyecto.

Los objetivos específicos deben ser alcanzables cuando el marco de referencia permanece, dentro de ciertos límites, constante.

El proceso de acercamiento a este esquema, es partiendo del objetivo general y objetivos específicos, hasta llegar a las actividades e insumos necesarios, y no al revés.

En el análisis de los proyectos se notó que los objetivos alcanzados fueron, de una manera general, mucho menores que los esperados. Varios factores negativos concurren a este hecho; pero aunque esto no hubiera ocurrido, algunos de los objetivos esperados, por su ambición, no se hubieran alcanzado.

Con respecto a las actividades, éstas deberán ser identificadas nítidamente, en tal forma que satisfagan los resultados requeridos, igualmente las subactividades que correspondan. Aquí cabe hacer presente lo ya dicho anteriormente respecto a los proyectos integrados, "Un cierto objetivo no se logra atacando un solo aspecto, sino más bien con variadas acciones coordinadas a diferentes niveles en diferentes ramas y con diferentes insumos." Lo cual implica un marco de actividades más amplio que en proyectos convencionales.

La descripción de los resultados (o metas) que las actividades del proyecto deberán producir para cumplir los objetivos inmediatos, deberá ser clara y expresarse en forma sustantiva, especificando también las fechas en que se producirán.

El diseño de un proyecto integrado igual que un plan nacional requiere una estrategia de acción. Esto, a su vez, requiere dos elementos que no suelen darse en proyectos aislados: una elasticidad de acción (es decir ajustes subsiguientes en utilización o destino de recursos) y un fondo de reserva o de emergencia para problemas muy específicos que surgen inesperadamente (normalmente constituido por consultores de corta duración). La elasticidad también se requiere por la posibilidad inherente de cada plan, de tener que reajustar medidas o políticas inicialmente previstas.

3.1.4 Las misiones para formulación de proyectos

La reunión de Santiago estimó como indispensables las misiones exploratorias para la formulación adecuada de los proyectos integrados. Según el Manual de políticas y procedimientos, estas misiones pueden ser de cuatro tipos:

- a) La designación de consultores reclutados local o internacionalmente, para asesorar al gobierno en uno o más aspectos del proyecto propuesto.
- b) Una o más misiones ad-hoc de formulación enviadas por el organismo de ejecución (ONUDI) o por el PNUD o por ambos, cuyos miembros pueden ser reclutados de su propio personal o de fuera.
- c) El nombramiento anticipado de uno o más expertos designados para participar en la futura ejecución del proyecto (generalmente el jefe del grupo internacional).
- d) La movilización de expertos internacionales localmente disponibles en uno o más proyectos en operación, asistidos por el sistema de Naciones Unidas.

Debido a la decisiva influencia que tiene la formulación del proyecto en su éxito o fracaso, se recomendó que en lo posible la misión fuese constituida,

según el punto b), es decir, con la participación de una misión ad-hoc del propio personal de la Sede de la ONUDI, con conocimientos sustantivos del proyecto a realizarse y el cual posteriormente apoyará el proyecto desde la Sede misma.

El personal del PNUD sería el perteneciente a la oficina del Representante Residente. El aportará el conocimiento objetivo del medio local del país y en el futuro verificará la entrega de los insumos, participará en la vigilancia, revisiones y evaluaciones y posteriormente en el seguimiento post-proyecto.

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 tendrán relación con el proyecto, en el sentido de asegurar su apoyo y colaboración futura, evitando los celos institucionales frecuentes entre entidades gubernamentales. La formulación o diseño del proyecto permite al PNUD y a la ONUDI discutir en profundidad todos los detalles del proyecto, como así también apreciar las condiciones y capacidades del medio local para llevarlo a su realización. La reunión tripartita a su vez presenta una excelente oportunidad de valorar el verdadero interés del gobierno por el proyecto.

El hecho que uno o dos funcionarios de la Sede de la ONUDI participen en la formulación del proyecto, da una oportunidad a éstos de familiarizarse con el terreno, conocer el marco institucional del país en que se insertará el proyecto y a los funcionarios del gobierno y del PNUD que participarán en él. Tendrá así una mejor visión para su función de apoyo desde la Sede, como así también una mejor base para elegir los expertos más adecuados al proyecto.

Las alternativas a) y d) utilizan personal que, aunque pudiera ser muy capacitado, no continuará en contacto con el proyecto terminada su misión, no afectándolo en el mismo grado la responsabilidad que cabe por algún error u omisión en la formulación del documento de proyecto.

Sin embargo, el hecho de elegir la alternativa b) no significa que el gobierno no pueda designar un consultor para que lo asesore durante la formulación del proyecto, igualmente el PNUD o la ONUDI pueden pedir la participación de algún experto internacional localmente disponible con los mismos fines

La alternativa c) no se considera recomendable por las dificultades de contratación por corto plazo de un experto (jefe de proyecto) para un proyecto todavía inexistente y la posible parcialidad de sus opiniones para asegurar su participación futura, aunque durante la formulación se concluya en la inconveniencia de realizarlo.

Asegurada la formulación del documento de proyecto en las condiciones anteriormente expuestas, éste debería constituir un todo coherente, equilibrado, compatible en todos sus aspectos, bien adaptado al medio local, flexible y con un amplio enfoque de la problemática de desarrollo del país.

3.1.5 El 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 éstas 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 integrados 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 implementación futuras del proyecto.

El interés del gobierno se demuestra a través de diversas actitudes frente al proyecto, por ejemplo; la inserción a nivel adecuado al proyecto dentro del marco institucional, la categoría e influencia del director nacional que se asigne al proyecto, el suministro oportuno de los insumos comprometidos en cantidad y calidad (oficinas adecuadas, personal de apoyo eficiente,

facilidades de obtención de información básica, personal de contraparte de buen nivel profesional y dedicación exclusiva al proyecto, etc.).

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 cancelarse.

3.1.6 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 está propuesto, pudiera no ser el más conveniente, la inserción del proyecto debería reestudiarse en conjunto.

El diseño de un proyecto integrado requiere de una preparación mucho más extensa que un proyecto simple. Para tal efecto conviene recomendar al gobierno hacer un análisis cuidadoso del nivel del organismo nacional encargado directamente de la preparación y ejecución del proyecto, para que las tareas y responsabilidades del organismo sean compatibles con su facultad y autoridad de tomar las decisiones necesarias. A este respecto, es muy importante el conocimiento del medio local que existe en el Representante Residente y su personal, para insinuar al gobierno el organismo de contraparte donde mejor encaje el proyecto, considerando también los temas y ramas hacia donde éste se oriente.

Dentro de los países del área, generalmente existe una gran proliferación de instituciones que sirven cada sector, desde el ministerio pertinente, hasta el pequeño organismo semiautónomo (que algunas veces concentra un gran poder de decisión). Recomendar entre todos ellos el más adecuado como contraparte no es tarea fácil. Factores como vinculaciones con otras instituciones claves involucradas (especialmente de financiación), proximidad a los niveles administrativos donde se toman las decisiones, capacidad en lo referente a talento del equipo profesional, los celos institucionales entre entidades con funciones similares, etc., deben ponderarse cuidadosamente.

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.

3.1.7 Obligaciones previas y prerrequisitos para un proyecto integrado

En el capítulo 1 párrafo 1.4 se expuso la importancia de establecer claramente en el documento de proyecto, las obligaciones previas y prerrequisitos necesarios para que un proyecto de asistencia técnica logre sus objetivos con máxima eficiencia.

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. Esta participación del SIDFA lo obligaría a enterarse perfectamente de todos los detalles del proyecto y compartir, en cierta forma, parte de la responsabilidad del diseño y por lo tanto también de su éxito futuro.

Una mayor participación de los SIDFA's en los proyectos de la ONUDI en el área parece, desde todo punto de vista, indispensable desde el diseño del proyecto, su ejecución, su terminación y seguimiento posterior.

En muchos de los proyectos analizados se ha comprobado incumplimiento por parte del gobierno para llevar a efecto estos compromisos entre los

cuales podrían citarse: no suministro o entrega retrasada de insumos vitales para el proyecto (oficinas, personal de apoyo, equipos, etc.) o éstos no cumplan con los requisitos de calidad o cantidad; cambios no realizados en la infraestructura física, para adaptarla a las necesidades del proyecto; cambios en el marco legal; suministro de contraparte con capacidad adecuada y en número suficiente; suministro de información básica fidedigna; decisiones sobre alta política o juicio de valor, fundamentos sin los cuales algunos proyectos no pueden iniciar su base operativa, ajustes necesarios en el marco institucional, etc.

En otras oportunidades, el diseño del proyecto no estableció obligaciones previas o prerequisites que eran indispensables para el éxito del proyecto. Este diseño que se considera deficiente, ha sido causa de algunas de las dificultades observadas. De aquí también la insistencia de estas guías para que todo proyecto integrado 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.

Por otra parte, al establecer las condiciones previas y prerequisites en la formulación del proyecto se tendrá naturalmente que actuar con criterio, manteniendo cierta elasticidad. Si a un país en proceso de desarrollo se le exige tenerlo todo perfecto, para iniciar el proyecto, posiblemente, no se realice éste, quedan las alternativas de postergar el inicio hasta que las condiciones estén cumplidas y en lo posible prestarle asesoramiento para que pueda cumplirlas. Otra alternativa sería brindarle una asistencia preparatoria que podría variar de algunos meses hasta un año. Esta consistiría en preparar al país para el proyecto definitivo, organizando el marco institucional adecuado, modificando algunos objetivos o incluyendo otros, recopilando la información estadística necesaria, etc., en general logrando todas las condiciones previas y prerequisites que sean necesarios para iniciar el proyecto definitivo. Este tipo de asistencia preparatoria en la práctica ha presentado algunos inconvenientes que se detallan en la guía 3.1.3 (diseño del proyecto) y que en general se relacionan con las dificultades de la ONUDI para obtener personal de corta duración, con objetividad y energía necesarias para hacer cumplir los condicionantes que afectan el medio para el inicio de actividades del proyecto definitivo, casi en su totalidad dependientes del interés real del gobierno.

Por último podría cambiarse el proyecto, si un análisis exhaustivo de la situación indica que en la secuencia lógica a seguir en el desarrollo del

país, son necesarios lograr objetivos previos indispensables, antes de emprender un proyecto como el originalmente solicitado.

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. Las razones parecen ser varias, entre ellas podrían mencionarse:

- a) Problemas burocráticos en el gobierno, PNUD u ONUDI
- b) Tardanza en el cumplimiento por el gobierno de algunos prerequisites pendientes
- c) Demoras en obtener algunos insumos básicos por parte del sistema PNUD/ONUUDI
- d) Dificultades de la ONUDI para localizar y contratar el equipo de expertos, especialmente el jefe internacional del proyecto, los cuales deben ser aprobados por el gobierno, etc.

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 se 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.

3.1.8 Los insumos

La opinión general de los directores de proyecto es que los insumos por parte del PNUD y de los gobiernos han sido insuficientes para desarrollar las actividades especificadas en el documento. Aunque se reconoce que la crisis financiera del PNUD impuso limitaciones muy severas a casi todos los proyectos durante los dos últimos años, los gobiernos por su parte, al enfrentar esta crisis financiera, prefirieron conservar el mayor número posible de proyectos con insumos reducidos a un mínimo, en vez de cancelar algunos de los proyectos para mantener los otros con insumos razonables. Esta actitud originó situaciones insostenibles en algunos de los proyectos.

En condiciones normales, no se cree que los problemas verificados en la marcha de los proyectos se pueda imputar a insumos reducidos. Antes que todo se debe considerar que la distribución de la cifra indicativa de planificación por los distintos sectores, proyectos e insumos es, fundamentalmente, una función del gobierno.

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 partió 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 muchos 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 número de hombres-mes de consultores, para atender a 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 de la ONUDI. Esto se ha verificado no sólo por faltas de organización, sino también por planificación no realista de la provisión de insumos, o, mejor dicho, un mal diseño del proyecto.

Otro aspecto que sería conveniente ver, al diseñar el proyecto, es hasta qué punto los insumos a ser provistos por el PNUD que sean eliminados, por razones de fuerza mayor, se puedan sustituir por insumos locales, circunstancia que muchas veces no es estudiada con suficiente profundidad. Este aspecto conduce a la necesidad de hacer un detallado análisis de los insumos locales que, en principio, son directamente proporcionales al interés del gobierno por el proyecto. Se cree que este análisis debería ser considerado con un grado de detalle más exacto de lo que ha sido considerado hasta ahora.

En varios casos, los insumos provistos por el gobierno, desde el jefe nacional del proyecto hasta los insumos más insignificantes, no fueron provistos conforme estaban incluidos en el documento de proyecto, lo cual tuvo consecuencias funestas en el proyecto mismo.

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 o un muy alto porcentaje, de los insumos comprometidos por el gobierno. Esta entrega sería comprobada por el Representante Residente antes de la llegada al país del jefe del proyecto.

3.1.9 La selección del Director Internacional del Proyecto

El segundo factor en 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 la 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 cualidades pedagógicas son importantes, el tacto diplomático y capacidad para mantener buenas relaciones personales con una amplia gama de caracteres y mentalidades (dependencias de gobierno, expertos, personal de apoyo, etc.).

El dominio del idioma del país se considera absolutamente 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.

La labor de un jefe de proyecto no es fácil, aun contando con el apoyo sustantivo de la ONUDI y la experiencia y conocimiento local del Representante Residente, muchos son los problemas que debe resolver por su cuenta. Primeramente y durante toda su misión, es trascendente para el proyecto que cuente con la más completa colaboración y apoyo de su contraparte, con la cual deberá coordinar todas sus acciones. En segundo lugar, deberá tener presente que nunca las herramientas puestas a su disposición para el desempeño de su misión son perfectas, por ejemplo documentos de proyectos no bien diseñados o con desconocimiento de las realidades del país, e insumos que no responden a los compromisos contraídos, generalmente no entregados oportunamente (expertos sin el nivel adecuado o que no se adaptan al medio) falta de contrapartes, inestabilidad de éstos en el proyecto o sin la capacitación mínima aceptable, falta de facilidades materiales (oficinas, equipos y personal de apoyo) cambios políticos en el gobierno, falta de información básica, no cumplimiento de las obligaciones previas, etc.

Un buen jefe de proyecto deberá saber cómo manejar estos problemas, si se presentan, u otros de trascendencia para el proyecto, tales como: compatibilizar criterios a veces opuestos, armonizar opiniones, establecer nexos entre instituciones donde existen rivalidades y feudalismos y por último satisfacer con su desempeño a sus tres "patrones": gobierno, PNUD, ONUDI -que algunas veces discrepan sobre ciertos aspectos del proyecto.

Esta triple dependencia del jefe de proyecto lo obliga tal vez a ser demasiado cauto en sus opiniones para no despertar susceptibilidades las cuales pueden poner en peligro su permanencia en el cargo. Se estima que, además de mantener un estrecho contacto con los Representantes Residentes, las visitas frecuentes de los SIDFA's a los proyectos y/o misiones de la Sede de la ONUDI, con completo conocimiento de cada proyecto, ayudarían al jefe de proyecto a exponer más francamente sus problemas, y por ende lograr más apoyo de la Sede, tanto en aspectos sustantivos como administrativos y de procedimiento.

Para la selección de los expertos y jefes de proyecto, generalmente se comunica a las oficinas del PNUD en todo el mundo, la descripción del cargo disponible, recibiendo en la ONUDI directamente los currícula vitae de los candidatos interesados en el puesto. Estos currícula, junto con algunos otros de expertos ya conocidos por la ONUDI en otras misiones, son analizados, y los más aptos, puestos a disposición del gobierno para su selección final. Aceptado el candidato, la ONUDI procede a su contratación. Todo este trámite puede tomar hasta un año y algunas veces dos. Durante este tiempo la mayoría

de los candidatos que estaban disponibles para el cargo originalmente ya no lo están, agudizándose el problema. No se dispone de información sobre el tiempo que toma cada etapa de este trámite. Parecería interesante fijar un tiempo máximo para cada etapa.

En lo que toca a la selección de los futuros jefes de proyecto, ésta podría mejorarse y al mismo tiempo agilizarse, haciendo participar en esta actividad como procedimiento regular, a los representantes residentes del PNUD, SIDFA's o algún otro oficial de las Naciones Unidas del país de residencia del candidato. A estas personas se les solicitaría hacer una entrevista personal al interesado, para lo cual la ONUDI les enviaría copias de sus currícula, descripción completa del cargo y una pauta para guiar al entrevistador con algunas preguntas claves.

El resultado de estas entrevistas y evaluaciones directas de los candidatos en su país de residencia, se enviarían a la ONUDI, la cual en esta forma dispondría de dos opiniones adicionales para tomar decisiones, prácticamente sin mayor costo.

Definidos los candidatos para ser presentados al gobierno se enviaría a éste los antecedentes, dentro de un mínimo de tiempo a través del Representante Residente, solicitándosele presione con el objeto de tener la decisión del gobierno lo antes posible.

Una vez formalizada la contratación, el "briefing" en la Sede se considera indispensable para conocer personalmente al futuro jefe de proyecto, e informarlo con amplitud y profundidad en todos los detalles relativos al país y su misión. Recíprocamente, éste conocerá la organización de la ONUDI, su capacidad de soporte, limitaciones, dependencias y personas con las que deberá mantener contacto.

3.1.10 El 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.

Primeramente 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 el 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 pareciera ser una posición de equilibrio que compagine ambos extremos.

Dentro de este mismo contexto, es oportuno indicar "cuándo" el gobierno debe designar al director nacional del proyecto. Al respecto pareciera conveniente que, informalmente, éste fuese seleccionado lo más tempranamente posible, al definirse el organismo gubernamental de ejecución (contraparte), a fin de que pueda participar en las conversaciones previas y diseño del proyecto mismo. Siendo su designación oficial tan pronto fuese aprobado el proyecto por el PNUD, en esta forma se lograría ligarlo al proyecto desde su gestación.

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 becas, 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 la 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 cae fuera del alcance del sistema de Naciones Unidas se cree que la solución de este problema no se puede encontrar en un remedio genérico, pero en estudio para cada caso específico teniendo en consideración las condiciones del proyecto y país donde está ubicado.

El factor "nivel de capacitación mínima" para absorber conocimientos por parte del personal de contraparte, también ha sido problemas 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 pedagógica de algunos expertos, han contribuido a los pobres resultados logrados por los proyectos en materia de formación de personal nacional.

Redundando en lo ya expresado anteriormente, las deficiencias en el personal de contraparte no sólo afecta al objetivo "capacitación del personal" sino también los objetivos inmediatos o específicos del proyecto en su implementación posterior y la permanencia y continuidad de sus resultados en el tiempo, una vez terminada la vida del proyecto.

