



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

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



07608-5



United Nations Industrial Development Organization

Distr. LIMITADA

ID/WG.252/9

17 junio 1977

Original: ESPAÑOL

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

Santiago de Chile, 27 junio - 1^o julio 1977

Temario Anotado ^{1/}

preparado por la
Secretaría de la ONUDI

^{1/} El presente documento no ha sido revisado por la Secretaría de la ONUDI.

id.77-3988

Capítulo 1: ANTECEDENTES DE LA REUNION

1.1. Aspectos cualitativos 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 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 este caso 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, cooperación con el gobierno, implementación y utilización de resultados tendrán que ser analizados sistemáticamente a manera de mejorar substancialmente los efectos de la cooperación técnica.

1.2. Historial de los proyectos interdisciplinarios

Los proyectos interdisciplinarios han constituido el grueso del esfuerzo de cooperación técnica tradicional del sistema de NN.UU. Desde el establecimiento de ONUDI en Diciembre de 1966, se ha verificado que los proyectos en el área de desarrollo 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 especializado que han tenido esos esfuerzos por parte de ONUDI, no se puede esperar que la cooperación técnica con esta óptica pueda tener un alcance e influencia considerables.

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.

A pesar de que los esfuerzos de cooperación por parte de ONUDI - como se explica arriba - han tenido un carácter especializado, se ha desarrollado además, una serie más reducida de proyectos interdisciplinarios - cuya definición trataremos en el capítulo siguiente - que conviene analizar, a raíz de diez años de experiencia en los mismos. La selección de esta evaluación se debe, en nuestra opinión, 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 interdisciplinarios de desarrollo industrial ejecutados por 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 crecimiento, que 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 análisis en la sede y en algunos casos, análisis local, 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.

1.3. Necesidad de los proyectos interdisciplinarios y su comparación con proyectos específicos

Como se explicó anteriormente, el proyecto interdisciplinario 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, por ejemplo, seguir un proyecto industrial desde su concepción hasta su implementación; diseñar, establecer y posteriormente

examinar un concepto de asistencia técnica a nivel nacional para una o varias ramas industriales; hacer un levantamiento del sector industrial para permitir la preparación del plan de desarrollo industrial.

Tales tareas no se pueden llevar adelante con insumos aislados de asistencia técnica. Lógicamente, los esfuerzos limitados y específicos de asistencia técnica continúan teniendo un lugar importante en el campo de actividades de ONUDI; pero estos se destinan tan solo a llenar pequeños vacíos en tareas que sean coordinadas o que tengan seguimiento por entidades locales. El alcance y los resultados de estos proyectos serán por tanto mucho más limitados que los anteriores.

Se ha analizado que la ejecución de estos proyectos específicos puede ser grandemente facilitada por la presencia, en el mismo país o región, de un proyecto interdisciplinario, 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. Hasta qué punto y de qué modo estos proyectos específicos deberán estar subordinado al proyecto integrado, será un tema de discusión durante la reunión.

1.4. Intercambio de experiencias

El análisis de los proyectos interdisciplinarios en América Latina de una manera general, y de los doce presentes en esta reunión, específicamente, demuestra que muchas actividades y metas son muy semejantes de proyecto a proyecto, aunque las condiciones prevalecientes en los países sean distintas.

Desafortunadamente, estas actividades se han desarrollado generalmente de una manera hermética cuyos resultados han salido de largos períodos de gestación y varias experiencias frustradas. Esto se podría haber evitado o atenuado, utilizando las experiencias de un proyecto con actividades y/o metas semejantes, que estuviera relativamente más adelantado en esta labor. Quizás con exclusión de algunos asuntos relacionados con los temas de programación y planeación, de preparación de estudios de viabilidad y de sistemas de consultoría industrial se puede decir con franqueza que no ha habido posibilidad de interoambiar de una manera organizada y sistemática, experiencias en los distintos y numerosos temas que puede cubrir un proyecto interdisciplinario, entre el personal de los mismos, respetando la confidencialidad de los datos.

