OCCASION

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

DISCLAIMER

FAIR USE POLICY

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

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

UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION
Vienna International Centre, P.O. Box 300, 1400 Vienna, Austria
Tel: (+43-1) 26026-0 · www.unido.org · unido@unido.org

07512

Distr.
LIMITED

ID/WG.252/8
3 June 1977

ORIGINAL: SPANISH

United Nations Industrial Development Organization

Meeting to exchange experience on Inter-Disciplinary Industrial Development Projects in Latin America

Santiago, Chile, 27 June - 1 July 1977

Desarrollo Industrial de Costa Rica 1/

F. Caldas*

C.E. Echeverría**

* Jefe de Proyecto

** Contraparte

1/ The views and opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect the views of the secretariat of UNIDO. This document has been reproduced without formal editing.

id.77-3787

DOCUMENTO PREPARADO POR COSTA RICA

Proyecto "Desarrollo Industrial" - COS/72/007

1. PREPARACION Y EJECUCION DEL PROYECTO

El proyecto empezó a funcionar en febrero de 1973, y su primera fase terminó a fines de 1977. En esos momentos está operando en caracter preliminar su segunda fase, cuya aprobación aún está pendiente del PNUD.

1.1 Descripción general

a. El proyecto cubrió todas las ramas industriales. En sus primeros dos años hubo una concentración de esfuerzos, de caractar tecnológico, en industrias del cuero, de la madera y en la fabricación de carrocerías de buses.

Hubo colaboración de expertos en estas ramas, por períodos comprendidos entre cuatro meses a un año.

Desde mediados del año pasado, existe una concentración de esfuerzos en las industrias que procesan materias primas de origen nacional.

Nuestra intención es continuar dando énfasis a los estudios y actividades relacionadas con las agroindustrias, cuyo desarrollo en los últimos 15 años ha sido mucho más lento que "las demás". Hoy día las "agroindustrias" representan poco más de la mitad del valor bruto de la producción industriel del país, cuando hace 15 años representabe más de tres cuartas partes.

b. Podemos mencionar las siguientes funciones de esistencia proveidas:

- Planificación y programación industrial (muy debilitada después de la mitad del año pasado, cuando a raíz de la crisis financiera del PNUD, el experto en esta materia fue idemnizado y retirado del Proyecto).

- Estudios sectoriales y subsectoriales, hasta nivel de agrupaciones industriales.
- Estudios de pre-factibilidad, perfiles industriales.
- Asistencia en la formulación e investigación de ciertas partes o aspectos específicos de proyectos concretos.
- Análisis y evaluación de proposiciones de proyectos concretos, sometidos al Gobierno.
- Asistencia directa a la pequeña industria en general; asistencia a medianas industrias de las ramas del cuero y madera.
- Asistencia directa en diseño y producción a una fábrica de carrocerías de autobuses (cooperativa industrial).
- Organización, dirección, conducción de cueros de adiestramiento en diferentes materias relacionadas con preparación y evaluación de proyectos; colaboración en cursos del mismo tipo impartidos en la Universidad y por otras instituciones regionales tales como ICAP, BID, Banco Mundial, OEA.
- Capacitación a través de trabajo conjunto con contrapartes nacionales.

c. Las actividades del proyecto, durante su período más destacado de ejecución, cuando llegamos a tener cinco expertos a la vez, y más unos 3 SIS (coordinados por el proyecto) implicaban una posición importante del proyecto en las actividades de desarrollo industrial del país; teníamos expertos en las tres principales instituciones relacionadas con el desarrollo industrial del país.

Después del advento de la crisis financiera del PNUD, disminuyó su impacto, estando ahora más concentrado en el área de proyectos específicos, diagnóstico de sub-ramas específicas, y recien empezado otra vez pequeña industria, a través del S.I.S. que ahora empezó.

(NOTA: Por determinación de los SIDFA, ratificada por los Res Reps, nuestro proyecto centraliza y coordina todas las actividades de los proyectos SIS, de los cuales se realizaron unos doce durante las actividades de nuestro proyecto. En la práctica, actuamos como un frente único, conocido más por el "grupo ONUDI" que por una diferenciación entre los proyectos SIS y el COS/72/007/)

d. En nuestra opinión hay tres líneas de actividades importantes, relacionadas con el desarrollo industrial sobre las cuales nuestro proyecto no tuvo una relación PERMANENTE, aunque haya colaborado numerosas veces:

- Productividad y Consultoría
- Crédito industrial
- Fomento a las exportaciones.