3.1.11 Informaciones y estadísticas básicas

En la práctica se ha notado de un modo general falta de informaciones y estadísticas básicas. En algunos casos este problema es crítico y el proyecto es irrealizable. En estos casos sería necesario considerar un proyecto previo o preparatorio para reunir y ordenar la información o los estudios indispensables, 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.

La falta de información básica, detectada al comenzar las conversaciones para una solicitud de asistencia técnica, para un determinado proyecto entre el gobierno y el Representante Residente del PNUD, pueden generar otro proyecto adicional, para la creación de un servicio de estadísticas y censo o la mejora de alguno existente.

En todas formas la existencia de datos fidedignos es una obligación previa que debe indicarse en el documento de 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 ceñirá a estos lineamientos generales, que deben estar bien explícitos. Como ejemplo podría 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.

3.1.12 El reclutamiento de expertos especialistas de corto plazo

La lentitud en la contratación de expertos especialistas de corto plazo fue largamente discutido durante la reunión de Santiago, todos los proyectos presentes pusieron especial énfasis sobre este tema. Por otra parte, se reconoce las grandes dificultades que encuentra la ONUDI para localizar expertos especialistas y luego contratarlos oportunamente con el procedimiento actualmente vigente, el cual parece no ser adecuado para satisfacer la urgencia con que son necesarios estos expertos. El problema se acentúa en Latinoamérica donde el grado de sofisticación de los proyectos y la profundidad tecnológica exigida es cada vez mayor.

En las guías para proyectos de planificación e inversión se trata este problema con un mayor grado de especificidad. Considerando aquí la problemática general sobre esta materia y bajo las nuevas dimensiones de asistencia técnica, se pensó fundamentalmente en recurrir al uso más intensivo de las firmas consultoras, especialmente nacionales o regionales, de las cuales se tendría en la ONUDI una completa información especialmente sobre su cobertura temática y del grado de profundidad a que podrían llegar en un determinado campo. Muchas de estas firmas tienen acuerdos de complementación con similares de EE.UU. y Europa para asuntos específicos donde no disponen de talento local. Esta solución ayudaría por otra parte, al desarrollo de una ingeniería de consulta latinoamericana y a minimizar el grado de dependencia tecnológica actual. Naturalmente esta posibilidad obligaría a redactar muy claramente los términos de referencia para estas contrataciones, lo cual, en parte, se realizaría con personal del proyecto en combinación con la Sede, esta última seleccionaría las consultoras más adecuadas para proponerlas al gobierno con la previa aprobación del Representante Residente.

Esta modalidad de resolver y agilizar la contratación de talentos especializados, tendría algunos inconvenientes. Desde luego el factor formación de personal nacional posiblemente se resienta, el profesional que trabaja para una empresa consultora le interesa muy poco o nada entregar sus conocimientos a terceros. Por otra parte, el costo de estos conocimientos seguramente será más elevado que la contratación de un experto aisladamente.

En general el esquema de trabajo ideal hoy en Latinoamérica lo desarrolla un equipo, compuesto por el Director Nacional y 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.

3.1.13 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 los proyectos y restringen su circulación. Esta limitante afectará siempre a la comunicación de experiencias interproyectos por lo cual parece indispensable que la ONUDI 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 sí puede indicar fuentes donde lograrlo.

Perfeccionar el servicio de información técnica en la Sede para ampliar al máximo su cobertura y profundidad, así como su agilidad para dar respuesta pronta a las consultas del terreno, surgió como una recomendación importante en materia de soporte sustantivo.

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 ideosincrasia de la región, incluso algunos sin el conocimiento del idioma. Estos aspectos influyen negativamente en los gobiernos y en los expertos que deben tener contacto permanente con la Sede. Latinoamérica se ha definido como el área más sofisticada que actualmente recibe asistencia técnica de la ONUDI, 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 Sede que atiende los proyectos del área. Dentro de este mismo contexto debería seleccionarse muy cuidadosamente el personal de la Sede de la ONUDI que viaja a Latinoamérica en misiones de inspección o de exploración para el diseño de proyectos integrados. 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 personeros del gobierno que recibe la asistencia técnica es irremplazable. Las tres partes ganan con estas entrevistas.

La acción de SIDFA's 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, experimentado y completamente enterado de los detalles del proyecto.

3.1.14 Los indicadores de avance

En el plan de trabajo elaborado al comienzo de un determinado proyecto, las normas del PNUD indican que debe especificarse puntos de referencia o 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 - MPP 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.

El sistema de informe de avance tiene las siguientes características y justificaciones:

- a) El informe de avance presenta resultados y conclusiones parciales relativas a un estudio que, completo puede requerir un largo plazo. Incluye todo lo sustantivo, y anexos con lo informativo, estadístico y metodológico.
- b) Otra característica es que avanza hipótesis referente al problema en estudio.
- c) Permite una mejor evaluación del trabajo y sobre todo, una discusión oportuna de los puntos que van apareciendo de mayor interés, incluidas las hipótesis antes mencionadas.
- d) Provee "frutos" anticipados, que pueden ser útiles a las autoridades pertinentes.
- e) Esclarece los itinerarios de trabajo.
- f) Distribuye mejor la responsabilidad entre quienes efectúan el trabajo y sus autoridades.
- g) Puede dar origen a correcciones de enfoque y del propio guión de trabajo, evitando esfuerzos estériles.
- h) Ilustra a la autoridad sobre el verdadero volumen o intensidad del esfuerzo, lo que eventualmente puede redundar en beneficios relativos a recursos para él mismo.
- i) Saca a luz los esfuerzos realizados, que de otra manera pueden desconocerse.
- j) Disminuye el peligro de obsolescencia del estudio, completado después de un largo tiempo.
- k) El mismo se enriquece con otras opiniones, consejos, ayudas, etc.

3.1.15 El seguimiento posterior de los proyectos

En el párrafo 1.6 del primer capítulo, se hace referencia al seguimiento post-proyecto y se menciona que 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, la cual comprenderá acciones como las siguientes:

- a) Proporcionar al gobierno recomendaciones adecuadas con referencia al proyecto terminado, para que éste alcance los objetivos de desarrollo y también asistencia, si fuese necesario.
- b) Atraer la atención del gobierno, a través del Representante Residente, hacia los elementos del Programa General Nacional, de los cuales, el proyecto terminado fue una parte, que requieran desarrollo posterior y que probablemente puedan ser asistidos por el PNUD y la ONUDI.

- c) Tratar de facilitar, a través de medidas de apoyo específicas, contactos continuos por medio del intercambio de visitas y comunicaciones entre el personal técnico de la ONUDI y el personal nacional del proyecto terminado, que continúa al servicio del instituto, programa, unidad, función, etc., con las cuales el proyecto estuvo vinculado.

De lo expresado anteriormente, la acción de vigilancia post-proyecto del PNUD y la ONUDI por un lado, tiende fundamentalmente a facilitar 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 la ONUDI con el fin de corregir detalles y ganar experiencias, aplicables a proyectos futuros.

En las guías de proyectos de inversión se dan algunos casos específicos de campos, en que el apoyo posterior de la ONUDI, en la materialización del proyecto, sería extraordinariamente valiosa.

3.1.16 La 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 involucrado en la ejecución de proyectos de asistencia técnica, no sólo para la elaboración de pautas y 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.

3.2 Gufas para proyectos de planificación

3.2.1 Introducción

La definición de gufas y recomendaciones para la asistencia técnica en el tema de planificación industrial es la más difícil de normalizar, de entre los tres temas, debido a varios factores. En primer lugar, diferentes países tienen diferentes conceptos de planificación. En segundo término, dentro de los distintos conceptos, los planes pueden tener un valor diferente de autoridad y ejecución. Así pues, como se ha señalado antes, se podría hablar de planes meramente informativos, indicativos o ejecutivos.

La planificación puede ser formal o informal y puede o no expresarse en "planes escritos". Precisamente, durante los últimos 20 años, numerosas operaciones de asesoría en planificación industrial han correspondido a colaborar en el perfeccionamiento del proceso de toma de decisiones, más que en el perfeccionamiento formal del sistema de planificación o en la formulación de planes escritos.

Hay que tener muy claro que no debe confundirse la "planificación" con la "formulación de planes". La planificación es un proceso permanente y continuo, que puede o no involucrar formulación de planes cada tanto. Hay gobiernos que, sencillamente, no desean esas formulaciones y actúan según otra estrategia, en materia de planificación, donde se hace importante la información para racionalizar las decisiones, facilitar los procesos de negociación político-administrativo, y, eventualmente, para solicitar asistencia técnica en áreas especializadas.

También se da el caso frecuente de que en algunos países en vías de desarrollo, las oficinas o departamentos de planificación no sólo desempeñan el papel planificador propio sino que también asumen, sobre todo en el campo industrial, un papel de promoción industrial interviniendo muchas veces incluso a nivel de proyecto. Esto hace que los conocimientos técnicos, o aportes de asistencia técnica requeridos en un proyecto, originalmente llamado de planificación, pueden cubrir una variedad muy extensa de especialidades.

En términos esquemáticos, la planificación -en su más amplio significado- puede definirse como un instrumento de racionalidad formal, cuya expresión última está constituida por decisiones destinadas a materializar determinados objetivos de desarrollo. Pero la planificación no puede ser enteramente responsable de la materialización de estos objetivos, pues siempre existen factores que escapan a la racionalidad formal. La asistencia técnica, por su parte, es un instrumento destinado a complementar y perfeccionar la capacidad nacional de planificar.

Sin embargo, y quizá en la medida de esa capacidad nacional es menor, la asistencia técnica entra en el terreno de las decisiones mismas, al menos en términos de recomendaciones implícitas o explícitas, o sea, en los objetivos de la planificación en sí. No obstante, siempre hay un límite, en gran parte definido por el rango de las decisiones. Así, por ejemplo, no se puede concebir que la asistencia técnica se involucre en las decisiones políticas, algunas de las cuales pueden afectar directa y trascendentalmente a la industrialización; pero puede ser que, dentro de un contexto político definido, tenga que recomendar, explícitamente, medidas o acciones específicas.

Estos señalamientos obedecen a la idea de que la asistencia técnica en el tema de la planificación a que se abocó la reunión, no puede ser responsable -entera y directamente- de los resultados materiales de la planificación en cuanto a los objetivos del desarrollo.

Por esas razones, todo proyecto de asistencia en planificación debería expresar claramente hasta dónde llegaría su responsabilidad en el campo propio de planificación. Además, muchas veces es conveniente incluir asistencia técnica en campos complementarios para la realización de la planificación.

Por los motivos expuestos, y a pesar de las dificultades señaladas, es particularmente en este campo, donde la concepción, definición y prestación de la asistencia requieren una precisión elevada. En lo que respecta a la

asistencia técnica, esta precisión sólo se puede obtener combinando los conocimientos técnicos con un conocimiento exacto y profundo de la realidad del país, de sus instituciones y de los objetivos políticos.

3.2.2 El equipo de expertos necesarios para un proyecto de planificación industrial

De acuerdo a lo que se planteó en la reunión, las solicitudes gubernamentales cubren una amplia gama de temas que, prácticamente, corresponden a la totalidad de los involucrados en la planificación industrial. Esta temática puede inscribirse en tres grandes áreas: diagnóstico y estrategia, planes de mediano plazo; y planes operativos y de corto plazo. Igualmente, puede referirse a todo el sector industrial o a alguna de sus partes y con diversos grados de profundidad. De otro lado, se planteó que con frecuencia se involucran temas colaterales, principalmente vinculados al perfeccionamiento de la planificación, como son la capacitación de personal, la organización institucional, y la información.

Por cierto, la magnitud y la estructura del equipo de asistencia técnica son distintas según el campo que abarque el proyecto dentro de esa temática y según la profundidad con que se le pida que la aborde. El caso más frecuente es el de una cobertura temática relativamente amplia y un grado de profundidad que llega hasta la insinuación de iniciativas en áreas específicas. Si es así, y si se separan, por lo tanto, las asistencias en temas específicos aislados, aparece la necesidad de que el proyecto aporte, por su "contraparte" a) en la organización y orientación del trabajo de los especialistas nacionales del área que abarca el proyecto, y b) en la obtención de las conclusiones y formulación de las recomendaciones pertinentes, si es del caso. Pero lo más corriente es que existan carencias al nivel de especialistas, razón por la cual los proyectos de asistencia técnica en planificación industrial tienen que incluir, la mayoría de las veces, un equipo de personas, sean permanentes (por la duración del proyecto) o circunstanciales.

Al nivel de especialistas, las carencias principales se encuentran en este orden: ingeniería industrial especializada, econometría, estadística (informática, más en general) y en ciertos aspectos de la política instrumental. Por cierto, la necesidad de suplir estas carencias, por medio del proyecto, es más perentoria mientras más en profundidad se la solicite penetrar en la planificación.

Todo proyecto de asistencia en planificación industrial debería asegurar los requisitos de personal especializado, nacional e internacional, y contener cierta elasticidad respecto a tales "insumos", en función de la cobertura temática y de la profundidad con que cada aspecto debe considerarse. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo a las experiencias expuestas en la reunión, muchas dificultades que han debido afrontar los proyectos han sido fruto de equipos mal constituidos y de carencias que el jefe de proyecto (planificador industrial) no puede suplir entera y personalmente.

3.2.3 Capacitación de personal local en planificación

La Reunión señaló la necesidad de considerar dentro del marco del proyecto los requerimientos de capacitación, como resultado del proceso de selección del personal de contraparte y de los alcances del proyecto.

Para el programa de capacitación debe tenerse presente la necesidad de entrenar al personal en las técnicas de planificación más avanzadas, aunque dichas técnicas no tengan necesariamente que ser utilizadas.

La asistencia técnica se solicita, precisamente, debido a las carencias de personal local idóneo para trabajar en planificación industrial. Dichas carencias pueden referirse al país o solamente a la o las instituciones involucradas en la planificación industrial. Este último caso refleja las dificultades de dichas instituciones para retener o utilizar la capacidad técnica nacional. Hay envueltas cuestiones presupuestarias, de remuneraciones, vocaciones, descoordinación institucional y también de orden político, lo que suele llevar a desaprovechar capacidades y experiencia acumulada.

Todo proyecto de planificación industrial debería llevar envuelta la idea de aprovechar al máximo la capacidad nacional y también la de capacitación. Esta última, en las dos formas más frecuentes: a) en trabajo, o sea realizando tareas bajo la orientación del personal internacional del proyecto, y b) por medio de cursos o seminarios. En este último caso la capacitación debe impartirse al más alto nivel académico, en la "frontera internacional" del conocimiento sobre las materias. Sin embargo, esto no significa que las tareas de planificación tengan que efectuarse con un grado de sofisticación incompatible con las circunstancias y los objetivos inmediatos. Pero ese estilo de enseñanza, al nivel profesional, es imprescindible para preparar personal idóneo, desde el punto de vista de la claridad de conceptos, la ductilidad intelectual para adaptarse a las realidades operativas, y también del progreso paulatino de la planificación local.

3.2.4 Ambito y ubicación de un proyecto de planificación industrial

Un proyecto de planificación industrial se inserta en un ámbito político-administrativo que no siempre está preparado para hacer planificación con el suficiente grado de asociación entre las diversas entidades que operan en la misma. Es frecuente, de otra parte, que el proyecto surja por la iniciativa de un organismo y un funcionario, con escasas posibilidades de que puedan considerarse opciones diferentes para su ubicación. De modo general, ésta corresponde a ministerios de planificación, de industria o economía, u organismos descentralizados de fomento o promoción industrial. O sea, se trata de entidades administrativas, muy cercanas a los altos poderes políticos, o de aquellas que operan en el campo industrial en forma más directa.

No habiendo posibilidades reales -o fáciles- de decidir opiniones en la mayoría de los casos, el proyecto debería velar por que, a raíz del mismo, pueda implementarse cierta colaboración y coordinación entre las diversas entidades que operan sobre la política industrial. La capacidad y tino del jefe del proyecto es importante y más aún el poder real del jefe nacional del mismo.

Con todo, es preciso considerar que el ámbito institucional de la planificación industrial es muy amplio, en la mayoría de las administraciones públicas de los países de la región, de manera que el proyecto debiera tender a conseguir esa colaboración y coordinación antes mencionada, cualquiera que sea su ubicación, teniendo en cuenta, por cierto, lo delicado que suelen ser las rigideces institucionales.

La colaboración institucional presenta variadas formas, que van desde la que prestan funcionarios especializados, hasta la participación de los diversos organismos en el proyecto mismo. De otra parte, la coordinación adquiere su mayor trascendencia al formular -y después manejar- la política instrumental.

Se consideró que para la correcta ubicación del proyecto, era necesario realizar un diagnóstico del marco institucional del Estado en el sector industrial.

La reunión planteó la recomendación anterior como consecuencia de la imposibilidad de definir de manera precisa una ubicación que pueda garantizar a priori el éxito del proyecto. Para reforzar este planteamiento se expusieron los diferentes sistemas de planificación que se han empleado en América Latina, con diferente grado de éxito.

Entre los que se hizo mención cabe destacar los siguientes:

- Un sistema que permita la coordinación estrecha entre las Oficinas Sectoriales y las Corporaciones Financieras.
- Establecimiento de Comisiones Ad-hoc.
- Oficinas de planificación industrial con un peso intelectual y político significativo.
- Sistemas que se sustenten en los contactos y prestigio de determinadas personas.

3.2.) Sobre la información indispensable y decisiones políticas básicas

Aunque el tema de las informaciones fue visto en las guías generales con suficiente detalle e igualmente es mencionado en varias partes de este Informe con respecto a las tareas que involucra un proyecto de planificación resalta con mayor intensidad. Las mismas son frecuentemente deficientes y adolecen de lagunas. Sin perjuicio de que el proyecto trate de involucrar formalmente a los organismos pertinentes, en muchos casos debería contener programas de asistencia sobre la materia.

Generalmente, la solución del problema de las informaciones se considera como un prerrequisito. No obstante, esta óptica carece, muchas veces, de realismo.

En este aspecto la reunión consideró conveniente que la misión exploratoria determine la necesidad global de información estadística para el buen desarrollo del proyecto.

De las necesidades globales de información, el Grupo creyó necesario explicitar por un lado aquella información, que era un prerrequisito para el inicio del proyecto y, por otro, de aquella que tendría que elaborarse dentro del marco del proyecto.

Como ya se expresara, los proyectos de planificación requerirán que el gobierno especifique sus principales metas y objetivos socioeconómicos. Estos objetivos entrañan por lo general juicios de valor y metas que es posible que no sean mutuamente compatibles o que no estén bien definidos. La importancia relativa de la propiedad privada y pública, las zonas reservadas exclusivamente para el sector público, el grado permitido de concentración de la propiedad, la función de la inversión extranjera privada, etc., son objetivos que entrañan juicios de valor. Estas determinaciones constituyen claramente una función y responsabilidad exclusiva del gobierno interesado.