Una de las metas de la reunión será la preparación de un sistema de consultas entre el personal de proyectos interdisciplinarios que permita de una manera regular, el intercambio de experiencias a nivel de rama industrial o de tema de asistencia técnica. Para facilitar el despegue de este intercambio, los directores de los proyectos presentarán documentos describiendo la experiencia de los mismos en términos de logros y malogros. Además, durante la misma reunión, habrá la posibilidad de sostener conversaciones bilaterales sobre temas de común interés. Se espera que esta manera de consulta se pueda continuar de una manera periódica; anualmente, por ejemplo.

1.4. Pautas de proyectos interdisciplinarios

Tradicionalmente, para la elaboración de un proyecto interdisciplinario de cooperación técnica se ha partido de un pedido del Gobierno y se ha elaborado un documento de proyecto teniendo en cuenta las instrucciones del PNUD que existen al respecto, que versan esencialmente sobre la forma del documento. Por otro lado, sobre el aspecto de metodologías comprobadas por la práctica, no existen guías o pautas que puedan ayudar en la preparación del documento de proyecto. Se verificó que los documentos preparados sufrieron modificaciones de acuerdo con la marcha del proyecto y los enseñamientos del mismo. Sin querer estandarizar los proyectos interdisciplinarios bajo moldes fijos, se cree que la existencia de pautas, basadas en la experiencia de diez años de diseño e implementación de los mismos podrá ayudar substancialmente en la preparación de nuevos proyectos de este tipo o en la reorientación de proyectos existentes.

Estas pautas que inicialmente serían de principal utilidad para América Latina, podrían ser adaptadas con relativa facilidad a proyectos en otras regiones. Además, estas pautas podrán sufrir modificaciones o adaptaciones de manera que puedan reflejar nuevas experiencias exitosas que se vayan recogiendo de los proyectos.

El material que se recoja de este trabajo de evaluación, sea por examen de los proyectos, por la preparación de los documentos de proyectos a ser presentados en la reunión, o como resultado de las discusiones y deliberaciones de la misma, será objeto de análisis y selección para finalmente elaborar las pautas que se han mencionado. Este trabajo será llevado a cabo por ONUDI y CEPAL y se espera que esté listo aproximadamente tres meses después de la conclusión de la reunión en Santiago.

Capítulo 2: LOS PROYECTOS INTERDISCIPLINARIOS

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

Se han considerado tres grandes temas de asistencia técnica:

- Planeación y Programación Industrial
- Proyectos Industriales
- Servicios Industriales

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

Un proyecto interdisciplinario 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.

2.1. Planeación y programación

Dentro de este tema de asistencia técnica se incluyen los aspectos de estrategias, programación y políticas para todo el sector industrial tanto a nivel global como a nivel de sub-sectores específicos; pero no levantamientos o encuestas subsectoriales, los medios institucionales para realizar las estrategias, programas y estrategias específicas para instituciones de crédito e inversión, de servicios de extensión, centros de desarrollo industrial e instituciones de investigación industrial, que se consideraran bajo los rubros siguientes.

2.2. Preparación, evaluación y promoción de proyectos industriales

El título de este tema se explica por sí mismo. 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.

Las encuestas, diagnósticos y estudios de mercado subsectoriales se incluirán dentro de este tema. Todas las actividades de preinversión que faciliten y/o permitan la financiación de los proyectos industriales, serán igualmente incluidas en este tema. Por su importancia fundamental, estas actividades serán analizadas separadamente, durante la reunión.

2.3. Servicios de asistencia técnica directa a la industria

Este tema agrupa gran parte de los proyectos tradicionales de asistencia técnica en el sector industrial, como por ejemplos:

- Creación y puesta en marcha de servicios de asesoría técnica y gerencial a la industria nacional;
- Servicios de normalización, control de calidad y certificación;
- Servicios de investigación industrial y desarrollo tecnológico;
- Servicios de información informática
- Servicios de extensión a las industrias pequeñas y medianas.

2.4. Ramas industriales

Como se indicó anteriormente, la dimensión vertical de los proyectos interdisciplinarios se compone de la enumeración de todas las ramas del sector industrial.