Productividad: Se realizó una misión SIS, más o menos en 1974. Se trataba de crear una institución de este tipo, que en Costa Rica no hay. El experto dejó su informe, pero el Gobierno, aunque lo considere importante, no dió aún pasos concretos para el establecimiento de una dependencia de este tipo.

Crédito industrial: El proyecto realizó diversas investigaciones sobre el asunto, colaborando con el Banco Central y otros, pero no en forma permanente. El Banco Central atiende en forma regular este asunto, pero en nuestra opinión no se ha aprovechado adecuadamente en el país el excelente instrumento de política industrial que es el crédito, orientado a nivel de ramas o grupos de actividades.

El proyecto también preparó un reglamento especial para crédito a la pequeña industria, y creación de un fondo de garantía.

Fomento a las Exportaciones: Existe un activo y eficiente Centro de Exportaciones, que en los últimos años multiplicó varias veces la exportación del país, especialmente en la exportación de manufacturas. Su acción es de tipo promocional, con agencias en el exterior, asistencia de tipo comercial, y legislación fiscal que beneficia las exportaciones.

El Centro está asistido por una misión de UNCTAD. Con frecuencia hemos dado alguna colaboración, especialmente bajo forma de proyectos SIS de corto plazo en asuntos muy específicos.

e. El proyecto definitivamente ha sido el eslabón básico de enlace entre las numerosas instituciones relacionadas con el desarrollo industrial del país. El poder de decisión en Costa Rica a veces se presenta atomisado, en función de una estructura de Gobierno muy democrática, y así nuestra participación directa en el Ministerio de Economía, en la Corporación de Desarrollo y en la Oficina de Planificación, amén de junto a la Universidad y otras comentadas en el párrafo anterior, ha sido un elemento catalizador de mucha importancia.

f. El punto siguiente a nuestro juicio comporta una muy larga discusión de caracter conceptual.

En Costa Rica, los proyectos del sector productivo y de servicios, son realizados básicamente en función de decisiones de la empresa privada.

Es una economía abierta, receptiva al capital extranjero, con pocas restricciones y controles referentes a la entrada y salida de capitales.

En la práctica, son los empresarios privados quienes toman la mayor parte de las decisiones, aunque en eso sean orientados por los beneficios y facilidades que el Gobierno otorga en función del tipo de actividades desarrolladas.

La Corporación de Desarrollo es relativamente nueva, y tiene recursos limitados para aplicación directa en capital acciones. Su actuación se ha derivado de su flexibilidad y agilidad para conseguir financiamiento de bancos internacionales, colaboración de gobiernos, actuar como agente financiero y conceder avales.

Identificamos proyectos, pero el poder del Gobierno en convencer a la empresa privada es limitado (en cuanto a que los desarrollen). La Corporación de Desarrollo ha participado en algunos de esos proyectos, pero su capacidad financiera con recursos propios aún es limitada.

La promoción de proyectos es tratada por CODESA de forma muy diversificada de acuerdo a la naturaleza específica del problema como se presente.

Hemos adoptado el sistema de identificar los proyectos, hacer una investigación preliminar, en algunos casos preparar perfiles, pero no profundizar mucho sin que se presente un grupo empresarial interesado, pues nos arriesgaríamos a hacer estudios para la biblioteca.

Por otro lado, hemos aconsejado al Gobierno a establecer criterios más selectivos en la concesión de ciertos incentivos, pues los existentes actuan en forma limitada en cuanto al poder de desplazar el interés de los inversionistas en actividades que interesan al país. Otro recurso, el de política crediticia diferenciada en función de ramas, es otra posibilidad sobre la cual hemos estado insistiendo.

Nuestra opinión es que un factor limitativo de la implementación de proyectos, no es la identificación de los mismos, sino la capacidad empresarial y gerencial para llevarlos a cabo.

La gran atracción que Costa Rica ofrece a inversionistas extranjeros en términos de su buen clima, tranquilidad y estabilidad política, ha contribuido ultimamente para el aumento de la presencia de inversionistas extranjeros que vienen a radicarse al país e incluso a nacionalizarse. Hemos tratado de fomentar la unión de este tipo de personas con grupos nacionales, y esta integración trae múltiples ventajas, entre las cuales de que el extranjero con mucha frecuencia trae experiencia y know-how en la rama, y el nacional conoce como manejan los negocios en el país.

Hay muchas oportunidades de inversión, en variadas ramas; el problema consiste en hacer atractivos a los empresarios, los campos que más interesan al país (agro-industrias por ejemplo), ya que las inversiones, en último término, las hacen los empresarios. Nótese que en Costa Rica las inversiones directas del Gobierno en el sector industrial son diminutas en relación al total.