En la práctica, el problema de las decisiones políticas básicas se suele considerar en la misma forma que a las informaciones, pues su formulación explícita es, con frecuencia, imposible, aunque al solicitar el proyecto, el gobierno expresa algunos principios. Si se obtienen, mucho mejor. Pero lo más usual es que el personal internacional (primero la entidad ejecutora y después el jefe del proyecto) deba tener la capacidad, sensibilidad y sentido común para apreciar la política gubernamental y sus posibilidades en forma realista, explicitando estas decisiones para basar la planificación del sector. Desde luego, en este sentido, es trascendente la comunicación con la contraparte.

No sólo hay envueltas cuestiones políticas. También las hay de estilo, culturales e ideosincráticas. Por esta razón es que en América Latina han tenido más éxito los asesores latinoamericanos. Esta observación, desde luego, no es necesariamente válida cuando se trata de asuntos muy específicos, sobre todo de ingeniería especializada, cuyo éxito depende más de quien la orienta, sea por la parte nacional o por el jefe del proyecto.

3.2.6 Capacidad de la Sede para apoyar Proyectos de Planificación

En la reunión, la mayoría de sus asistentes manifestaron, en repetidas ocasiones, la necesidad de que la Agencia Ejecutora fuera más allá de su importante papel administrativo, financiero o como entidad de reclutamiento de expertos.

Según esas opiniones, la Agencia debiera ejercer un papel sustantivo en cuatro etapas principales:

- a) Formulación del proyecto;
- b) Seguimiento y orientación durante su desarrollo;
- c) Evaluación del mismo; y
- d) Seguimiento de las recomendaciones, si es del caso, en la operación gubernamental después de finalizado.

En cuanto a la formulación, se insistió en que la Agencia debería completar las "misiones exploratorias" con personal especializado en planificación industrial (planificador industrial) capaz de establecer las formas en que operaría el proyecto, dadas las circunstancias y carencias locales, los objetivos gubernamentales y, sobre todo, los problemas y perspectivas industriales. Tales misiones, en síntesis, debieran producir un documento o monografía sustantiva como base para formular el proyecto.

Por lo que hace al seguimiento y orientación de los proyectos, durante su desarrollo, se expresó que la Agencia debiera contar con personal especializado (planificadores industriales) que pudieran analizar los informes de avance y discutir con el Jefe del proyecto los aspectos sustantivos. Se puede añadir que el proyecto debería producir esos informes de avance en forma periódica: su contenido sería sustantivo, no de tareas cumplidas, cuya relación podría ser motivo de anexos (véase párrafo 3.1.15 de las guías generales sobre la justificación y objetivos de tales informes).

Respecto a la evaluación, que necesariamente, según párrafos anteriores, debe ser de orden técnico, cualitativo y no cuantitativo, vale la misma recomendación anterior.

El seguimiento posterior al proyecto presentaría las mismas exigencias, pues los contactos con el gobierno tendrían que realizarse para considerar aspectos sustantivos de la política industrial, y asuntos colaterales de orden técnico, derivados del proyecto, como elemento impulsador o perfeccionador de la planificación.

Con el propósito de fortalecer la capacidad de la ONUDI para apoyar proyectos en el área de Estrategia, Programación y Políticas Industriales, se recomienda que la Sede tenga como funcionarios permanentes por lo menos un planificador de alto nivel por cada área geográfica en que preste asistencia técnica, con conocimientos del medio, idiosincrasias nacionales e idiomas predominantes.

3.2.7 Evaluación de los proyectos de planificación industrial

La reunión consideró conveniente establecer ciertos criterios generales para la evaluación de proyectos integrados de planificación industrial, debido a las diferencias esenciales que existen entre este tipo de proyectos y los clasificados como de inversión y servicios.

Se determinó que en el proceso de planificación, la evaluación del proyecto no podía realizarse mediante criterios de orden cuantitativo, sino que más bien mediante elementos de carácter fundamentalmente cualitativo.

Se explicó asimismo, que un factor que debe desempeñar un rol significativo en el proceso de evaluación de este tipo de proyectos era la variable tiempo. Es decir, que tiene que verse el proyecto en perspectiva y dejarse en lo posible que el proyecto continúe hasta etapas donde los resultados puedan percibirse con mayor nitidez.

El Grupo de Trabajo, dentro del marco anterior, consideró conveniente señalar un conjunto de elementos de carácter fundamentalmente cualitativo que pueden servir para evaluar este tipo de proyectos. A continuación se señalan estos criterios:

- a) El análisis de la calidad técnica de los documentos de estrategia, planes y programas u otros documentos de planificación.
- b) Análisis comparativo de los documentos señalados en el numeral anterior en función a su adecuación a las condiciones políticas, sociales y económicas que imperan en el país donde se está brindando la asistencia técnica.
- c) La claridad con que se definen las etapas de planificación que deben abordarse como continuación al programa de asistencia técnica desarrollado.
- d) El clima que se creó para la aceptación de la planificación.
- e) La contribución a la solución de problemas metodológicos en el campo de la planificación industrial.
- f) La contribución a lograr una información estadística adecuada.
- g) La contribución al proceso de aprendizaje del personal nacional de contraparte.
- h) La contribución a lograr una coordinación entre las diferentes instituciones que realizan funciones de planificación industrial.
- i) La contribución a vincular el proceso de planificación con el de inversión.

El Grupo dejó claramente establecido que esta lista de criterios no era exhaustiva y que el éxito en la evaluación de este tipo de proyectos dependía fundamentalmente de la calidad técnica del personal que las iba a llevar a cabo.

3.2.8 Aspectos que podría contemplar un proyecto de planificación industrial

La reunión señaló, que la asistencia técnica que se brinde en el campo de la planificación industrial, tenía que adecuarse a las realidades concretas de los diferentes países. Es decir, que era imposible señalar ex-ante un tipo único de proyecto integrado que pueda resultar el más conveniente. Lo anterior se sustenta en base a la diversidad de las condiciones económicas, sociales, políticas e ideológicas de los diferentes países latinoamericanos.

Sin embargo, el Grupo de Trabajo consideró conveniente describir los diferentes campos en que se podría brindar asistencia técnica en planificación industrial. Estos se expresan a continuación.

a) Diagnóstico y Estrategia de desarrollo del sector industrial

La asistencia técnica en este campo debería tratar de orientarse a lograr en primera instancia un conocimiento de la realidad socioeconómica del sector industrial.

En este sentido, en términos generales, se debería analizar los diferentes aspectos que han incidido en la dinámica, estructura y eficiencia productiva del sector industrial. En segundo término, la asistencia técnica debería tratar de lograr como resultado un conjunto articulado y jerarquizado de los principales lineamientos morfológicos y de las responsabilidades que se quiere que desempeñe el sector, dentro del marco de la estrategia nacional de desarrollo explícita o implícita.

b) Planes a mediano plazo

En este campo se consideró que la asistencia técnica debería estar orientada en lo posible a lograr un documento, que debidamente encuadrado en la estrategia de desarrollo del sector, posibilite la toma coherente de decisiones en el sector industrial, en sus diferentes instancias.

Para este fin, el Grupo de Trabajo consideró conveniente señalar en términos generales los aspectos que deberían abordarse en la formulación de un plan a mediano plazo; dejando sin embargo, claramente establecido que de ninguna manera deberían ser pautas rígidas en cuanto al contenido de un plan, dependerían fundamentalmente de las condiciones específicas de los diferentes países.

Entre los aspectos que se señalaron, cabe mencionar los siguientes:

- i) Esclarecimiento de los principales problemas del sector (por ejemplo de la eficiencia productiva, de la brecha tecnológica, etc.).
- ii) Modelo (aspectos morfológicos que se desprenden de la estrategia de industrialización para el mediano plazo).
- iii) Objetivos globales para el sector.
- iv) Políticas y acciones para la implementación de los objetivos.
- v) Proyecciones para el mediano plazo de las variables principales.
- vi) Programas específicos de desarrollo para las ramas consideradas prioritarias.
- vii) Establecimiento, en lo posible, de un marco institucional.
- viii) Establecimiento de un sistema de planificación Ad-hoc.
- ix) Establecimiento de sistemas de preinversión, inversión y de desarrollo y transferencia de tecnología para el sector.
- x) Dado que la planificación es un proceso permanente y continuo, y que asimismo se presentan condiciones cambiantes que inciden en la necesidad de ajustar el plan, es necesario incluir un sistema adecuado de seguimiento de éste.

c) Planes Operativos

Se determinó, que en este campo, la asistencia técnica debería estar orientada a posibilitar la implementación anual coherente de los planes a mediano plazo.

Para este fin se determinó, dentro del marco de flexibilidad, que el tratamiento de estos temas requiere, la necesidad de que los planes operativos en lo posible expliciten la estrategia de desarrollo para el corto plazo del sector, los objetivos y en lo posible medidas de política para orientar las actividades del sector privado en función de los objetivos del plan, así como programas específicos para el sector público industrial básicamente en los campos siguientes: institucional y legal, preinversión, inversión, financiamiento, comercio exterior, y productividad.

- d) Proveer los antecedentes básicos para la detección de oportunidades de inversión.

El Grupo de Trabajo señaló la conveniencia de establecer un vínculo estrecho entre el proceso de planificación y el de inversión. Dentro de este marco, se señaló la necesidad de que del proceso de elaboración de los planes y programas del sector se tratara de establecer los aspectos principales para detectar las oportunidades de inversión del sector, para que luego sean desarrolladas por las instituciones pertinentes en función a las especificaciones institucionales de los diferentes países.

3.3 Guías para proyectos de inversión

3.3.1 El concepto de proyecto de inversión

Como el concepto de proyecto definido por el PNUD tiene una gran amplitud, en este capítulo se le da un sentido más específico y se refiere esencialmente a las "unidades" de actividad que permiten materializar un programa de desarrollo. Se ha dicho en otras oportunidades que estas unidades son a los programas lo que los materiales de construcción son al edificio. De aquí se desprende una conclusión sencilla, pero de gran trascendencia: todo proceso de planificación se debe concebir como íntimamente ligado a la preparación y evaluación de proyectos. Por otro lado, se considera que un conjunto de proyectos no es un plan de desarrollo, y que un plan sin proyectos pierde gran parte de su significación práctica.

Precisando mejor la definición de proyecto, bajo el punto de vista de inversión, se diría que éste comprende dos etapas: el anteproyecto, que incluye las actividades de relevamiento (si lo hay), identificación de la idea, elaboración del perfil, preparación de la prefactibilidad y el estudio de factibilidad. La segunda etapa es el estudio acabado de todos los detalles de ingeniería y preparación para la ejecución.

Desde el punto de vista de la formulación de planes y de toma de decisiones para inversión, el grado de elaboración del estudio debe llegar como máximo a la etapa de anteproyecto, es decir, hasta contar con antecedentes suficientes

para hacer un análisis de factibilidad (evaluación) que sirva de base para poder llegar a una decisión económica, aunque no se cuente con todos los detalles técnicos que se requerirán en cuanto a ingeniería, organización, asuntos legales u otros. Se supone que los estudios adicionales que se necesitan en estas materias pueden esperar hasta después de tomar aquella decisión, y que una vez realizados e incorporados en el proyecto final no se alterarán, salvo contadas excepciones, las conclusiones básicas de la evaluación hecha al nivel de anteproyecto.

Hay, pues, dos etapas bien marcadas en el tiempo, que están separadas por la fecha de toma de decisión. Hasta esa fecha se está en la etapa de preinversión, que comprende desde la identificación de iniciativas hasta la evaluación de los proyectos.

Un aspecto que conviene subrayar se refiere a la evaluación económica que muchas veces se hace cuando los estudios ya están avanzados y han comprometido un esfuerzo técnico y financiero tan considerable que el ejercicio de evaluación tiende más bien a "justificar" la inversión que a determinar la conveniencia económica o social de realizarla. Cuando a lo anterior se agrega que el país no dispone de proyectos alternativos, se comprende que en tales casos el proceso de evaluación pierde mucho de su verdadero significado.

Una buena preparación del proyecto es por cierto indispensable para la promoción empresarial y para una buena ejecución.

El resultado es, esencialmente, el de la escasez de proyectos bien preparados para permitir la evaluación y la adopción de decisiones, o más bien, lo suficientemente atractivos para ser materializados por empresarios y financiados por los bancos.

3.3.2 Identificación de proyectos de inversión

La operatividad de un programa no sólo exige que se cuente con proyectos bien estudiados dentro del sector, sino que ellos estén disponibles en un número mayor del que realmente se puede llevar a cabo de acuerdo a los recursos disponibles, a fin de que tenga sentido el problema de las prioridades y de la evaluación. Este aspecto se debe tener muy en cuenta por quienes piensan que todos los proyectos deben implementarse en corto o mediano plazo. Esto también da una nueva dimensión al concepto de escasez de proyecto e induce a proponer como objetivo, lograr que en un cierto número de años, los países lleguen a contar con un inventario de proyectos razonablemente bien estudiados

y concebidos dentro del marco de los respectivos planes generales y de sus metas sectoriales. Este inventario, a la vez, daría contenido práctico al precepto de que hay que seleccionar los mejores proyectos posibles.

Si no se cuenta con proyectos suficientes, será difícil aplicar esta política y probablemente se echará mano de proyectos o intenciones de inversión que no están debidamente preparados o madurados con las consecuencias ya conocidas.

El inventario de proyectos constituye en verdad un capital que se debe reponer e incrementar a medida que los proyectos se materialicen y se avance en el desarrollo económico.

La experiencia indica que a largo plazo, prácticamente la totalidad de los proyectos, si son buenos, se materializarán, agotándose el inventario si éste no es renovado. El problema se produciría si se acumulara un gran número de proyectos y ninguno se implementara en un plazo razonable.

Dentro de este orden de ideas, la primera tarea que requiere la preparación de proyectos es su identificación.

Durante la reunión se debatieron diversos métodos para identificación de proyectos, a pesar de que esta actividad no fue considerada crítica en el área por la mayoría de los expertos presentes.

Entre las diversas modalidades se mencionaron las siguientes:

- a) Los relevamientos realizados en el sector industrial que generalmente generan ideas sobre proyectos.
- b) Ideas preexistentes en las instituciones encargadas del desarrollo que se encuentran en diversos grados de elaboración.
- c) Estudios de ramas industriales.
- d) Ideas generadas por otros proyectos a través de análisis de recursos, mercados, productos intermedios, etc.
- e) Ideas provenientes de los propios empresarios (encuestas al sector privado).
- f) Asignación de proyectos en procesos de integración regional.
- g) La sustitución de importaciones.
- h) La existencia de mercados externos para un producto nacional con ventajas comparativas.
- i) Abundancia de algún tipo de materia prima, recursos naturales o insumos.
- j) Decisiones políticas de gobiernos centrales o regionales.

Posiblemente el papel principal de proyecto de cooperación PNUD/ONUDI/Gobierno sea: primero, recoger las ideas dispersas, analizarlas detenidamente de acuerdo con la Oficina de Planificación, en base a los recursos del país y prioridades establecidas e identificar realmente los posibles proyectos de inversión de mayor interés. Estos se ordenarían en una lista de acuerdo al atractivo que presenten "a primera vista" a los empresarios (inversionistas) potenciales. Con esta lista, se organizarían grupos de trabajo para preparar la segunda etapa que consistiría en la elaboración de perfiles; ya a este nivel podría descartarse un buen número de oportunidades identificadas que resultarían no convenientes para la economía del país ni atractivas para los empresarios.

Una de las observaciones que surgió de la reunión fue que la identificación de proyectos y etapas posteriores, en muchos países se encuentra dispersa en numerosas instituciones, sin coherencia alguna, existiendo duplicación de esfuerzos por el desconocimiento mutuo del trabajo realizado en cada organismo. Centralizar esta actividad o hacerla operar en forma armónica y concertada y, posteriormente, canalizar este conocimiento hacia un solo organismo, se hace indispensable. Las oficinas de planificación parecieran ser los entes más indicados para esta función.

3.3.3 Algunas características de los estudios de preinversión

En la guía 3.3.2 se indicaron las fuentes que con mayor frecuencia generan ideas de proyectos industriales. Un primer análisis de estas ideas permite identificar los proyectos con posibilidades potenciales de ser desarrollados. Una segunda selección permite elegir aquellos más adecuados para preparar los perfiles, y partiendo de estos perfiles, un tercer análisis permite definir los más aptos para ser convertidos en estudios de prefactibilidad. Luego vendría la factibilidad y el diseño de ingeniería. Esta secuencia, que fuera expuesta al definir el concepto de proyecto de inversión y que podría tener variadas formas, parece ser la más aplicada en la práctica:

- a) Generación de ideas.
- b) Identificación de proyectos.
- c) Preparación de perfiles.
- d) Elaboración de estudios de prefactibilidad.
- e) Estudio de factibilidad.
- f) Diseño de ingeniería.

Hasta el nivel d) de avance en el estudio de un proyecto, es relativamente fácil llegar, y a un costo razonable para los organismos de fomento estatales, semiestatales o privados, con o sin la cooperación internacional, dependiendo esto último del talento local disponible.

Generalmente las etapas a) y b), de cobertura todavía muy amplia, son realizadas en las oficinas de planificación nacional o por dependencias muy próximas a ella. En cambio las etapas c) y d) de cobertura más estrecha, y mayor profundidad tecnológica, se realizan en organismos diferentes, generalmente relacionados con la rama que cubre la actividad pertinente al estudio que se está realizando, donde existe conocimiento más especializado.

Terminado el estudio de prefactibilidad corresponde una evaluación preliminar, que determine la conveniencia de ir a la etapa siguiente, "el estudio de factibilidad" cuya profundidad ya requiere un alto nivel de detalle y sólidos conocimientos especializados, pues permite precisar las características económicas, técnicas, financieras y administrativas que los estudios de prefactibilidad han demostrado que tienen un mayor valor relativo. Estos estudios incluyen un análisis detallado y específico de la solución que se está desarrollando y deben llegar a un nivel de realizar un proyecto y asegurar los recursos que sean necesarios. Por esta razón su costo es considerable y está generalmente cubierto por un crédito de preinversión. La experiencia aconseja que esta etapa debe ser ejecutada por el empresario que realizará la inversión, con el apoyo del ente gubernamental de fomento (que estaría, si es necesario, vinculado al Organismo de Asistencia Técnica Internacional). Terminado el estudio de factibilidad, termina también lo que se definió como anteproyecto en la guía 3.3.1 y corresponde la evaluación final del proyecto de inversión. Siendo ésta positiva, procede la búsqueda del financiamiento y detalles preparatorios para la última etapa de estudio, ya en el campo de la inversión propiamente tal, constituida por el diseño de ingeniería.