Por una cuestión de normalización, se propone que se adopte la Clasificación Internacional Normativa (SITC), que se puede consultar en el documento (ST/ESA/STAT/SER.M/34/REV.2) y que se compone de las siguientes secciones:

- 0 - Alimentos y animales vivos, principalmente para alimentación.
- 1 - Bebidas y tabaco.
- 2.- Materias primas, no comestibles, excepto combustibles.
- 3 - Combustibles minerales, lubricantes y materiales afines.
- 4 - Aceites animales y vegetales, grasas y ceras.
- 5 - Productos químicos y afines, no especificados en otras secciones.
- 6 - Productos manufacturados, clasificados principalmente por el material.
- 7 - Maquinaria y equipo de transporte.
- 8 - Artículos manufacturados diversos.
- 9 - Mercancías no clasificadas en otras secciones.

Estas secciones se subclasifican a su vez en divisiones. Por ejemplo, la sección 5 se desglosa en las siguientes divisiones:

- 51 - Productos químicos orgánicos.
- 52 - Productos químicos inorgánicos.
- 53 - Materiales colorantes y para curtiembres.
- 54 - Productos medicinales y farmacéuticos.
- 55 - Aceites aromáticos y materiales de perfumería, preparados de tocador, pulimento y limpieza.

- 56 - Fertilizantes manufacturados.
- 57 - Explosivos y productos pirotécnicos.
- 58 - Resinas artificiales y materiales plásticos, éteres y ésteres celulósicos.
- 59 - Materiales y productos químicos no especificados en otras divisiones.

2.5. Carácter interdisciplinario de la cooperación técnica

El proyecto interdisciplinario 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 tanto, como mínimo, de subsectores 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 subsector, o de cada tema, son las relaciones entre subsectores o temas. Por ejemplo, tomemos el caso de un proyecto de cooperación técnica que se ocupe del desarrollo de la industria metal-mecánica, 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 del subsector, que a veces aún no se ha hecho y 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 ocupa de las distintas ramas industriales aisladamente sin considerar las relaciones entre ellos. 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 interdisciplinario le es dado no sólo por su carácter multifuncional, sino especialmente por las interrelaciones que existen entre esas funciones (temas de asistencia y ramas industriales).

Analizando la experiencia de ONUDI en proyectos interdisciplinarios se debe mencionar que ésta no ha tenido suficientemente en cuenta estas relaciones. Se recomienda que estas relaciones sean especialmente tenidas en cuenta en los proyectos interdisciplinarios.

2.6. Alcance de la cooperación técnica

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 productos (outputs) del proyecto.

Este trabajo se hace principalmente dentro del marco del proyecto de cooperación técnica y frecuentemente sin considerar un marco más general de actividades que se vuelven necesarias para el cumplimiento posterior de las actividades del proyecto o sin asegurar que otras actividades 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 ni siquiera fueron consideradas en el diseño del proyecto.

En otros casos, las actividades del proyecto no llegaron a alcanzar los objetivos inmediatos porque faltaron actividades complementarias, no incluidas en el proyecto.

El diseño de un proyecto interdisciplinario deberá, por tanto, partir de un marco más extenso que el campo de sus actividades directas; lo que no significa que el campo de actividades de un proyecto interdisciplinario no deba ser limitado. En otras palabras, el alcance de un proyecto interdisciplinario deberá ser limitado a un marco suficientemente amplio que garantice el cumplimiento de sus objetivos, teniendo en cuenta las relaciones e interconexiones existentes.

2.7. Participación e interés gubernamental

En el punto anterior se subrayó la importancia de las acciones gubernamentales, fuera del marco del proyecto, que permiten, sea el desarrollo efectivo de las actividades del mismo o la continuación de tales actividades.

En este punto se discutirán las actividades del Gobierno que hacen parte integrante del proyecto.

Uno de los factores que más contribuyen hacia el alcance de los objetivos de un proyecto es el grado de interés de las agencias gubernamentales involucradas en ese proyecto, desde su concepción hasta su término. Como agencia gubernamental involucrada, no se considera solamente la de contraparte sino que también las agencias o departamentos que verticalmente o horizontalmente tienen que ver con el proyecto. Uno de los errores más comunes que se han verificado en el diseño de proyectos interdisciplinarios se refiere a la consideración exclusiva de una agencia gubernamental de contraparte, sin atender a las otras agencias involucradas. Por ejemplo, un proyecto de cooperación técnica ubicado en una agencia gubernamental de preparación de proyectos que no tenga asegurada la participación e interés de los organismos de financiación. En este caso, los estudios de factibilidad resultantes, difícilmente tendrán consideración.