Más específicamente, nuestra asistencia comprende un amplio campo de acción, entre ellos el de obtener información industrial, colaborar en la formulación de solicitudes de crédito, elaboración de perfiles en colaboración con los interesados, identificar grupos afines en el país, mantener un inventario de ideas, orientar cuales contactos son los más adecuados con la multiplicidad de instituciones que tiene el país, ayudar en partes específicas de estudios de pre-factibilidad (mercados por ejemplo, que es un punto generalmente débil), prestigiar las consultoras privadas y colaborar para su mejoramiento. Al mencionar todo lo anterior, entiendase que no se trata de una actividad ejecutada directamente por nosotros, sino es un apoyo, orientación y asesoría a un nutrido grupo de contrapartes nacionales. Nuestra asistencia tiene vínculos muy estrechos con las fuentes de las cuales se originan las ideas y los proyectos, o sea MEIC, CODESA y OFIPLAN, además del INFOCOOP (Inst. de Fomento Cooperativo). Con frecuencia se forman grupos de trabajo inter-institucionales para estudiar proyectos e ideas.

Valdría la pena señalar que con bastante frecuencia, nuestra asistencia se suministra en fases preliminares, y que así contribuimos a "depurar" las ideas, a ordenarlas, a señalar opciones, a sugerir enfoques, y que después el grupo empresarial (a veces con colaboración financiera de CODESA, por ejemplo,desarrolla por su cuenta las fases y etapas más avanzadas del proyecto, en la cual por lo general participamos en mucho menos intensidad.

En otras palabras, nuestra acción "catalizadora" es muy importante, pero en las etapas finales los realizadores del proyecto por lo general ya están en condiciones de "arrancarse" solos.

g. Nuestro proyecto, a través de la colaboración del experto en Planificación y Programación Industrial, coordinó durante dos años y medio la preparación de todos los planes del Gobierno en materia de desarrollo industrial, incluyendo el Plan de Desarrollo Industrial, y una serie de planes opera-

tivos. Se creó en el MEIC un Departamento de Programación Industrial, del cual se ha generado después un "embrión" que acaba de independizarse que es el Departamento de Asistencia a la Pequeña Industria.

1.2 <u>Objetivos</u>

a. Los objetivos inmediatos a los cuales se abocó la acción del proyecto, los cuales se han mencionado en numerales anteriores pueden ser resumidos en la forma siguiente:

a.) Asistir al Gobierno en la preparación del programa industrial a mediano plazo, así como en la elaboración de los planes operativos anuales, y análisis coyuntural del sector industrial.

b.) Realizar estudios de ramas industriales; análisis de los problemas de cada una de ellas, y presentar sugerencias en cuanto a su solución.

c.) Señalar las medidas institucionales y técnico-administrativas necesarias para establecer un sistema de asistencia a la pequeña industria en Costa Rica; mejorar la organización y eficiencia de la misma.

d.) Asistencia en la formulación y promoción de proyectos industriales de interés para el país; asistencia en la preparación de estudios de pre-factibilidad y en la identificación y selección de proyectos.

e.) Adiestramiento de personal contraparte nacional, de las diferentes instituciones colaboradoras del proyecto.

Presentemente, nuestra preocupación es seguir preparando personal local en las labores que desarrollamos (este aspecto de preparación de personal nos parece de importancia vital y central) a la vez que continuamos ampliando nuestro campo de acción antes descrito, a través de la multiplicación que representa el número de nacionales preparados.

Nos hemos concentrado ultimamente, de acuerdo con el Gobierno, en proyectos que utilizan materias primas de origen nacional. El sistema de beneficios fiscales otorgado por el Convenio Centroamericano parece haber favorecido en mayor grado

las industrias que importan materias primas.

Estamos tratando de invertir esta tendencia, y algunos proyectos importantes se están examinando, aunque no haya en el momento inversionista en perspectiva. CODESA tiene la filosofía de instalar proyectos por su cuenta y después ofrecer sus acciones al público, pero en eso está limitada por la falta de recursos para inversión directa.

Otra línea de acción, que tuvimos muy activa es la de pequeña industria. Tuvimos un experto por unos dos años. La crisis del PNUD lo afectó. Fue indemnizado y tuvo su contrato rescindido. El Gobierno lo contrató con sus recursos. Ahora, el mismo experto volvió, en un S.I.S. de nueve meses, y está programada su continuación en 1978, dentro de la extensión del proyecto COS/72/007.

b. A pesar de que no se han establecido índices de medición, se puede apreciar por lo anteriormente expuesto los éxitos indiscutibles que ha obtenido nuestro Proyecto en el desarrollo de sus actividades en los años que lleva de operar.