El trabajo realizado en el ámbito de la Cooperación Técnica, en materia de proyectos de inversión, entre PNUD/ONUDI y los gobiernos, se concentra fundamentalmente partiendo de la etapa a) hasta llegar a la etapa d), que corresponde al estudio de prefactibilidad.

A continuación, el proyecto normalmente pasa al empresario al cual el gobierno, con ayuda de la Cooperación Técnica Internacional, sólo le brinda su apoyo y su asistencia, que puede llegar a ser muy valiosa durante las

etapas e), f) y aún durante las negociaciones de contratos, obtención de financiamiento y construcción de la planta misma. Estos aspectos se verán en el punto 3.4.

Las etapas a), b), c) y d) tienen como objetivo realizar un estudio preliminar de selección de las oportunidades de inversión, identificadas con vistas a determinar el valor relativo de las mismas y justificar en consecuencia estudios más detallados y de mayor costo. Una de las principales características de los perfiles y estudios de prefactibilidad es la de aportar los antecedentes por etapa, para establecer cuáles oportunidades tienen un mayor valor relativo que justifique económicamente iniciar la etapa siguiente.

Las cuatro etapas constituyen en esencia una tarea de investigación y, como tal, sus resultados no son previsibles de antemano. Incluyen además una tarea de promoción, cuya ejecución debiera ser una responsabilidad principal del gobierno y si es necesario de los organismos internacionales de asistencia técnica.

El párrafo anterior cobra especial significación cuando se pretende que la mayor parte de los proyectos estudiados sean implementados en el corto plazo. Cabe destacar que las etapas a) y b) son fundamentalmente de investigación y las c) y d) de investigación y promoción. El objetivo de la promoción es la búsqueda y localización del empresario interesado en implementar el proyecto.

De aquí se dedujo una de las cuestiones más debatidas de la reunión de Santiago. ¿Por qué estos estudios de prefactibilidad se acumulan exageradamente sin continuar los pasos siguientes hacia su completa implementación? La conclusión, basada en la experiencia de los participantes fue la siguiente: Es imprescindible realizar la identificación del empresario o inversionistas potenciales en la etapa más temprana posible, idealmente, a nivel del perfil industrial del proyecto. El empresario debería estar formalmente comprometido durante la preparación del estudio de prefactibilidad y colaborar en él. Esta modalidad le asegura un completo conocimiento del trabajo que se realiza, al mismo tiempo permitiendo adecuar algunos aspectos del proyecto de acuerdo a sus necesidades y experiencias.

Sólo en casos muy calificados (o cuando el gobierno decide tomar el proyecto) conviene avanzar al estudio de factibilidad, sin tener el empresario o inversionista formalmente comprometido. Actuar sin la participación de éste sólo daría una mayor rigidez al estudio, haciendo aún más difícil su futura promoción.

En general los inversionistas no confían en estudios de factibilidad preparados antes de verse involucrados en el proyecto, sino que exigen estudios ordenados por ellos y con la participación de profesionales de su confianza; además, como se expresó anteriormente, por lo regular estos estudios son caros, lo cual reduce el campo de acción de los organismos de fomento a muy pocos proyectos.

La preparación de un buen estudio de prefactibilidad, sin embargo, implica una labor no exenta de dificultades. Algunas de éstas pueden ser:

- a) La realización de un buen estudio de mercado, aunque sea aproximado. Este estudio debe incluir una razonable proyección a mediano y largo plazo y dar datos básicos sobre el sistema de comercialización.
- b) Definición de los tamaños de planta en relación con las alternativas de mercado, procesos y costos.
- c) Selección de las tecnologías más adecuadas al proyecto, considerando fundamentalmente escalas de producción; calidad, costo y cantidad de mano de obra; costo de las materias primas; energía; etc. Posiblemente lo más difícil sea el acceso a la información necesaria para analizar estas alternativas tecnológicas, dejando para el estudio de factibilidad la selección final.
- d) Estimar razonablemente costos de equipo de acuerdo a las tecnologías elegidas, grado de sofisticación y costo de éstos.
- e) Estudiar localizaciones probables para la planta de acuerdo a la ubicación de las materias primas, mano de obra, insumos, mercado y los costos de transporte.
- f) Los aspectos económico-financieros (presentados en la forma requerida por los bancos de fomento); costos bien determinados de mano de obra, materias primas e insumos; punto de equilibrio; balances proforma; flujos de caja; relación costo/beneficio o tasa interna de retorno; análisis de sensibilidad; costo de financiamiento, etc.
- g) Aspectos jurídicos; leyes de fomento; leyes sociales, protecciones arancelarias, tasas impositivas, regulaciones sobre contaminación ambiental, etc.

Muchos más serían los puntos dignos de enumerarse, bien conocidos por todos los técnicos en desarrollo económico, que deben contener un estudio de prefactibilidad para lograr una fácil promoción entre los inversionistas, y también entre los posibles institutos financieros que prestarán más tarde parte importante del dinero necesario. Este asunto ha sido ya estudiado y compilado en varias publicaciones de la ONUDI, como por ejemplo "Pautas para la evaluación de proyectos" (ID/SER/H/2) y "The initiation implementation of Industrial Projects in Developing Countries" (ID/146).

La extensión y profundidad del estudio de prefactibilidad elaborado por un Organismo Estatal con Asistencia Internacional, depende en gran parte del tipo de empresario inversionista que se haya identificado o hacia el cual esté dirigido, algunas veces siendo necesario avanzar hasta muy cerca del estudio de factibilidad propiamente tal. Habrá otras ocasiones en que el perfil o un estudio preliminar baste para interesar a empresarios privados que tomen el proyecto a partir de ese punto hasta su desarrollo final.

En lo que siempre debe ponerse énfasis, sin marginar el beneficio social, es que finalmente el estudio es hecho para el inversionista, quien arriesgará su capital y prestará sus garantías, por lo cual espera una aceptable rentabilidad y razonable seguridad en su inversión y no para el gobierno a quien interesan más los beneficios socioeconómicos, que pueda dejar el proyecto.

Los costos de los estudios de preinversión, como porcentaje del valor de la inversión, son función inversa del tamaño de los proyectos. Mientras un perfil de 4 ó 5 páginas puede no tener costo alguno, si se dispone de información, un estudio de factibilidad completo para un proyecto pequeño puede costar entre un 7 y un 10%. En proyectos grandes este porcentaje puede bajar hasta ser menor del 1%. Como cifras normales se estiman entre un 3 y un 5% del valor de la inversión original.

3.3.4 La escasez de empresarios

Básicamente para que haya inversión son necesarios un empresario y un proyecto. El empresario, por intermedio del proyecto, establece la asignación óptima de los recursos escasos de la economía; capital, tecnología, personal técnico y ejecutivo y mano de obra calificada. El promotor inicial de una inversión es el Estado (a través del organismo de promoción) y el promotor final y ejecutor, el empresario (frecuentemente formando parte de un equipo inversionista). Es necesario además la participación del Estado y de entes financieros.

Entre otras acciones, el empresario promotor selecciona la tecnología más adecuada de acuerdo con las condiciones bajo las cuales debe operar la industria; a los técnicos y ejecutivos más idóneos; realiza los contactos y negociaciones con el Estado, quien debe autorizar la instalación de la planta (a través de las oficinas públicas pertinentes); busca el financiamiento complementario requerido para adquirir el local, las máquinas y el equipo, para los gastos de instalación y puesta en marcha y para capital de trabajo; y puede seleccionar (o iniciar la selección) la mano de obra calificada.

El Estado puede ser el inversionista absoluto o participar en la inversión, y puede ser también el promotor y posteriormente el empresario. Asimismo, los propietarios de la tecnología pueden (y de hecho ocurre con bastante frecuencia) ser los inversionistas o empresarios.

De lo expuesto en los párrafos anteriores, se desprende la enorme importancia que tiene para la implementación del proyecto el papel que desempeña el empresario (o ente ejecutor). Tal es así, que para algunos expertos en desarrollo industrial, un proyecto sin empresario no es más que un conjunto de buenas y bien formuladas ideas para realizar una inversión, pero no un "proyecto bancable".

El empresario promotor en Latinoamérica, además de aportar su experiencia en la gestión y conocimientos sobre la industria específica, aporta parte del capital base, conforma el núcleo de inversionistas quienes confían en su honestidad, solvencia y capacidad organizativa y obtiene las garantías para los créditos que requerirá la empresa. Además sus antecedentes personales, profesionales y comerciales, son un factor relevante para los organismos financieros.

Lamentablemente la carencia en el área de empresarios capaces, experimentados y con respaldo económico, es una de las fallas estructurales que más afectan en el desarrollo industrial. Los núcleos de altos ingresos en Latinoamérica son escasos y prefieren las inversiones tradicionales (comercio, bienes raíces, etc.) de menor riesgo. Muchos tienen intereses en el exterior donde logran una seguridad que las condiciones sociales internas de su país no le garantizan (inflación, estatismo, socializaciones, expropiaciones, reglas del juego cambiantes, devaluaciones monetarias, etc.).

Estos aspectos tienen mucha relación con lo que se llama "olima de inversión". Mucho se ha discutido en reuniones internacionales en la esfera del desarrollo industrial sobre la identificación de proyectos y de la escasez y mala calidad de éstos, también mucho tiempo y dinero se ha gastado para solucionar este problema; sin embargo, poco se ha hecho comparativamente, para identificar inversionistas y buenos empresarios que son más escasos que los proyectos mismos. Su identificación y estímulo es una cuestión de capital importancia para el desarrollo futuro. Los sistemas de promoción de proyectos, empleados hasta hoy (ver gufa 3.3.9) no parecen producir los resultados que se buscan. Una solución definitiva de este problema caería fuera de las posibilidades de la ONUDI.

Por otra parte, la formación masiva de empresarios es un asunto teórico. El empresario se forma principalmente con la práctica y generalmente pertenece a una élite muy limitada; lo que podría enfatizarse es una mayor capacitación de este reducido grupo, la cual parece no ser suficiente.

Con el propósito de superar en parte esta seria limitante a la implementación de los proyectos, se hace recomendable la identificación del empresario inversionista potencial, tan pronto se tenga el primer perfil del proyecto y continuar las etapas posteriores de elaboración del mismo con su apoyo y colaboración, de manera de tener su compromiso formal antes de iniciar el estudio de factibilidad.

3.3.5 La importancia de los estudios de mercado

Durante la reunión de Santiago se puso especial énfasis en las dificultades existentes para la realización de los estudios de mercado. Este problema está íntimamente ligado a la carencia de información estadística confiable, ya mencionada en otros capítulos de este informe.

La base de todo proyecto industrial es el mercado. De acuerdo a él se diseñará todo el resto del estudio, una equivocada apreciación conduciendo al fracaso total del proyecto. Para muchos empresarios inversionistas, con amplio conocimiento de una industria específica, basta sólo un buen estudio de mercado para decidir la inversión.

Como ejemplo se menciona el caso de las empresas industriales en Estados Unidos donde el énfasis inicial está claramente centrado en el mercado y los condicionantes que establece la comercialización. Con esta información se procede al análisis de los aspectos técnicos elaborándose la proposición de inversión a partir de la resolución de las incógnitas básicas en estos dos estudios.

En los países en desarrollo la estrechez de los mercados ha sido mencionada como una falla estructural. Por otra parte, la industria necesita escalas mínimas para producir económicamente, dependiendo naturalmente del producto fabricado. Esta problemática enfrenta al empresario con tres alternativas:

- a) Exportar dentro de la región, si dispone de tratados con sus vecinos que le permitan hacerlo.

- b) Exportar a países desarrollados, donde deberá competir duramente en base a calidad y precio, lo cual le será muy difícil si no dispone de alguna ventaja comparativa especial, pues los aranceles y los costos de fletes son factores negativos que gravitan fuertemente. Por otra parte recibirá en cambio moneda dura.
- c) Reducir el proyecto al tamaño del mercado nacional y adecuar su precio y calidad en relación con las protecciones arancelarias que le otorga el Gobierno.

Por lo general en los proyectos de cierto tamaño se contempla una alternativa mixta, cubrir el mercado nacional, exportar al mercado regional y si es posible competir internacionalmente según el tipo de producto de que se trata y las ventajas comparativas que tenga el país para producirlo.

Es importante también calcular fríamente el segmento del mercado nacional que piensa cubrir el proyecto, si se debe enfrentar con competidores o productos similares. El exagerado optimismo en la estimación del mercado ha sido una falla encontrada muy frecuentemente.

Otro error frecuente es la detección de un mercado insatisfecho, con amplias posibilidades, sin analizar detenidamente los canales de comercialización. Muchas veces éstos están controlados por grupos poderosos que hacen imposible su penetración.

En general, en Latinoamérica la debilidad de los estudios de mercado es notoria y francamente peligrosa, en opinión de algunos expertos participantes. La mala experiencia lograda dentro del Grupo Andino, donde se han analizado centenas de proyectos, casi la totalidad hechos por consultores privados sin asistencia de organismos internacionales, es significativa y hace altamente recomendable la conveniencia de utilizar intensamente expertos de corto plazo, para asistir a los grupos de trabajo en el terreno con el conocimiento especializado que requieren los estudios de mercado y canales de comercialización, sobre todo cuando se trata de cubrir mercados regionales e internacionales. También se examinó la posibilidad de hacer uso de los sistemas de información comercial de la ONUDI y del Centro de Comercio Internacional (CCI).

3.3.6 El componente tecnológico de los proyectos

La transmisión de tecnología desde los centros industriales hacia los países en desarrollo es tema que no puede ser soslayado en la problemática general del desarrollo, pero que cobra una significación particular cuando se lo plantea en relación a proyectos específicos de inversión, pues es allí donde en definitiva van a materializarse los enfoques que se hayan hecho a un nivel macroeconómico o de mayor abstracción.

Por otra parte, las tecnologías de producción se hacen cada vez más sofisticadas y también de más difícil acceso a los países en proceso de desarrollo. Un proyecto no sólo requerirá conocer las distintas tecnologías posibles, sino también sus implicaciones con respecto al resto de la economía, lo que exige situar el análisis en una perspectiva más amplia que la del proyecto en sí mismo. Adviértase de paso que ello permite reconocer una vez más, la importancia de vincular el estudio del proyecto con la planificación general.

Igual que los estudios de mercado, los aspectos tecnológicos son trascendentes para un buen proyecto. Ya a nivel de prefactibilidad se requiere la participación de especialistas para decidir las alternativas tecnológicas más adecuadas de acuerdo a los parámetros que la definen (escala de producción, materias primas disponibles, intensidad en el uso de mano de obra, grado de sofisticación del equipo en relación con las disponibilidades de servicio en el país, efectividad probada del equipo en plantas similares, etc.).

Si el estudio de prefactibilidad es preparado por el gobierno con asistencia técnica de la ONUDI a través de expertos generalistas o sectorialistas, será necesario según el tipo de producto, la participación del experto especialista de corto plazo, para preparar las recomendaciones pertinentes a la tecnología, indicando siempre varias posibilidades con sus análisis respectivos, en tal forma que en el estudio final, en que participa el empresario inversionista, se decida por la más adecuada.

Estando ya en la etapa de factibilidad, posiblemente el estudio esté bajo el control del empresario con los consultores de su elección; no obstante, éste, si lo desea, podrá seguir recibiendo el apoyo del gobierno y de la ONUDI, quienes traspasarán sus conocimientos a estos consultores.

Igual apoyo podría prestársele durante la evaluación del proyecto y en las etapas posteriores de implementación, en que deben decidirse aspectos tan críticos como la contratación de la tecnología misma, que generalmente es propiedad de grandes compañías con las cuales no es fácil negociar en condiciones de iguales. Asistencia podría darse además, en la adaptación de esta tecnología a las disponibilidades del país, problema que no se puede soslayar en la gran mayoría de los casos; en la preparación de los contratos de construcción, supervisión y montaje; en la selección y compra de equipos, etc.

El apoyo tecnológico será necesario prácticamente en todas las etapas del proyecto hasta la entrada en producción de la planta.

No siempre la adquisición del know-how se realiza en forma adecuada. Entre las causas que conspiran contra esta eficiencia están, por ejemplo, las vinculaciones que pudieran existir entre los consultores contratados y proveedores de equipos o contratistas de construcción; también está la gran demanda mundial por los servicios de consultores calificados, contrastada por una oferta limitada de técnicos idóneos. Si la respuesta a esto último fuera sólo el precio, ello no sería tan serio como lo es el hecho de que, en definitiva, puede pagarse caro y no tener el servicio adecuado.

Sin pretender aquí una dilucidación cabal de este punto, cabe por lo menos señalar que se vislumbran interesantes campos de acción, como el de una política de estímulo a la formación de empresas consultoras nacionales en aquellos campos en que existen profesionales realmente competentes. La vinculación de firmas consultoras nacionales con firmas extranjeras ofrece, por otra parte, una posibilidad de obtener la transmisión de conocimientos tecnológicos en aquellas materias en que el país está escaso, sin necesidad de tener que comprar "todo el estudio" del proyecto, y contribuyendo además a la maduración profesional de los técnicos nacionales. Otra posibilidad que convendría explorar, es la de que en los contratos a que se llegue con los consultores extranjeros, se consulte el empleo y formación de personal nacional para el estudio de proyectos, de una manera similar a como se hace con los organismos de las Naciones Unidas. La experiencia que se está logrando en el Grupo Andino, en este campo parece ser digna de estudiarse.

Como conclusión final durante la reunión se recomendó que cualquiera de las formas en que se contrate asistencia para la realización de estudios de factibilidad u otro estudio técnico específico, éstos deben realizarse en el país. Este aspecto tiene mucha influencia en la capacidad de fabricar localmente componentes, equipos, maquinarias, etc., que en general contribuyen al desarrollo industrial, puesto que las especificaciones, controles de calidad, estándares, diseños, plazos y costos serán mejor conocidos. Este hecho en algunos países se señala como "la apertura del paquete tecnológico".

3.3.7 La contratación del conocimiento especializado

Las diferencias tecnológicas entre diversos tipos de proyectos según la rama o subrama a que pertenecen, ofrecen un nuevo elemento de complejidad, ya que evidentemente se requieren diferentes especialidades prácticamente para cada producto que se desea manufacturar.