Otro problema dentro de este ámbito se refiere al acceso que la jefatura del proyecto pueda tener con la administración del país a nivel de toma de decisiones.

En los proyectos considerados en este ejercicio no se notaron dificultades en este respecto. Durante las discusiones en la reunión se podrá definir cuales son los niveles del gobierno cuya cooperación en intervención en cada caso sea necesario para la buena marcha del proyecto.

Capítulo 3: ESTRATEGIA, PROGRAMACION Y POLITICAS INDUSTRIALES

3.1. Antecedentes

Este es el primer tema de cooperación técnica que será discutido por la reunión.

La ONUDI y el PNUD llevaron a cabo, en 1975, un ejercicio de evaluación de proyectos en los campos de estrategia, programación y política industrial. Los resultados de este ejercicio serán puestos a la disposición de los participantes de la reunión. No se cree necesario iniciar una nueva discusión de los puntos que fueron tratados allí. Se recomienda, por lo tanto, la lectura de ese informe. Para facilitar la tarea del lector, se resumen abajo los resultados de este ejercicio, que son igualmente aplicables a los doce proyectos que ahora se examinan.

- La planificación industrial constituye un importante instrumento para la movilización eficaz y la óptima utilización de los recursos en favor de una ordenada y rápida industrialización de los países en desarrollo.

- Por otro lado existen enormes dificultades para llegar a una conclusión formal sobre la contribución de estos proyectos al desarrollo industrial.

- En el contexto de la calidad, cantidad y cronología de los productos y actividades y de los objetivos del proyecto, se estimó que una buena proporción de los proyectos habrían logrado, o estaban en vías de lograr, un resultado satisfactorio en lo que se refiere a una adecuada estrategia industrial, de un programa de desarrollo industrial o de la determinación y selección de las oportunidades de inversión. Se puede considerar que una parte de los proyectos satisfactorios poseen la posibilidad de ejercer influencia sobre el desarrollo industrial si se cumplen varias condiciones complementarias.

- En cuanto a los proyectos cuyos resultados se consideran inadecuados, esta falta se debe principalmente a las diferencias existentes en el componente de los expertos, a la falta de apoyo gubernamental, o a los retrocesos experimentados en el plan original del proyecto.

- La contribución de los proyectos a la elevación de los conocimientos sobre planificación industrial de los funcionarios (nacionales) ha sido desalentadoramente limitada: sólo unos cuantos proyectos alcanzaron logros significativos, y la capacitación fue inadecuada en la mayor parte de los proyectos.

- La contribución de los proyectos al robustecimiento de la estructura institucional para la planificación industrial y para un desarrollo ulterior del proceso de la programación industrial es bastante limitada, si bien varios proyectos tuvieron un valor especial para servir de base a actividades de programación industrial más significativas en el futuro. Sin embargo, en otros casos, los proyectos no estuvieron totalmente integrados en los procesos gubernamentales de adopción de políticas y decisiones, haciendo improbable que dichos proyectos tuvieran efectos positivos significativos sobre la parte de planificación industrial correspondiente a la construcción de instituciones.

- Hubo varios factores que influyeron de una manera adversa sobre la efectividad y sobre el impacto de los proyectos. En primer lugar, los fines principales y la naturaleza de los resultados deseados no se definieron de una manera adecuada o clara debido a la falta de una misión exploratoria apropiada o de una asistencia preparatoria para el proyecto; en consecuencia, no se determinaron plenamente las actividades e insumos necesarios para lograr los resultados. Además, no siempre se disponía de requisitos previos esenciales como datos indispensables, conocimiento del orden de prioridades económicas del gobierno, etc., ni se los reconocía como tales. En segundo lugar, la contribución de los proyectos al desarrollo de técnicas y a la transferencia de conocimientos ha sido generalmente limitada. En tercer lugar, la calidad de los conocimientos técnicos del personal internacional que trabajó sobre el terreno en estos proyectos no estuvo siempre a la debida altura, lo cual refleja la escasez mundial de planificadores industriales calificados y experimentados que las Naciones Unidas tienen actualmente a su disposición. En cuarto lugar, el apoyo sustantivo de los proyectos tuvo generalmente poco efecto sobre su progreso.