1.3 Resultados

Los comentarios anteriores describen satisfactoriamente los resultados logrados.

1.4 Actividades

Comentarios en items anteriores también describen las actividades desarrolladas.

1.5 Insumos

Es un poco difícil el poder enumerar los diferentes insumos que han sido recibidos por nuestro Proyecto en sus cuatro años de operación. Por lo que nos referiremos superficial y brevemente al tema.

En lo que respecta a los insumos dados por ONUDI, la calidad de los expertos ha sido muy buena, incluyendo el personal de los SIS. Su nivel profesional ha sido muy bueno contando con el agrado y aceptación gubernamental.

Si se han experimentado problemas en la tardanza de los reclutamientos, lo que ha ocasionado ciertos problemas en la programación de actividades; ahondando por la crisis financiera que ha sufrido el PNUD, perjudicando ciertas etapas del proyecto, ya sea demorando su inicio o motivando su cancelación parcial o total.

Nuestras relaciones con las oficinas locales del PNUD, se han mantenido a través de los años en un nivel excelente.

En los insumos recibidos del Gobierno la situación ha sido en lo general buena. Hemos recibido excelente soporte administrativo por parte de CODESA y en menor grado del MEIC, pero en grado superior a lo que se acostumbra en la mayoría de los Ministerios. En cuanto a los contrapartes suministrados por el MEIC, han sido muy buenos.

1.6 Sumario de progreso del proyecto

Consideramos satisfactoriamente expuesto en los numerales anteriores.

2. RESULTADOS DEL EJERCICIO DE EVALUACION

A. Mencionarse a continuación algunas ideas que podrán resultar beneficiosas para la reunión.

1. Un proyecto integrado debe tener la coordinación de los proyectos SIS y misiones de corto plazo realizadas por personal del staff.

2. Debe preocuparse mucho por actuar como elemento de enlace entre las diversas instituciones involucradas, y tratar de establecer lazos con todas ellas.

3. Debe tener la flexibilidad necesaria para poder ajustar sus planes de trabajo (dentro de ciertos límites) a la política del Gobierno, sin que deje de ejercer una acción de persuación para que puntos importantes, que están olvidados por el Gobierno, sean también considerados.

4. Debe concentrar su actuación (dentro de los lineamientos señalados en 3) en aspectos que ofrezcan resultados palpables de corto plazo y que merezcan un apoyo entusiasta del Gobierno.

5. Debe ejercer una fuerte acción en el sentido de obtener un muy buen soporte del Gobierno en materia de apoyo administrativo, incluyendo instalación de oficina, servicios secretariales, de mensajero y de comunicaciones.

6. El sistema de índices de medición, en un proyecto que entre otros aspectos trata de planificación es muy discutible que se pueda aplicar.

B. No nos ocurre ninguna proposición concreta para establecer un sistema de consulta e intercambio de ideas.

C. No hemos entendido bien el punto consultado en el aidememoire. Pensamos que de acuerdo a las características de la economía del país, y de la situación de las instituciones relacionadas con el desarrollo de proyectos en general, habrá que dirigir esfuerzos hacia los aspectos más débiles de las diferentes fases; identificación, selección, investigaciones, sucesivos niveles de profundidad de los estudios, asesoría en puntos específicos, preparación del documento de proyecto, su evaluación, plan de financiamiento, promoción e implementación.

3. <u>INTERCAMBIO</u>

a. Tenemos una larga lista de proyectos que por su fase de maduración, podrían absorver con ventajas alguna asesoría de nivel horizontal, o sea entre proyectos de la ONUDI o con los Gobiernos.

Entre ellos, podemos mencionar:

- Alcohol producido directamente de la caña.
- Pulpa de celulosa a partir de bagazo de caña.
- Puré de banano.
- Aprovechamiento de grandes volúmenes de banano desechado (entre 50 a 100 mil TM/año).
- Industrialización de ciertos productos agrícolas tropicales.

- Aprovechamiento industrial del arroz y sus desechos.
- Comercialización de cuero regenerado.
- Comercialización de la fibra del algodón.
- Aspectos generales de un programa para cultivo e industrialización del coco (coconut).
- Programa integrado de producción e industrialización de oleaginosas.

b. Posibles ofertas (a confirmar con los responsables directos).

- Fabricación de carrocerías para autobuses.
- Gran taller de servicio para reparación de aviones tipo propeller.

G-319

77.09.13