En términos generales, la escasez de especialistas parece ser más variada y mayor en los proyectos manufactureros que en otros campos. Se puede concluir que en algunos casos se contará con talento local y la capacidad de los generalistas o sectorialistas aportados por el proyecto de cooperación técnica, pero que en otros, la ONUDI tendrá que recurrir a expertos de corto plazo o a consultores extranjeros para la totalidad del proyecto o aspectos parciales del mismo, lo que deberá ser debidamente previsto en el Documento de Proyecto, tanto en cuanto a los aspectos administrativos y financieros, como en cuanto a la buena disposición de los gobiernos y la ONUDI para emplear tales expertos, que elevan fuertemente el costo de la prefactibilidad. Este mismo argumento es válido para el estudio final de factibilidad comúnmente dirigido por el empresario inversionista.

También habrá que considerar las diferencias que existen entre los diversos proyectos según su importancia o magnitud, juzgada por la cuantía de la inversión. Este aspecto del problema incidirá en la conveniencia o posibilidad de emplear consultores cuyos honorarios pudieran parecer elevados en relación con la cuantía de la inversión. En el diseño del Documento de Proyecto se tendrá que prever alguna manera de simplificar y facilitar los estudios relativos a proyectos "pequeños" que generalmente se originan en el sector privado a fin de que el costo del estudio sea compatible con la importancia del proyecto.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el problema radica en encontrar el conocimiento especializado, a través de expertos de corto plazo, necesario para cada proyecto. Que este conocimiento sea del nivel y calificación adecuados y además adaptable a las necesidades e idiosincrasia de los países en desarrollo, que esté disponible en el momento oportuno y por el período de tiempo que se lo requiera y no tenga serias limitaciones de idioma, que en algunos casos suele ser trascendente.

La magnitud de las dificultades que enfrenta la ONUDI ante este problema, no puede desconocerse. Además, durante los últimos años la crisis económica mundial ha limitado los recursos del sistema de las Naciones Unidas y elevado los costos de contratación de expertos.

Durante la reunión de Santiago todos los participantes expresaron su preocupación e inquietud por la lentitud y dificultades en la contratación de los expertos especialistas de corto plazo. Se sugirieron diversas posibles soluciones para atenuar el problema:

- a) Ante la escasez de este conocimiento especializado, se sugirió que la ONUDI eleve los límites a las "retribuciones reguladas" que actualmente paga por estos servicios, para hacerlos más atractivos para el profesional, que generalmente debe dejar un trabajo permanente por un tiempo determinado para cubrir una misión de la ONUDI.
- b) Que la ONUDI mantenga contactos permanentes con firmas especializadas mundialmente, en la búsqueda de talentos (contrato abierto) para facilitar y agilizar el reclutamiento de especialistas.
- c) Que se descentralice la contratación de expertos de corto plazo, autorizando la Sede de la ONUDI a los Representantes Residentes para la contratación en el terreno de los especialistas necesarios, cuando la urgencia lo aconseje.
- d) Que la Sede de la ONUDI en Viena mantenga un grupo permanente de los especialistas más frecuentemente solicitados en el terreno, los cuales a la vez darían apoyo desde la Sede a varios proyectos simultáneamente, cuando no estuvieran en misiones en el exterior.
- e) Permitir el desplazamiento de los expertos especialistas de un proyecto a otro por lo menos dentro de una misma región geográfica, cuando se requieran sus servicios por un período muy corto o para una consulta muy específica.
- f) Autorizar a los expertos sectorialistas o generalistas que trabajan en un determinado proyecto, a viajar para consultar personalmente el problema específico en los centros donde existe este conocimiento, cuando no sea posible la visita de un especialista al país.
- g) Hacer uso más intensivo de empresas consultoras nacionales, regionales o internacionales, para lo cual la ONUDI debería llevar un completo registro de éstas con los campos de su especialidad, experiencia, trabajos realizados, profesionales con que cuentan, etc.
- h) Que la ONUDI disponga de asesores vinculados a la sede en forma permanente (pero no continua) en base a contratación de honorarios por disponibilidad (retention fee).

De estas sugerencias la ONUDI podría seleccionar las más adecuadas para su aplicación, readaptando su actual sistema de contratación que con el transcurso del tiempo y el aumento de la demanda de especialistas de corto plazo, se hace cada vez más lento e inoperante.

Un mecanismo muy interesante puede ser la utilización de firmas consultoras especializadas internacionales o nacionales, especialmente estas últimas, que prestan sus servicios tanto al sector público como al privado de su propio país o a otros países de la región. En virtud de "las nuevas dimensiones de la asistencia técnica" la ONUDI dispondría de más flexibilidad que la administración pública del país para contratar los servicios de estas firmas. Con ello facilitaría la movilización de un número de profesionales idóneos que actualmente se encuentran marginados de las tareas de programación del desarrollo.

En este punto conviene referirse al sistema "CODELCA" ubicado en México que pretende crear, fomentar y utilizar los servicios de consultoría locales de Latinoamérica.

Por otra parte, los expertos generalistas o sectorialistas del proyecto de cooperación técnica de las Naciones Unidas, en combinación con sus contrapartes, concentrarán su atención en la identificación de los proyectos prioritarios, y en la formulación de los términos de referencia y control de los estudios de proyectos a ser realizados por las firmas especializadas.

Al hacer uso de una firma nacional o extranjera es importante insistir que aun en este caso es muy necesario que los expertos del programa, en combinación con sus contrapartes u otros funcionarios nacionales, se orienten muy bien acerca de los aspectos más salientes de la idea, a fin de que puedan definir el tipo de asesoría que se desea.

En otras palabras, la contratación del estudio no elimina sino más bien realza la responsabilidad de los expertos del proyecto y sus contrapartes, que deben preparar las bases del estudio que se desea contratar y controlar el trabajo de las empresas contratadas.

Por otra parte, los funcionarios de la sede de la ONUDI tienen la responsabilidad de seleccionar las firmas especializadas y precisar los términos del contrato de compra de servicios a los consultores. Los funcionarios de la sede y los expertos del terreno y sus contrapartes, actúan en verdad como empresarios que compran y califican los servicios que requieren. Ellos deben "armar" el proyecto, o bien hacerlo conjuntamente con la firma especializada que actúe de coordinadora del proyecto, en caso de que participen varias firmas.

3.3.8 La infraestructura y el marco legislativo

Entre las limitantes más serias encontradas para el desarrollo de los proyectos, se considera la falta de una infraestructura adecuada. El problema cobra especial relevancia cuando se trata de programas regionales donde existen asignaciones de proyectos específicos entre países con diferencias marcadas en sus desarrollos relativos.

Estas fallas estructurales que caen fuera de las posibilidades de solución a corto plazo, deben ser cuidadosamente analizadas al preparar el documento de proyecto. Si no existieran estos servicios básicos indispensables, deben establecerse como "condiciones previas" a la realización del proyecto.

Muchas veces el interés de un gobierno por desarrollar una determinada zona del país, presiona por localizar un proyecto fabril, donde no existe la infraestructura mínima para llevarlo a cabo. La creación de esta infraestructura mínima debió ser objeto de acciones anteriores del gobierno en la zona. Esta infraestructura mínima, también forma parte de lo que se denomina "clima de inversión".

Algunos de los aspectos de la infraestructura serían:

- Vías de comunicación; terrestres (carreteras, ferrocarriles), marítimas y aéreas;
- Facilidades portuarias o de aeropuertos;
- Sistemas de telecomunicaciones expeditos, ya sean nacionales o internacionales (teléfonos, télex, cables, etc.);
- Fuerza motriz, energía eléctrica, gas, agua;
- Facilidades para eliminación de desechos;
- Disponibilidad de mano de obra (con o sin calificación) y centros de formación o adiestramiento de mano de obra;
- Cercanía a centros urbanos, con viviendas disponibles, comercio, facilidades educacionales, bancos, diversiones, etc.

Dentro de esta infraestructura física también podrían mencionarse otros servicios indispensables para ciertos tipos de industrias: por ejemplo las metalmeccánicas. Para éstas, son importantes la existencia de parques industriales, industrias auxiliares proveedoras de componentes, piezas semiterminadas o semiproductos (fundiciones, forjas, tornillería, etc.), talleres de servicios para reparaciones, tratamientos térmicos, etc., dependiendo naturalmente del grado de integración que se pretenda dar a la futura industria.

Otro aspecto que debe ser analizado al formular el proyecto, es el marco legislativo, que corresponde al conjunto de leyes nacionales (federales), provinciales o municipales que regulan la localización u operación de las industrias.

Muchas de estas leyes han sido creadas precisamente con el propósito de promover nuevas industrias, en zonas donde el gobierno tiene particular interés por desarrollar, o por ciertos tipos de industrias que desea alentar, por considerar que tienen ventajas comparativas (agroindustrias, industrias forestales, del cuero, etc.). También sucede lo contrario, que existan leyes para limitar o desalentar el desarrollo de algunas industrias consideradas inconvenientes por razones económicas, por motivos ecológicos o de localización.

Un proyecto puede adecuar el marco legislativo a sus necesidades, insinuando al gobierno los cambios que sean convenientes.

Algunas leyes que deben examinarse con detenimiento serían: leyes tributarias, protecciones arancelarias, leyes laborales, leyes sobre inversiones extranjeras, sobre fomento a la exportación, convenios de integración regionales con países vecinos o acuerdos bilaterales, leyes sobre uso de marcas, patentes, royalties y, en general, leyes que regulan la transmisión de tecnología, etc.

3.3.9 La promoción de los proyectos

Reconociendo la escasez de empresarios o inversionistas en Latinoamérica, el fortalecimiento de la actividad de promoción de proyectos resulta ser un imperativo que no puede soslayarse. Durante la reunión de Santiago, este tema acaparó gran parte del escaso tiempo disponible.

Siendo el gobierno el principal interesado en acelerar el proceso de desarrollo económico y social, cae dentro de sus responsabilidades el proveer al sector privado con los mecanismos de soporte adecuados. Las tres columnas básicas de soporte incluyen:

- a) Un marco legal para dirigir el desarrollo industrial en forma ordenada y para crear los incentivos y controles necesarios.
- b) Asistencia técnica para identificar, preparar e implementar nuevas oportunidades de inversión y para aumentar la productividad de las industrias existentes, incluyendo los programas de capacitación y entrenamiento.
- c) Fuentes de crédito y financiamiento para la ejecución de los proyectos.

La labor para identificar y promover oportunidades de inversión se vuelve más complicada cuando se trata de actividades totalmente nuevas, para las que no existe experiencia en el país, que requieren grandes inversiones y en las que el elemento de riesgo sólo puede ser contrarrestado con un considerable aporte de empresas e inversionistas transnacionales. El atraer a este tipo de inversionistas extranjeros es, otra vez, una responsabilidad de los organismos de gobierno.

La experiencia ha demostrado que una institución o agencia semigubernamental financiada por el gobierno pero que funciona independientemente de los organismos regulares del gobierno, es más efectiva en conseguir los objetivos de promover el potencial de inversiones industriales en el país. Tal institución con capacidad para contratar su personal profesional y técnico sin presiones

políticas, es más apropiada para aconsejar y orientar a los inversionistas nacionales y extranjeros y para hacer las gestiones necesarias para establecer las nuevas empresas. Un organismo de gobierno es menos recomendable porque los empresarios privados prefieren discutir sus planes de inversión en un ambiente confidencial y con gente que habla el mismo idioma de negocios, condiciones que los oficiales de gobierno no siempre pueden ofrecer. Tampoco una institución financiera o banco de desarrollo es una agencia apropiada para canalizar esta clase de actividades, ya que los hombres de negocio tienden a pensar que los proyectos promovidos por las instituciones financieras son los únicos que tienen acceso a las fuentes de crédito, o por lo menos los que reciben un tratamiento preferencial.

Muchas ideas se plantearon en el curso de la reunión, la mayoría de ellas ya tratadas en otros aspectos de la preparación de proyectos y que se han expresado en las guías correspondientes.

En general la tarea de promoción de inversiones se ve afectada por las limitantes estructurales mencionadas en el párrafo 1.8.

Algunas de las alternativas planteadas para mejorar la promoción fueron las siguientes:

- a) Prestar asesoría técnica especializada en la promoción de inversiones al organismo responsable de esta actividad. Esta asistencia se realizaría aplicando criterios de marketing.
- b) Enfatizar la necesidad de orientar las tareas de identificación y preparación de proyectos hacia el inversionista, dando relevancia a la rentabilidad y seguridad de la inversión y tratando de compatibilizar estos enfoques con los intereses generales del país.
- c) Incorporar la acción de promoción de inversiones con otras actividades conexas, en un programa más amplio, que atienda prerequisites tales como:
 - i) Desarrollo de la capacidad empresarial;
 - ii) Desarrollo de recursos humanos;
 - iii) Mejoramiento de la infraestructura y marco legislativo;
 - iv) Creación de servicios necesarios a la industria.
- d) Como se expresara anteriormente, la temprana incorporación del empresario inversionista en la preparación del proyecto se considera de suma importancia. Debe tratar de lograrse esta incorporación a nivel del estudio del perfil y comprometer su gestión en los estudios finales.
- e) Se recomendó que el organismo de promoción debería insertarse dentro del marco institucional del gobierno, al nivel de toma de decisiones, y que éste se encuentre vinculado con la entidad financiera que aporta créditos.

- f) La promoción del proyecto debe iniciarse tan pronto se tenga el primer perfil y luego continuar durante todo el tiempo que dure el estudio de prefactibilidad. Más allá de esta etapa se requiere contar con la seguridad del empresario inversionista público o privado que debe ejecutarla.
- g) Algunos expertos manifestaron la conveniencia que el mismo proyecto se encargue de las tareas de promoción hasta entregarlo al empresario que lo implementará, para lo cual a éste debería dotársele de los instrumentos necesarios para realizar esta actividad, incluso dotar al proyecto del conocimiento específico a través de expertos especializados en promoción.
- h) Establecer claramente dentro de las acciones de promoción, que el proyecto una vez tomado por el empresario, seguirá contando con el completo apoyo del gobierno, así como con la asistencia técnica necesaria, nacional e internacional. Debe destacarse que este apoyo puede incluir también su financiamiento posterior directa o indirectamente (crédito, avales o garantía del estado según sea el caso).
- i) Divulgación amplia de los incentivos (ad-hoc) que el gobierno otorga a los proyectos que considera prioritarios (si éstos son selectivos) o a todos los proyectos industriales en general. Estos podrían ser: otorgamientos de créditos de inversión en condiciones ventajosas, franquicias tributarias, licencias de importación, bonificación a las exportaciones, reducción de aranceles para materias primas importadas, etc.
- j) Ofrecer asistencia especial en el estudio de mercados de exportación, vinculaciones con núcleos inversionistas o financieros externos, asistencia en la selección y contratación de la tecnología.

En general se requiere que el estado actúe con un espíritu más promocional que fiscalista, sobre todo durante los años de despegue de una planta industrial.

En base a lo expuesto anteriormente, una de las actividades que requiere un vigoroso impulso, para resolver el problema de la excesiva cantidad de proyectos que no se implementan, es la promoción de inversiones. Las ideas expuestas durante la reunión de Santiago sugieren caminos para mejorar esta actividad de promoción.

3.3.10 La financiación de los proyectos de inversión

La financiación de los proyectos está íntimamente asociada al término "proyectos bancables"; de aquí surge la pregunta ¿cuándo es un proyecto bancable?

En general un buen proyecto, patrocinado por un empresario inversionista experimentado y solvente, es bancable.

El monto de las garantías exigidas por el banco son inversamente proporcionales a la calidad del proyecto y a la calificación del empresario que lo patrocina.

El banco determina la calidad del proyecto y calificación del empresario, mediante una evaluación o examen. Las normas que rigen este examen son propias de cada banco, pero en general similares entre sí, pudiendo ser más rígidas o más flexibles, dependiendo de la orientación del banco con respecto a créditos para el desarrollo.

Cinco aspectos son fundamentales para calificar un proyecto como bancable:

- a) Una cuantificación del mercado razonablemente aproximada y veraz, especialmente sin optimismo exagerado;
- b) Definición clara del producto, sus costos, proceso tecnológico empleado en su fabricación y capacidad de la planta;
- c) Aspectos financieros expresados muy claramente (esquema o plan de financiamiento) rentabilidad de la inversión, y plan de reembolso del préstamo, presentados de acuerdo a las normas bancarias;
- d) Compatibilidad del proyecto con los planes de desarrollo del gobierno y contribución de éste al desarrollo económico y social;
- e) Plan de implementación incluyendo descripción del equipo gerencial que lo llevará a cabo.

Todo lo anterior se complementa con los antecedentes del empresario y grupo inversionista que patrocinan el proyecto, sin los cuales éste, por muy perfecto que sea, no tendría ninguna posibilidad de obtener financiamiento.

La implementación de un proyecto se facilita, si las instituciones financieras del país actúan con un criterio promocional, sin regatear recursos financieros a un buen proyecto, aún cuando las garantías ofrecidas para respaldar los créditos fueran insuficientes. Las instituciones financieras deben tener presente que la mejor garantía para asegurar la devolución de un préstamo radica en la bondad del proyecto y en la eficiencia del manejo de la empresa correspondiente.

Durante la reunión se planteó la conveniencia de que la presentación de los proyectos para su financiamiento se adecuara a las normas bancarias aplicables, con el objeto de llenar todos los requisitos solicitados por éstos y así facilitar su evaluación y evitar nuevos estudios o comprobaciones posteriores.

También se recomendó vincular al organismo de financiamiento (estatal, semiestatal, privado o internacional) durante la preparación del proyecto a fin de que fuera conocido por éste desde sus etapas iniciales.

3.3.11 Compromiso de implementación y asistencia postproyecto

Como fue mencionado en otros puntos durante la reunión se planteó como un tema de discusión la cuestión de la acumulación de proyectos que no se realizan. La guía 3.1.17 enfoca este problema en sus aspectos generales. Específicamente se expresó que:

- La mayoría de los proyectos de inversión industrial estudiados y preparados por la asistencia técnica de la ONUDI no han superado la etapa de estudios o informes. Desde 1972 la ONUDI ha auspiciado la preparación de más de 300 estudios de factibilidad en diversos países en desarrollo. La responsabilidad de la ONUDI ha terminado en la entrega oficial de los informes al gobierno del país interesado y en casi todos los casos se desconoce si los proyectos fueron o no implementados porque no ha habido una actividad sistemática de seguimiento y porque no se ha exigido, como una condición para otorgar asistencia técnica, un determinado compromiso de implementar los proyectos.

Recientemente, la oficina del programa cooperativo de inversiones de la ONUDI está organizando la tarea de seguimiento, que indudablemente incluirá una activa colaboración de los Asesores Industriales pero que corre también el peligro de volverse intrascendente si no existe el interés y la decisión de los gobiernos beneficiarios, en implementar los estudios entregados por la ONUDI.