3.2. Políticas y planificación en el campo industrial

Dentro de este capítulo nos referiremos principalmente a aspectos de importancia en la planificación y programación desde el punto de vista de programas de asistencia o cooperación técnica. Sin embargo, para mayor precisión es necesario referirse - aún a riesgo de repetición de hechos conocidos - a ciertos conceptos referentes tanto a la planificación como a políticas económicas. Cabe aclarar también que se hace referencia a la planificación y políticas económicas exclusivamente del gobierno, es decir en el aspecto macroeconómico.

La planificación debe entenderse como un instrumento de programación y de previsión. Elemento esencial de planificación es un alto grado de veracidad y también de realismo. De allí que las bases o información que sirven para la elaboración tienen que ser lo más amplias y exactas que sea posible. El último producto de planificación es el plan. Su característica esencial consiste en la proyección futura de realizaciones y actividades económicas.

Por políticas entendemos las medidas adoptadas por el país para conseguir ciertos objetivos. Estos objetivos vienen definidos por una decisión política del país. Así, por ejemplo, el objetivo definido por una decisión política puede ser el lograr el pleno empleo. El medio para lograrlo pueden ser las políticas de industrialización, consistentes en el desarrollo de la tecnología, fomento de exportaciones, etc. 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 también modificación de políticas.

Dentro de los planes cabe distinguir entre planes indicativos y normativos. Es lógico que un gobierno puede establecer únicamente un plan con 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 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 económica de elaboración y de proyección de datos, como de los mecanismos institucionalizados de preparación. Cabe señalar que 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 para esta finalidad. Dado que no es posible el seguir a diario la evaluación del plan, las técnicas económicas y estadísticas concebidas para lograr un control continuo tienen una importancia fundamental. Así pues, por ejemplo, la ejecución de un plan puede ser controlada por un conjunto de indicadores en donde si un grupo de éstos presenta oscilaciones por encima de ciertos límites de tolerancia, se produce una señal de alarma por la desviación excesiva del plan. Esta desviación requiere normalmente un ajuste en las políticas.

La importancia particular de planificación en los países en vías de desarrollo se debe fundamentalmente a dos hechos. De un lado, los países disponen de recursos muy limitados para fomentar su desarrollo. De allí que una idea clara y coordinada sobre la alocaión de estos recursos a través de un período suficientemente largo es imprescindible. Por otro lado, y esto es particularmente importante en caso de 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 (economía externa) en general. De allí que una política de fomento industrial no puede centrarse solamente en 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 con 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.

3.3. Asistencia técnica en el campo de la planificación y políticas

De las consideraciones anteriores se deduce el papel que puede desempeñar la asistencia técnica en la planificación de desarrollo y de las dificultades existentes para su establecimiento o ejecución. También se vé 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 la responsabilidad soberana del país, la asistencia técnica a este nivel sólo puede tener un papel de asesoría. Este papel será ya más amplio en la selección de políticas económicas para alcanzar el objetivo político. En este aspecto la asistencia puede desempeñar un triple papel.

Dentro de la planificación, cabe distinguir varias áreas de posible asistencia. En primer lugar, la disponibilidad de datos fidedignos es de importancia básica. Este problema plantea la necesidad de una adecuada estructura de recopilación sistemática y continua de datos. El segundo problema es el procesamiento adecuado de informaciones y concepción de modelos econométricos para poder formular las proyecciones necesarias (y posibles) del plan. Se trata aquí de un ejercicio econométrico de fundamental significado, y que puede considerarse como parte esencial de formulación del plan. Los conocimientos requeridos en esta

fase son tanto de técnicas y de experiencia, como también conocimientos profundos en cuanto a la estructura y la realidad del país en cuestión.

Es obvio que la asistencia técnica puede aquí contribuir únicamente con conocimientos y experiencias técnicas; pero que necesitan ser completadas con la experiencia en países de desarrollo ya que la planificación necesariamente debe hacerse con modelos especiales para cada país, sobre todo si se trata de planificación indicativa.

El otro campo de asistencia es el seguimiento de los resultados del plan y el análisis de desviaciones (difiere del seguimiento de políticas). El elemento esencial aquí es la existencia de una estructura institucional permanente, capaz de llevar a cabo esta labor. Los aspectos importantes son su organización, el modo de funcionamiento de esta unidad de planificación y el adiestramiento del equipo de planificación.