Por otra parte, el PNUD y la ONUDI, en conjunto con el Gobierno, son promotores de inversión de riesgo, lo que lleva a que no siempre sea fácil una correlación directa entre los estudios realizados y la inversión resultante. Pero pueden ser mucho más importantes los efectos indirectos, citándose el caso de inducción de inversiones alternativas, a la propuesta de un determinado estudio o proyecto.

Reconociendo la extraordinaria importancia de la actividad de seguimiento postproyecto, en el ámbito de los proyectos de inversión, ésta se encausaría más bien a vigilar el movimiento del stock de proyectos, entre los cuales seguramente habrá muchos generados a través de programas de cooperación técnica del PNUD/ONUDI. La verificación del porcentaje de proyectos implementados, sería lo que realmente interesaría a la ONUDI.

Otro aspecto que incide en la problemática aquí planteada es la ya expresada falla de los sistemas de promoción en la mayoría de los países.

En párrafos anteriores también se mencionaron las inversiones inducidas en los países por los proyectos mismos. Se cita el caso de un proyecto de la ONUDI para una fábrica de cemento, plenamente justificada en un determinado

país, que indujo la ampliación de una planta existente que hasta la fecha de conocerse los resultados del estudio de la ONUDI, se había resistido a hacerlo. Como el objetivo final del proyecto era aumentar la producción nacional de cemento, puede considerarse, que éste lo logró ventajosamente.

Con relación a la asistencia postproyecto ya mencionada en varias partes de este informe, ésta prácticamente se iniciaría junto con el estudio de factibilidad propiamente tal.

Amplias posibilidades de prestar asistencia al empresario privado existirían en lo que queda por realizar del proyecto. Entre éstas podría destacarse un aspecto que recién empieza a ser objeto de experiencia por parte de la ONUDI, es la asistencia en negociaciones y ejecución de contratos. Analizando ciertos contratos realizados en países en desarrollo, se ha verificado que las condiciones de estos contratos no favorecen a los países en desarrollo ya que estos últimos carecen, en muchos casos, de conocimientos administrativos o técnicos para la negociación de los mismos. En otros casos, la ejecución de los contratos no fue llevada a cabo según los términos acordados por la falta de conocimientos adecuados que permitiesen una evaluación de tal ejecución. En estos dos aspectos, se cree que la asistencia especializada de la ONUDI podrá tener un efecto muy positivo aunque se reconoce que el carácter confidencial de las negociaciones de contratos no permite una difusión de su contenido.

El universo que cubren los contratos es amplísimo. Por citar algunos en que la ONUDI podría prestar su asistencia, podrían mencionarse: la manera de adquirir de la tecnología la adquisición de equipos, montaje, supervisión de instalaciones, etc.

3.3.12 La coordinación de los proyectos de inversión

La coordinación de los proyectos de inversión en América Latina ha sido prácticamente inexistente; a nivel de países tomados independientemente ya es negativo, si se lo considera a nivel de países unidos por esquemas de integración resulta trágico. Se impone una adecuada coordinación en ambos casos.

La ONUDI, en su afán de ayudar a todos los países en desarrollo y de evitar discriminaciones, ha ayudado a países vecinos o cercanos a estudiar el mismo tipo de proyectos, orientados hacia los mismos mercados regionales o internacionales, multiplicando los esfuerzos de asistencia técnica y reduciendo las posibilidades de éxito por la proliferación de la competencia.

En otras oportunidades, la ONUDI ha prestado asistencia a un país para desarrollar un proyecto asignado a otro dentro de un esquema de integración, al cual también la ONUDI ha prestado su asistencia. Estas situaciones han provocado duplicidad de esfuerzos, utilización ineficiente de recursos y resentimientos en algunos países.

En relación con la coordinación y en el caso particular de los esquemas de integración, es además, de fundamental importancia, la existencia de un adecuado sistema de información entre los distintos proyectos relacionados al mismo. Es deseable que el sistema actúe de manera "automática", es decir que la circulación de información se produzca de manera fluida a medida que se avanza en los análisis o estudios efectuados por cada proyecto, sin necesidad de que esta información sea especialmente requerida.

Es también deseable poder contar con la información de proyectos relacionados con esquemas de desarrollo similares que pueden ser tomados como elementos de comparación. En el caso del Grupo Andino, por ejemplo, es importante tener información actualizada sobre el desarrollo de los proyectos en Argentina, Brasil o México, la que podría obtenerse de manera periódica a través de reuniones o seminarios.

En el campo de la coordinación, la función de los asesores industriales parece trascendente. Ellos deberían concentrar toda la información de los proyectos (ya sea que se encuentren éstos en gestación, formulación, ejecución o seguimiento postproyecto) de sus regiones y mantener un estrecho contacto entre ellos y con un coordinador central para toda el área en la sede de la ONUDI.

3.4 Guías para proyectos de servicios

3.4.1 Definición de Servicios Industriales

A pesar de las dificultades que lleva aparejada la definición del concepto y en primera aproximación, se llegó a establecer que Servicios Industriales son el conjunto de actividades o prestaciones dirigidas a apoyar al Sector Industrial para el mejoramiento de la gestión empresarial y que se manifiesta en un aumento de la productividad y competitividad de las ramas que lo constituyen.

Se entiende que el concepto de desarrollo implica no solamente crecimiento sino también la mejora de lo existente, y que por lo tanto los Servicios Industriales contribuyen en forma destacada al desarrollo industrial.

Se consideraron como Servicios Industriales: los de información industrial; normalización; certificación de calidad; investigación tecnológica; desarrollo y adaptación de tecnologías y capacitación gerencial de mandos medios y operacionales. Hubo consenso unánime al no incluir como Servicio Industrial el control de calidad, entendiéndose que esta disciplina es una técnica de gestión de la producción y como tal deberá estar incluida dentro de ese contexto más general.

Se consideran además de los Servicios Industriales enumerados, todas aquellas prestaciones que estuvieron relacionadas con los estudios de mercados, producción, economía y finanzas, personal y la gestión empresarial.

Se estima que los servicios industriales deberían tener una doble canalización:

- a) Hacia el Gobierno, en la formación e implementación de medidas específicas en el Sector Industrial.
- b) Hacia el Sector Industrial, para su información y apoyo.

De la experiencia recogida por los integrantes del grupo de trabajo, se detectó que la asistencia técnica directa ofrecida a la industria en general debería tener un enfoque integral. A veces, se ha prestado asistencia técnica solamente en materia de capacitación, obteniendo resultados limitados dentro del esquema de problemas que planteaba la empresa. En otros casos, se ha brindado exclusivamente asistencia bajo el punto de vista tecnológico, con parecidos resultados. Al constituir las empresas unidades tecnoeconómicas complejas, la asistencia técnica debería hacerse en forma integral, de manera que se abarquen los problemas en las áreas de mercados, producción, economía y finanzas y personal, englobadas todas ellas en el concepto de gestión empresarial. No obstante, en algunos casos especiales, la asistencia técnica directa a la industria puede darse en forma aislada, mediante algunos de los servicios específicos de los enumerados anteriormente, una vez que se ha identificado el problema particular.

En resumen, el calificativo de asistencia técnica integrada que la distingue de la asistencia técnica ofrecida por servicios específicos, será el de integral, con el enfoque que tal concepto implica. (Lo usual actualmente en

Latinoamérica es que los Servicios específicos a la industria se encuentran dispersos en numerosas entidades estatales, semiestatales y privadas.) El tipo de asistencia técnica integral ofrecida directamente a las empresas que constituyen las ramas industriales podría hacerse mediante grupos interdisciplinarios formados por especialistas en las distintas áreas, pero trabajando como su nombre indica, en quipo. Esto lleva implícito el análisis de la situación y las recomendaciones que surjan en un todo coherente, al tener en cuenta las diversas implicaciones e interrelaciones que las diferentes áreas ofrecen.

La naturaleza de los Servicios es independiente de su calificación como gubernamentales, privados, o paraestatales. De cualquier forma, habrá de considerarse en ellos los aspectos de motivación, costo e integración de los mismos en la acción que se pretende acometer y dentro, por supuesto, del esquema de desarrollo industrial del país, para juzgar de esta manera la conveniencia de su utilización.

3.4.2 Estrategia en la planificación y puesta en marcha de Servicios

La necesidad de contar con Servicios Industriales, es evidente y general. El origen de la puesta en marcha de los Servicios, según la experiencia recolectada, es variado. En unos casos, el origen fue la voluntad de un conjunto de industriales del sector privado que incluso llegó a contratar equipos consultores que ofrecían los servicios requeridos. Esto ocurrió por la falta de dinamidad entonces existente de los Servicios Industriales Gubernamentales ofrecidos, obligándose el sector privado a forzar su adecuada organización. Otras veces, fue la propia gestión gubernamental la que provocó la creación de una entidad especializada para la prestación de asistencia técnica a los industriales. Este es el caso que con más frecuencia se presenta. En otras ocasiones, han sido los organismos internacionales, como el HIRF, el BID, y la ONU, los que provocaron la creación de estas unidades especializadas.

Se insiste que para la creación de proyectos integrados de Servicios industriales debe, como condición o prerrequisito, determinarse las condiciones nacionales reales existentes, ya que un proyecto integrado de este tipo debe ser fundamentalmente operativo. Por tanto, debe existir un período previo para la creación de la estrategia de planificación y puesta en marcha de los servicios, del cual es responsable el gobierno teniendo en cuenta las condiciones

nacionales existentes. El Documento de Proyecto se redactaría una vez creado el sistema nacional y así la operación del Proyecto sería normalmente inmediata.

Según la experiencia obtenida, la estrategia en la planificación y puesta en marcha de los servicios fue generalmente desarrollada por los propios proyectos de cooperación técnica internacional durante su fase preparatoria y, posteriormente, ejecutada por el Gobierno. Sin embargo, se entiende que la dedicación fundamental de un proyecto de cooperación técnica internacional debe ir dirigida hacia la parte operativa de dicha asistencia, dejando la parte de "elaboración de estrategias" al propio Gobierno.

En este mismo orden de ideas se concluyó que idealmente cabe al Gobierno la responsabilidad en la preparación de las estrategias para planificación y puesta en marcha de un sistema de Servicios Industriales con anterioridad al Proyecto Integrado de asistencia técnica. Para este fin, se puede requerir una asistencia internacional de tipo específico como, por ejemplo, el envío del responsable nacional a observar sistemas semejantes a otros países y/o el envío de expertos internacionales al país por corto plazo. En este punto, un Proyecto Integrado puede nacer y estará compuesto por aquellas áreas o acciones que no existen o sean débiles en el país, constatadas en el análisis previo. Sin embargo, este esquema representa una meta ideal y tendría que adaptarse a las circunstancias y condiciones de cada país e involucrar en la asistencia técnica, en un grado mayor o menor, la preparación de las estrategias apuntadas anteriormente.

3.4.3 Acogida por parte de la Industria a los Servicios

En el período de preparación del Sistema Nacional de Servicios Industriales debe considerarse como fundamental la promoción de los mismos. De igual manera, y para lograr un buen ambiente dentro del sector industrial, es necesario que se contemple la promoción de los Servicios en el propio Documento de Proyecto.

Es un hecho comprobado que, en general, la llegada de Expertos Internacionales para colaborar en algunos de los Servicios Industriales específicos, da confianza a los industriales y facilita el acceso a las empresas. Esta presencia evita la desconfianza que a veces se presenta por temor a lo que podría denominarse "espionaje industrial". Determinadas medidas gubernamentales facilitan la acogida por parte de las empresas de los Servicios que se prestan. Entre éstas se podrían citar:

- a) Declaración de ramas prioritarias o de interés nacional.
- b) Facilidades crediticias.
- c) Integración en parques industriales.

Tales medidas pueden surgir después de los estudios interempresariales de las ramas industriales que permiten a las autoridades gubernamentales determinar cuál es la situación real tecnicoeconómica de las empresas que constituyen esa rama. Por lo general, este tipo de medidas promocionales incide en la apertura de los empresarios a recibir la asistencia técnica ofrecida.

Se ha constatado que a través de los Servicios Industriales, se puede hacer mucho más efectiva la promoción, cuando se integra, en el Directorio de la Entidad Nacional responsable, a representantes de los empresarios o Cámara de Industrias, y del sistema financiero nacional, además de autoridades del Ministerio correspondiente.

Se cree también que la acogida por parte de la empresa privada de los Servicios Industriales ofrecidos, es directamente proporcional al grado de desarrollo del país. Es también importante, cuando se prepara la promoción de los Servicios, investigar si existe o no fricción entre el Gobierno y el Sector Industrial. Cuando existe confianza en el Sistema de Servicios por parte del sector privado, la acogida de aquéllos no es un problema.

Cuando en un país, por una razón u otra, han existido experiencias desfavorables en la prestación de ayuda por parte de los Servicios Industriales, es imprescindible previamente una buena divulgación de las nuevas actividades de la Entidad u Organismo de Servicios y que ésta ahora cuenta con el respaldo y la participación de una agencia internacional. Esta situación, al eliminar aprensiones, favorece la acogida por parte del Sector Industrial del Organismo de Servicios.

3.4.4 Vinculación de los Servicios con el Financiamiento

Casi todos los países cuentan con un Banco o Corporación de Fomento. Por la experiencia obtenida se estima de máxima importancia que la Entidad de Servicios debe estar vinculada con la de Financiamiento.

Se presentan dos casos:

- a) Que en la misma Institución de Fomento exista un Departamento que provea los servicios, de tal manera que por un lado se haga el seguimiento del crédito y por otro la prestación de Servicios.

- b) Que exista un organismo de Servicios separado pero vinculado estrechamente con el Banco o Corporación de Fomento.

Cuando existe un Organismo de Servicios independiente del organismo financiero, sería de interés hacer participar en él a algún representante de la Entidad Financiera. Esto facilitaría la obtención de fondos cuando el resultado del Servicio exija un crédito.

En aquellos países en que no exista como tal un Banco de Fomento Nacional, pero exista una Entidad de Servicios y otra Entidad de Promoción Industrial, sería conveniente que en la práctica hubiera una complementación y coordinación entre sus actividades a fin de utilizar mejor los recursos provenientes de las fuentes de financiamiento. De cualquier manera, es recomendable una participación del Ente de Financiamiento Nacional en estos dos organismos. Como alternativa, esa fuente de financiamiento puede ser un fondo creado especialmente para atender las recomendaciones emitidas por la Entidad de Servicios, cuando la prestación de asistencia técnica a las empresas involucre necesidad de financiamiento.

En resumen, se resalta la conveniencia de que en el Organismo Nacional encargado de la asistencia técnica integral al sector industrial o Entidad de Servicios, estén representadas las Entidades de financiamiento y de inversión.

3.4.5 Servicios gratuitos vs. servicios pagados

La experiencia indica que los Servicios Industriales deben ser pagados, por dos razones:

- a) Para que la Entidad que presta los servicios y la asistencia técnica integral se aproxime en lo posible a su autofinanciamiento, y
- b) Porque si son gratuitos, los empresarios suelen no dar valor a la asesoría recibida.

No obstante estas consideraciones, se entiende que durante el período de promoción, los servicios podrían ser gratuitos.

Los montos de la gestión de la entidad que presta la asistencia técnica deberán ser diferenciados, dependiendo los servicios prestados de la capacidad y tamaño de la empresa atendida. Si los servicios son generales, tales como asesoramiento para conformar una idea-proyecto, prediagnóstico de la empresa, etc., pueden ser gratuitos; cuando el servicio es específico, debe ser pagado en los términos expresados anteriormente, es decir, dependiendo de la capacidad y tamaño de la empresa. Cuando el servicio sea de interés general para la

industria, deberá ser gratuito, o con una tasa mínima como por ejemplo la venta del estudio resultante, para que permita recuperar lo que se invierte en el estudio.

Como idea durante la reunión, se expuso la posibilidad de que en la Entidad Nacional de Servicios, las empresas pudieran estar "asociadas" a la misma, de tal forma que esta vinculación podría dar lugar a una atención preferencial de la Entidad Nacional de Servicios en la prestación de asistencia técnica a dichas empresas. Convendría estudiar con mayor detención esta idea e investigar si existen en algún país experiencias al respecto.

Si la Entidad u Organismo de Servicios Nacional tiene presupuesto propio, pero la prestación de servicios es remunerada y rentable, este hecho permite contar con ingresos adicionales que redundan en una mejora de la calidad de los servicios otorgados. Además, se podrán obtener perspectivas económicas al personal, superiores al promedio ofrecido dentro del sistema gubernamental.

3.4.6 Inserción de los servicios en los programas nacionales y de zona

La Entidad o Entidades de Servicios o de prestación de asistencia técnica integral, deberán estar estrechamente vinculadas con las directrices que marquen los planes programas nacionales y regionales de desarrollo dentro del país. El organismo de Servicios deberá poseer el carácter de asesor técnico, con el fin de que pueda permanecer independiente y tener un grado de autonomía que evite ser vulnerable ante los posibles cambios de política.

También debe asegurarse una comunicación fluida y permanente entre la Entidad de Servicios y los Organismos de planificación, para conseguir una mayor eficiencia en la prestación de dichos servicios.

3.4.7 Insumos externos y movilización de personal nacional

En los puntos anteriores se han indicado algunos aspectos relevantes de cómo debe funcionar el Sistema Nacional de Servicios. Entre otros, cabe destacar la necesidad de analizar las disponibilidades locales en este campo, previamente al inicio del proyecto.

Este análisis deberá determinar, con el mayor grado de profundidad posible, la disponibilidad nacional en recursos humanos, técnicos y financieros, una vez que a través del proyecto integrado, deberá limitarse el suministro de aquellos insumos externos a los que el país no esté en condiciones de proveer adecuadamente.

Sin embargo, puede ocurrir que un determinado conocimiento específico exista en personal técnico-profesional nacional, pero las remuneraciones que el mercado de trabajo ofrece a nivel local, no sean atractivas para poder contar con su colaboración. En estos casos, se podrá, bajo el concepto de las "nuevas dimensiones de asistencia técnica", contratar personal nacional directamente o compensar la diferencia de emolumentos, por medio de los aportes internacionales. Este procedimiento, en general, implicaría aún un menor costo por los servicios del especialista.

Un riesgo del anterior procedimiento sería que una vez terminada la acción del proyecto, este asesor quedaría sin el subsidio y posiblemente el Sistema de Servicios perdería esta valiosa colaboración. Por otro lado, la contratación de un técnico-profesional local, presentaría una situación de privilegio ante sus colegas nacionales.

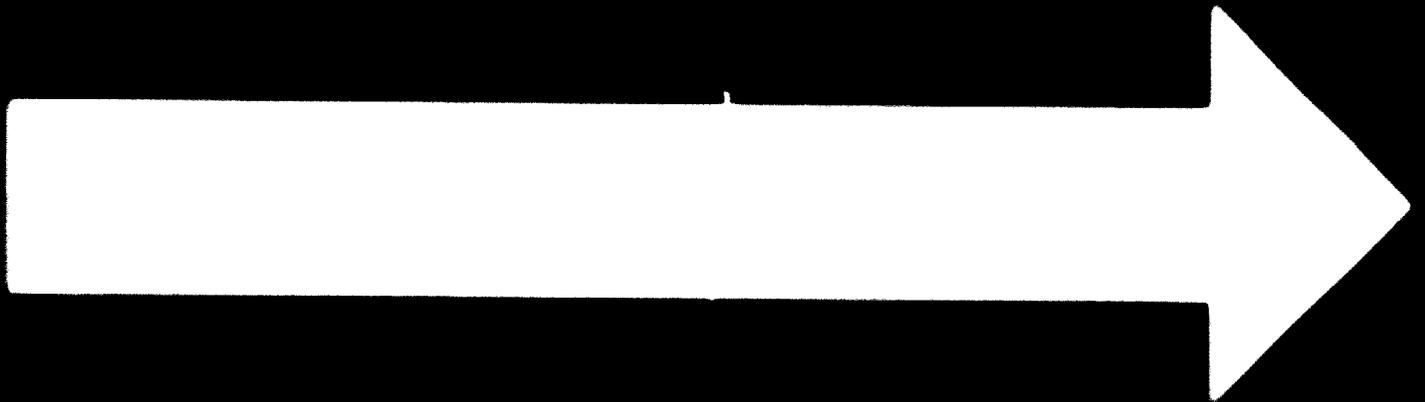
En ciertas ocasiones y aunque exista el conocimiento técnico especializado en algún profesional nacional, puede ser conveniente contar con la cooperación de un experto internacional por su objetividad e imparcialidad en la percepción de la problemática planteada.

El contar con el asesoramiento de un experto internacional, normalmente favorece la aceptabilidad por parte de la entidad receptora de la asistencia técnica. Sin embargo es importante cuidar las características personales del experto internacional elegido, en tal forma que permita una fácil integración en los grupos de trabajo nacionales.

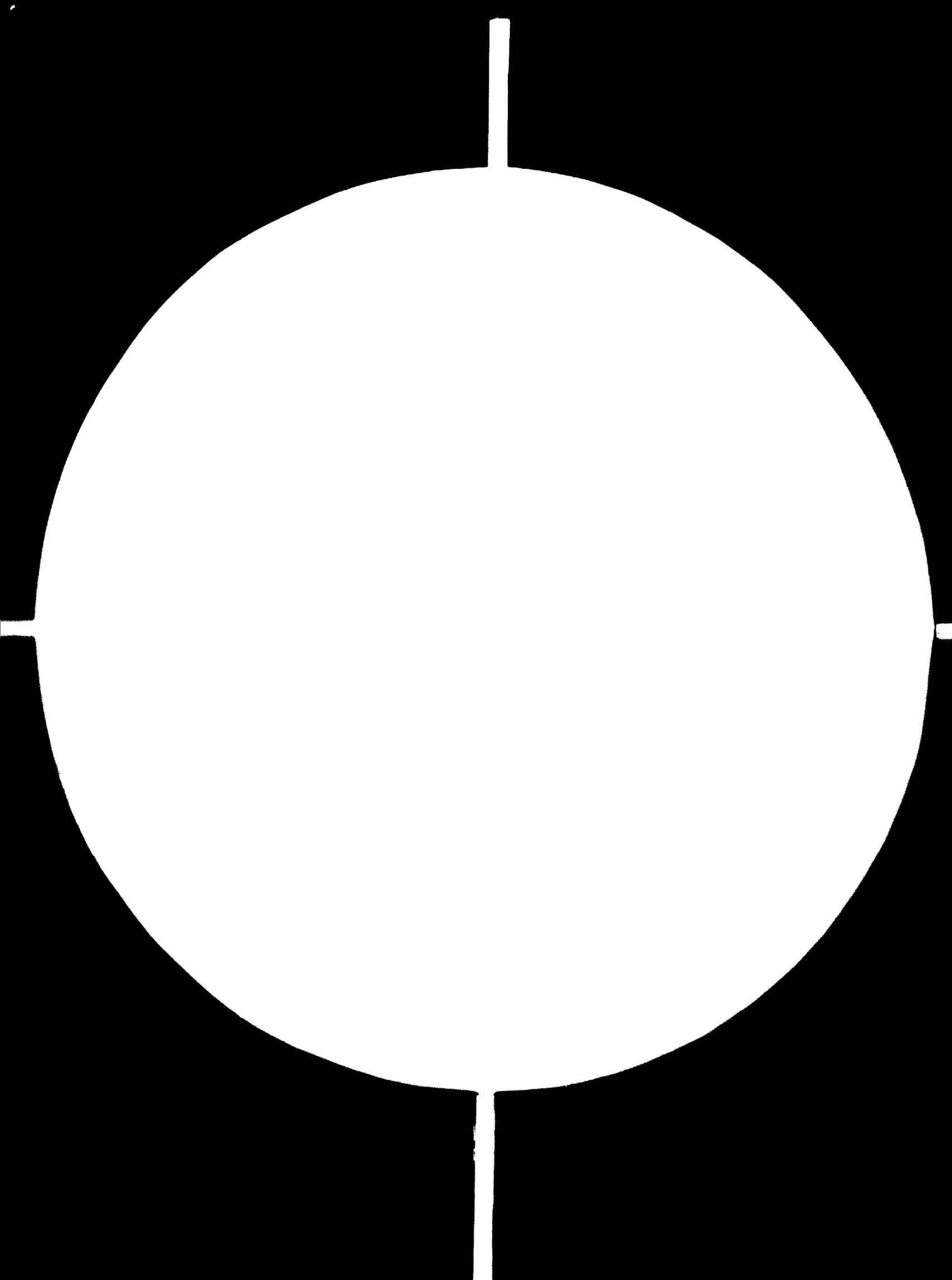
Se deberá tener presente que ciertas necesidades de "know-how" pueden llevarse a cabo por el procedimiento de "Cooperación entre países en desarrollo" contratando personal que por razones culturales, tiene una fácil integración al medio.

La selección de tecnología como parte de la asistencia técnica, a veces no está a nivel de proyecto, sino a nivel de decisión política. En estos casos, los proyectos integrados de Servicios Industriales que prestan asistencia técnica al sector industrial, podrían brindar el conocimiento sobre las diferentes alternativas tecnológicas existentes y ofrecer los criterios para su selección adecuada. Se reconoce, no obstante, que no siempre será posible disponer en cartera de todas las alternativas posibles.

B - 10



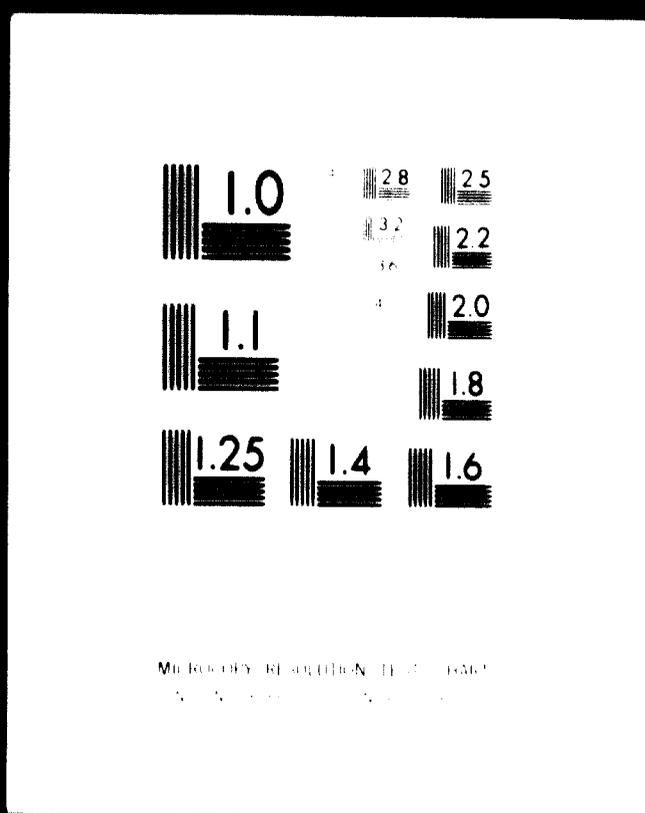
79. 11. 13



2 OF 2

08314

S



24x
C

3.4.8 Organismo de Contraparte y grado de participación gubernamental

El grado de participación del Estado en una acción de este tipo es el que el propio Estado determina, es decir, la selección del Organismo de contraparte de un proyecto integrado y el grado de participación del Gobierno en ese Organismo de contraparte, es privativo del Estado. Sin embargo, en las negociaciones preliminares a la preparación del Documento de Proyecto, el PNUD y la ONUDI pueden influir para que la inserción del proyecto dentro del marco institucional sea la más adecuada.

Se considera necesario que el Organismo Nacional de contraparte posea las siguientes características:

- a) Contacto directo con el sector destinatario de los servicios prestados. Sería muy conveniente la participación del sector en el propio organismo.
- b) Apoyo político amplio y jerarquía adecuada dentro de la estructura administrativa.
- c) Apoyo financiero que asegure la marcha del proceso y su continuidad.
- d) Comunicación fluida y permanente con los organismos regionales y nacionales que formulan y ejecutan las políticas de desarrollo industrial.
- e) El número, nivel funcional y nivel técnico-profesional de su personal debe ser el adecuado para garantizar la efectividad y calidad de los servicios que preste.

Todo lo anterior podría resumirse diciendo que la capacidad de acción del Organismo de contraparte debe estar garantizada y debe poseer un grado adecuado de autonomía operativa y financiera para el eficiente desempeño de sus acciones. La cooperación técnica internacional busca un buen ambiente para poder lograr que el Organismo de Servicios tenga éxito. Y esto es tan evidente que cuando se haya detectado que existe antagonismo entre el Organismo de Servicios y el Sector Industrial, el Organismo Internacional no debe intervenir.

Se consideró importante que el Organismo Internacional, por su propio prestigio, vele porque las condiciones y características enumeradas anteriormente sean satisfechas en cada proyecto integrado que vaya a realizarse. En los proyectos en ejecución o en vías de implementación que no tienen esos requisitos, se recomienda se haga un esfuerzo para que sean modificados en el sentido señalado.

3.4.9 Nivel, experiencia y permanencia del personal de contraparte

Tanto el nivel como la experiencia del personal técnico de contraparte, debenser los adecuados para poder ofrecer servicios con la calidad requerida por el sector demandante. Si bien el nivel de conocimientos y la experiencia poseída por los técnicos-profesionales es una condición importante, cuando se trate de asistencia técnica integral, parece aconsejable el constituir equipos formados por varios profesionales especializados en diversas disciplinas. Esto constituiría lo que se podría denominar equipos interdisciplinarios que actuarían como un todo, y las características individuales serían aportes para configurar el nivel del equipo actuante. En los casos en que un servicio requiera solamente la intervención de un técnico especializado, en una materia o tema específico, podría actuar en forma aislada.

La permanencia del personal técnico de contraparte de un Organismo de Servicios es altamente beneficiosa ya que tiende a asegurar la experiencia de la Institución y la continuidad de la prestación de servicios con el logro efectivo de sus objetivos.

Por tanto, es recomendable que en cada proyecto se traten de establecer los mecanismos, disposiciones y condiciones que permitan y aseguren la cooperación de funcionarios locales con el nivel técnico-profesional adecuado, que hagan atractivo el desempeño de sus funciones y aseguren su permanencia en el Organismo de contraparte.

3.4.10 Criterios para centralización e intercambio de información

Se pudo constatar que a nivel de cada proyecto existía o una muy vaga información o incluso desconocimiento de las actividades que desarrollaba el resto de los proyectos de la ONUDI en América Latina.

Una situación similar también se dejó sentir en los representantes de los Organismos gubernamentales de contraparte, así como de otras Agencias Internacionales.

Esta falta de conocimientos e información a la que se hace referencia, se traduce normalmente en una duplicación de esfuerzos y en desaprovechamiento de recursos. Esto indica la necesidad de contar con un mecanismo que haga accesible la información de cada proyecto a los restantes, lo cual serviría para un intercambio productivo de experiencias.

Entre los diversos criterios considerados en la reunión, tendientes a incrementar y reformar el intercambio de información entre los proyectos integrados de Servicios Industriales, se sugirió:

- a) En lo inmediato: establecer un intercambio de información entre los distintos proyectos. Para ello y en cada proyecto, debe contemplarse como actividad dicho intercambio de experiencias. Esta actividad se entiende debe hacerse extensiva al Organismo de Servicios de contraparte.
- b) En lo mediano: podría ser conveniente estudiar la posibilidad de constituir un sistema actualizado de información a nivel regional, recomendándose sea hecho en la División Conjunta ONUDI-CEPAL. Este centro de información brindaría apoyo a los proyectos de la ONUDI ubicados en el ámbito regional.

Se reiteró la existencia de documentos del PNUD sobre cooperación entre países en desarrollo. Se apuntó la conveniencia de que cada proyecto y organismo de servicios de contraparte recibieran dichos documentos que, otra información, contiene una relación de empresas consultoras en países en vías de desarrollo.

3.4.11 Apoyo de las Sedes, ONUDI, PNUD y CEPAL

Vinculado con el punto anterior, se resaltó la necesidad de detectar e intercambiar información sobre actividades y experiencias de cada proyecto con los diferentes proyectos concomitantes en la región, a través de las distintas Sedes. En este sentido los directores de proyectos, ante la necesidad de información deben tomar la iniciativa dirigiéndose a las Sedes locales para comenzar este procedimiento de intercambio de información.

A nivel más primario y como consenso unánime se resaltó la conveniencia de que la Sede de la ONUDI debía facilitar a cada Proyecto periódicamente, datos básicos sobre el resto de los proyectos integrados concomitantes en la región.

En el mismo sentido, debería aprovecharse la oportunidad que ofrecen los "briefings" en la Sede de la ONUDI para dar a conocer o reforzar la información no sólo de las condiciones y características del proyecto al que va asignado el experto, sino también, algún perfil básico sobre el resto de los proyectos similares en la región.

Se recalcó la necesidad de tener que aprovechar al máximo los Servicios que brinda la oficina local del PNUD. Se puso de manifiesto la labor de los Asesores Regionales de la División Conjunta ONUDI-CEPAL, su vinculación con la Sede así como las perspectivas. Se argumentó la necesidad de tener que

aprovechar la asistencia de la División Conjunta ONUDI-CEPAL en el campo de la obtención de información y eventualmente para el asesoramiento en algún problema específico. En consecuencia, se reconoció la necesidad de que la División Conjunta ONUDI-CEPAL participara en forma más directa en los programas de asistencia técnica de la ONUDI.

3.4.12 Indicadores de éxito

En todo Documento de Proyecto debe aparecer la definición de los objetivos en forma mensurable, así como su relación con el tiempo y los insumos.

Deben distinguirse y diferenciarse en la redacción de un Documento de Proyecto, el objetivo general, el o los objetivos específicos y los resultados que se esperan.

Para ejemplificar lo expuesto, podría expresarse el objetivo general de un proyecto como el de "contribuir a dinamizar el proceso de expansión del Sector Industrial dentro de los lineamientos establecidos por el Plan de Desarrollo Industrial del país. Se considerará alcanzado este objetivo general cuando se logren los objetivos específicos siguientes:

- a) Reducir un 10% en el primer año y un 15% en el segundo año, el porcentaje de productos defectuosos que se exportan en la rama de fundición de piezas para la industria automotriz.
- b) Incrementar un 1% anual la productividad referente al factor trabajo en la rama de calzado de cuero para el mercado interno.
- c) Aumentar la participación en el Producto Bruto Industrial de las ramas de la industria de confección de prendas de cuero, oleaginosos, y de laminación, consideradas prioritarias en por lo menos un 5% acumulativo por año.

Analizada la situación real del país y las posibilidades existentes en el organismo de Servicios de contraparte, y para alcanzar los objetivos específicos señalados, se prevé el siguiente conjunto de actividades:

- a) Instalar un laboratorio de ensayo de materiales de fundición. Incluye equipo necesario y selección y capacitación de cinco técnicos de contraparte.
- b) Efectuar los diagnósticos integrales de cada una de las ramas industriales involucradas en los objetivos específicos.
- c) Prestar asistencia técnica integral en cada una de las ramas anteriores, a las empresas que constituyen el 80% de la producción.
- d) Realizar tres seminarios internos sobre Técnicas de Gestión a los que asistan por lo menos 30 técnicos-profesionales del Organismo de contraparte."

El cumplimiento total o parcial de las actividades apuntadas a guisa de ejemplo, dará origen a la medición de los resultados obtenidos. Si en el tiempo fijado en el Documento de Proyecto, se llevan a cabo y se completan, con la calidad que debe estar definida en dichas actividades, se habrán obtenido los resultados esperados. Pero, realizadas las actividades y conseguidos los resultados, es necesario demostrar que éstos han servido para conseguir los objetivos específicos definidos. Es decir, se pueden conseguir resultados sin alcanzar los objetivos, lo que podría indicar, entre otras causas, un mal diseño del proyecto o una definición de objetivos inalcanzables. Otras causas, tales como el haber cambiado el marco de referencia, pueden justificar el no haber podido alcanzar los objetivos. Por tanto, lo que se pretende es no solamente obtener los resultados previstos, sino que enmarcarlos dentro de un proyecto bien diseñado, fundamentado en un buen análisis de la situación y de las condiciones existentes en el país, que permita demostrar que los objetivos específicos también se han alcanzado y por ende se ha progresado adecuadamente en el logro del objetivo general.

Por todo lo anterior, se señaló la necesidad de que en los Documentos de Proyectos se incluyan previsiones bajo la forma de indicadores de éxito para poder medir así cuantitativamente los logros en resultados y consecución de objetivos.

3.4.13 Acción del Gobierno - Compromiso de seguimiento

En el Documento de Proyecto parece correcto establecer las condiciones que aseguren la continuidad de los servicios del proyecto con posterioridad a la terminación del mismo. A este efecto deben establecerse los pasos que el Gobierno tendrá que tomar para ser capaz de continuar brindando servicios en forma efectiva. Con objeto de determinar la efectividad de la asistencia técnica que brinda el Organismo Internacional de ejecución y evitar la repetición de errores, además de las revisiones periódicas que se hagan durante la vida del proyecto, sería conveniente establecer un procedimiento que permita a la Organización Internacional informarse directamente, con posterioridad al cierre del proyecto, sobre la efectividad con que los servicios están siendo brindados.

Este aspecto se trata con mayor detalle en las "Guías Generales" que se vieron en la primera parte de este capítulo.

Anexo I

CEPAL/ONUFI

REUNION PARA EL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS SOBRE
PROYECTOS INTEGRADOS DE DESARROLLO
INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA

Santiago, Chile, 27/6 - 1/7/1977

Lista de Participantes

Personal de los Proyectos

Desarrollo Tecnológico Industrial	Uruguay	DP/URU/72/014
Gregorio G. García Peral Hector E. Ibarlucea	Jefe de Proyecto Contraparte - Director General, Centro Nacional de Tecnología y Productividad Industrial	
Organización Institucional de Servicios Industriales	Uruguay	DP/URU/72/013
Osvaldo Álvarez Dina Barros de Sanguinetti	Jefe de Proyecto Contraparte, Directora de la Unidad de Asistencia Técnica para el Desarrollo Industrial, Ministerio de Industria y Energía	
Desarrollo de Industrias Metal- Mecánicas y Eléctricas	Perú	DP/PER/72/030
Jerzy Gorski Godofredo Ramírez C.	Jefe de Proyecto Contraparte, Director de Proyectos Oficina Sectorial de Planificación, Ministerio de Industria y Turismo	
Asistencia a la Junta de Acuerdo de Cartagena - Racionalización y Programación Industrial	Perú	DP/RLA/75/087 DP/RLA/75/088
Enrique d'Angelo	Jefe de Proyecto	
Servicios en Asesoría Técnica a la Industria	Ecuador	DP/ECU/71/533 TF/ECU/77/001
John W. Mocoçain Clark Antonio Terán S.	Jefe de Proyecto Contraparte, Director Ejecutivo CENDES	
Desarrollo Industrial	Costa Rica	DP/COS/72/007
Fernando Caldas Carlos Eduardo Echeverría	Jefe de Proyecto Contraparte, Vice-Ministro de Economía e Industria	

Promoción del Desarrollo Industrial Christian Gillen Sucoar Raúl Villatoro	Guatemala Jefe de Proyecto Contraparte, Coordinador del Sector Industrial, Secretaría de Planificación Económica	DP/GUA/73/005
Bienes de Capital Juan Ayza Eduardo Colín	México Economista Industrial Gerente de Programación Industrial NAFINSA	DP/MEX/72/014
Políticas y Programación de Desarrollo Industrial Gustavo Luna Uzquiano Gilberto Lara	El Salvador Jefe de Proyecto Contraparte, Director de Planificación y Asesoría Técnica, Ministerio de Economía	DP/ELS/73/005
Proyecto NOA IV Industrial Remigio D. Gabín Julián Finetti	Argentina Jefe de Proyecto Contraparte, Co-Director del Proyecto	DP/ARG/71/546
Asistencia Técnica a la Corporación Andina de Fomento en el Sector Industrial Roberto Varsavsky Marco Caraccioli	Venezuela Jefe de Proyecto Contraparte, Vice Presidente de Proyectos	DP/RLA/74/011
Asistencia tecnológica a la Pequeña y Mediana Industria y Parques Industriales para la Pequeña y Mediana Industria de la Provincia de Santa Fé Raúl Peñaherrera Hugo O. Purinan	Argentina Jefe de Proyecto Contraparte, Director, Dirección de Asesoramiento Técnico	ARG/74/017
ONUDI Wilfredo Pflücker Asesor Especial del Director Ejecutivo, Viena Tulio de Andrea Jefe, Sección de Estudios de Viabilidad División de Operaciones Industriales Viena Oscar González-Hernández Oficial de Desarrollo Industrial División de Coordinación Informativa Viena	Presidente de la reunión Secretario de la reunión	

Lionel Segura
Ingeniero Consultor
Casilla 51656
Caracas, Venezuela

Relator principal de la reunión

Salvador Lluch
Asesor Industrial Principal
Lima, Perú

Kenneth Davidson
Asesor Industrial Principal
Guatemala, Guatemala

Roberto Martínez Ordoñez
Asesor Industrial Principal
Montevideo, Uruguay

PNUD

Luis Pérez Arteta
Representante Residente
PNUD
Santiago, Chile

Arturo Chávez J.
Consejero Técnico Principal
Oficina de Evaluación de Políticas
y Programas
PNUD, N.Y.

Juan Luis Larrabure
Oficial de Área
Oficina Regional para América Latina
PNUD, N.Y.

Carlos Eduardo Mena K.
Oficial de Programa
PNUD, Santiago

Dietrich von Graevenitz
Oficial de Programa
PNUD, Santiago

CEPAL - Santiago

Roberto Matthews
Jefe, División de Desarrollo Industrial

Carlos Salazar
Asesor Regional
Santiago, Chile

Héctor Sosa
Asesor Regional
Santiago, Chile

Banco Interamericano de Desarrollo

Roberto Costa Sumarán
Especialista Sector Industrial
Casilla 14315
Correo 21
Santiago, Chile

Anexo II

CEPAL/ONUUDI

REUNION SOBRE PROYECTOS INTEGRADOS DE
DESARROLLO INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA

(Santiago, 27 de junio - 1º de julio 1977)

Agenda Revisada de la Reunión

Lunes:

- 10.30 - 11.00 Apertura de la reunión y discursos de bienvenida
Sr. Enrique Iglesias, Secretario Ejecutivo, CEPAL
Sr. Wilfredo Pflücker, Presidente de la Reunión
- 11.00 - 11.30 Antecedentes de la reunión (cap. 1)
Los Proyectos Interdisciplinarios (cap. 2)
Sr. Oscar González-Hernández, Secretario de la Reunión
Adopción de la Agenda
Asignación de los Grupos de Trabajo - Presidente
- 11.30 - 13.00 Presentación de los Proyectos
Jefes de Proyecto (Nacionales o de ONUUDI)
- 15.00 - 16.30 Introducción a los temas principales de la reunión
Sr. Christian Jillen - Planificación Industrial (cap. 3)
Sr. Osvaldo Álvarez - Proyectos Industriales (cap. 4 y 5)
Sr. J. Mocoqain Clark - Servicios Industriales (cap. 6)
- 16.30 - 17.30 Reunión con los Moderadores y Relatores de los grupos de trabajo
- 17.30 - 18.00 Desglose de la reunión en Grupos de trabajo
Grupo 1 - Planificación Industrial - Sala de Conferencias nº 1
Grupo 2 - Proyectos Industriales - Sala T-211
Grupo 3 - Servicios Industriales - Sala T-445

Martes:

- 10.00 - 13.00 Continuación de los Grupos de Trabajo
- 15.00 - 18.00 Continuación de los Grupos de Trabajo
- 18.00 - 19.00 Resultados parciales de los Grupos - Reunión con los Moderadores y Relatores

Miércoles:

- 10.00 - 13.00 Continuación de los Grupos de Trabajo
- 15.00 - 18.00 Continuación de los Grupos de Trabajo
- 18.00 - 19.30 Cocktail

Jueves:

- 10.00 - 13.00 Continuación de los Grupos de Trabajo
- 15.00 - 17.00 Grupos de Trabajo - Sesiones de Conclusión
- 17.00 - 18.00 Resultados de los Grupos (Resumen Tentativo) Reunión con los Moderadores y Relatores

Viernes:

- 10.00 - 13.00 Sesión Plenaria
 - Recomendaciones para las pautas (cap. 7)
 - Recomendaciones sobre sistemas de consultas (cap. 8)

Nota: Se ruega tomar nota que la referencia a los capítulos del Temario anotado se hace a título orientativo.

Anexo III

Lista de Proyectos a ser invitados a Reunión para el intercambio de experiencias sobre proyectos integrados de desarrollo industrial en América Latina

DP/URU/72/014

Desarrollo Tecnológico Industrial

Organismo de Contraparte - idem

Expansión y/c modernización de actividades manufactureras con alta incidencia en el producto interno y capaces de generar un importante incremento de divisas (curtimiento de cuero bovino, fabricación de calzado de cuero y textiles, procesamiento y envasado de frutas y verduras, etc.)

Jefe de Proyecto: Gregorio García Peral Contraparte: Héctor E. Ibarlucea
Sección Responsable en ONUDI - Sección de Establecimiento y Gestión de Fábricas

DP/URU/72/013

Organización Institucional de Servicios Industriales

Organismo de Contraparte - Unidad de Asistencia Técnica para el Desarrollo Industrial - Ministerio de Industria y Energía

Promoción de inversiones para proyectos industriales

Jefe de Proyecto: Osvaldo Álvarez Contraparte: D. B. de Sanguinetti
Sección Responsable en ONUDI - Sección de Planificación Industrial

DP/PER/72/030

Desarrollo de Industrias Metal-Mecánicas y Eléctricas

Organismo de Contraparte - Ministerio de Industria y Turismo
Oficina Sectorial de Planificación

Preparación, Evaluación y Promoción de proyectos industriales de maquinaria y equipo metal mecánico y eléctrico diverso

Jefe de Proyecto: Jerzy Gorski Contraparte: Godofredo Ramírez
Sección Responsable en ONUDI - Sección de Industrias de Ingeniería

DP/RLA/75/087 y DP/RLA/75/088

Asistencia a la Junta del Acuerdo de Cartagena - Racionalización y Programación Industrial

Organismo de Contraparte - Junta del Acuerdo de Cartagena - Departamento de Desarrollo Industrial

Asistencia en la asignación de industrias entre los países miembros y elaboración de proyectos industriales (Industrias metal-mecánicas, químicas y petroquímicas)

Jefe de Proyecto: Enrique d'Angelo Contraparte: Pedro Echeverría
Sección Responsable en ONUDI - Sección en Industrias de Ingeniería
Sección de Industrias Químicas

DP/ECU/71/533 - TF/ECU/77/001

Servicios en Asesoría Técnica a la Industria

Organismo de Contraparte - CENDES - Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador

Asistencia Técnica directa a la industria ecuatoriana - Ingeniería Industrial, Ingeniería de Producción, Control de Calidad, Administración de Empresas, Información Industrial y Mercadotécnica

Jefe de Proyecto: J. Mocoçain Clark Contraparte: Antonio Terán S.
Sección Responsable en ONUDI - Sección de Establecimiento y Gestión de Fábricas

DP/COS/72/005

Desarrollo Industrial

Organismo de contraparte - MEIC - Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Evaluación de proyectos de inversión. Estudios Sectoriales. Preparación de
perfiles industriales. Asistencia a la pequeña industria. Asistencia tecnol-
ógica en ramas seleccionadas.

Jefe de Proyecto: Fernando Caldas Contraparte: Carlos Eduardo Echeverría
Sección Responsable en ONUDI - Sección de Planificación Industrial

DP/GUA/73/005

Promoción del Desarrollo Industrial

Organismo de contraparte - Secretaría del Consejo Nacional de Planificación
Económica

Preparación de estrategias de industrialización para ramas industriales espe-
cíficas, elaboración de programas de inversión, elaboración del plan de desa-
rrollo industrial, elaboración de metodología normalizada para la preparación
y evaluación de proyectos industriales

Jefe de Proyecto: Christian Gillen Contraparte: Raúl Villatoro
Sección Responsable en ONUDI - Sección de Planificación Industrial

DP/MEX/72/014

Bienes de Capital

Organismo de contraparte - Corporación Financiera Nacional

Preparación de estrategias y de proyectos específicos para la fabricación en
México de bienes de capital. Promoción de proyectos específicos

Jefe de Proyecto: F. Fajnsylber Contraparte: Luis Almeyda
Sección Responsable en ONUDI - Sección de Planificación Industrial

DP/ELS/73/005

Políticas y Programación de Desarrollo Industrial

Organismo de Contraparte - Departamento de Planificación y asesoría técnica
Ministerio de Economía

Formulación de políticas de desarrollo industrial y del Plan Industrial a
mediano plazo. Establecimiento de un sistema de promoción industrial

Jefe de Proyecto: Gustavo Luna Uzquiano Contraparte: Gilberto Lara
Sección Responsable en ONUDI - Sección de Planificación Industrial

DP/ARG/71/546

Proyecto NOA IV Industrial

Organismo de Contraparte - Plan NOA IV Industrial

Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión. Asistencia a empresas
existentes

Jefe de Proyecto: Remigio D. Gabin Contraparte: Julián Finetti
Sección Responsable en ONUDI - Sección de Planificación Industrial

DP/RLA/74/011

Asistencia técnica a la Corporación Andina de Fomento en el Sector Industrial

Organismo de Contraparte - Corporación Andina de Fomento - Vicepresidencia
de Operaciones

Preparación y Evaluación de proyectos industriales con carácter de integración
Preparación de estudios básicos sectoriales

Jefe de Proyecto: Roberto Varsavsky Contraparte: Mario Caraccioli
Sección Responsable en ONUDI - Sección de Industrias de Ingeniería

DP/ARG/74/017

Asistencia tecnológica a la Pequeña y Mediana Industria y Parques Industriales
para la Pequeña y Mediana Industria de la Provincia de Santa F^e

Organismo de Contraparte - Ministerio de Hacienda y Economía de la Provincia
de Santa F^e, conjuntamente con la Comisión
Provincial de Parques Industriales y las
Asociaciones que les integran

Asistencia Técnica directa a los industriales. Detección, preparación y/o
evaluación de proyectos industriales de pequeña y mediana escala

Jefe de Proyecto: Raúl Peñaherrera Contraparte: Ing. Guillermo Vilaseca
Sección Responsable en ONUDI - Sección de Infraestructura Institucional

Anexo IV

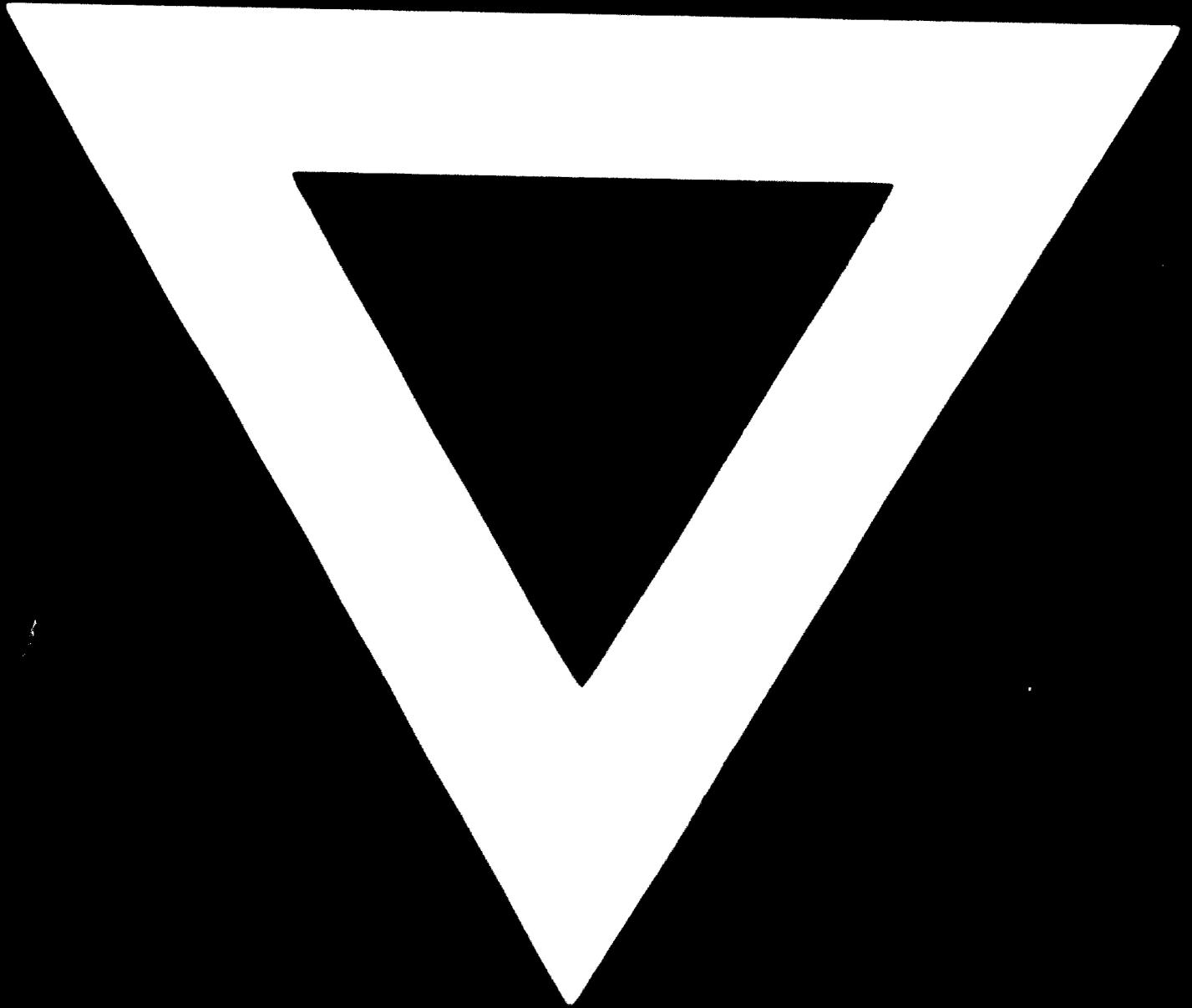
Reunión para el intercambio de experiencias sobre
proyectos integrados de desarrollo
industrial en América Latina

Santiago, Chile 27/6 - 1/7/1977

Lista preliminar de Documentos

- ID/WG.252/1 Promoción y Desarrollo Industrial para Guatemala
- ID/WG.252/2 Asistencia Técnica a la Corporación Andina de Fomento en el Sector Industrial
- ID/WG.252/3 Desarrollo Industrial del Noroeste Argentino - NOA Industrial
- ID/WG.252/4 Desarrollo de las Industrias Metal-Mecánicas y Eléctricas en el Perú
- ID/WG.252/5 Asistencia Técnica en Planta a la Industria Ecuatoriana
- ID/WG.252/6 Bienes de Capital, México
- ID/WG.252/7 Organización Institucional de Servicios Industriales; y Desarrollo Tecnológico Industrial, Uruguay
- ID/WG.252/8 Desarrollo Industrial, Costa Rica
- ID/WG.252/10 Asistencia a la Junta de Acuerdo de Cartagena en Racionalización y Programación Industrial
- ID/WG.252/12 Políticas y Programación de Desarrollo Industrial, El Salvador
- ID/WG.252/11 Asistencia tecnológica a la Pequeña y Mediana Industria y Parques Industriales para la Pequeña y Mediana Industria de la Provincia de Santa Fé, Argentina
- ID/WG.252/9 Temario Anotado

B - 10



79. 11. 13