La asistencia técnica puede jugar un gran papel en la organización de estos servicios y en el perfeccionamiento de sus cuadros. El programa de intercambio de experiencias en esta área entre países en vías de desarrollo puede contribuir grandemente a mejorar la efectividad de servicios, como en desarrollar nuevas metodologías, más adecuadas a las realidades y necesidades del país.

En el campo de políticas hay que distinguir tres áreas principales de asistencia.

En primer lugar debe mencionarse el asesoramiento en qué políticas deben escogerse. En segundo término, la asistencia podría asesorar a crear los mecanismos necesarios para su realización.

Cabe señalar que muchas veces se piensa en políticas sin previamente analizar, o posteriormente adecuar la estructura de administración pública para estos fines. Este aspecto, a diferencia de países desarrollados, donde la administración pública, en la mayoría de los casos, tiene una posición estática, adquiere importancia en los países en vías de desarrollo, donde la administración cumple de una manera más acentuada el papel de promotor. Así por ejemplo, si un país decidiese basar su política fiscal en una imposición directa, el Ministerio de Hacienda debería tener una estructura diferente de aquella, cuando el sistema de impuestos predominante es el de impuestos directos.

Un hecho importante es que con sólo conocimientos técnicos es difícil llegar a soluciones satisfactorias en este ámbito, y también que la experiencia de países industrializados es en gran parte inaplicable o inadecuada, por lo que el intercambio de experiencias prácticas entre países en vías de desarrollo en este ámbito resulta extremadamente interesante.

Finalmente cabe señalar el tercer ámbito, que es la realización efectiva de la política y de la actividad industrial. Aquí la asistencia técnica debe centrarse en dos puntos: proporcionar al país los conocimientos técnicos que le faltan y aumentar la capacidad y potencial de actividad en uno u otro sector. Por la limitación de recursos de asistencia técnica internacional, en este área, el establecimiento de prioridades de acuerdo con la productividad de la asistencia es esencial, al igual que su concepción de tal forma que genere continuamente los impulsos requeridos. En otras palabras, debe considerarse el efecto multiplicador y el grado de institucionalización de los servicios prestados.

3.4. Planificación y asistencia técnica en proyectos integrados

3.4.1. Como se ha dicho, la esencia del plan es un enfoque integral e integrado de los problemas del país, proyectados en el tiempo. Las políticas adaptadas para la realización del plan comprenden medidas generales, como también específicas a nivel sectorial, o de rama, o, incluso, a nivel de planta.

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

3.4.3. 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 la manera subsiguiente las políticas) con los insumos y de otro lado determina un marco de tiempo.

3.4.4. 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.

3.4.5. 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 (y a través de la programación por país hace posible) un nuevo enfoque operativo y de realización de asistencia. Este enfoque se hace posible a través de proyectos integrados.

3.4.6. Desde el punto de vista de planificación nacional, estos programas 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.

3.4.7. Cabe citar aquí defectos clásicos dentro del concepto tradicional de asistencia técnica. Supongamos que un país deseaba imprimir un ritmo más acelerado al sector electrónico. En proyectos de asistencia de este tipo, muchas veces se olvidaba que, por ejemplo, los frenos principales a tal desarrollo no residían dentro del sector mismo, sino en falta de elemento gerencial, la inexistencia del mercado u otro factor externo, no previéndose los insumos necesarios para resolver estos problemas.

Otro error, en el que incurrieran sobre todo los organismos u organizaciones ejecutoras, consistía en asumir, por ejemplo, que un sector señalado como prioritario en el plan, debería también ser un sector prioritario de la asistencia. Esta simplificación de interpretación del plan resulta inadecuada ya que el hecho de que un sector sea considerado como prioritario, no quiere decir que necesariamente necesite insumos externos. Estos deben ser destinados a alcanzar objetivos donde los insumos, sean cualitativos o cuantitativos, bajo una u otra forma, tienen que ser complementados.

3.4.8. Igual que un plan nacional requiere una estrategia de acción, también esta estrategia debía de darse a proyectos integrados. 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). La elasticidad también se requiere por la posibilidad inherente de cada plan, de tener que reajustar medidas o políticas inicialmente previstas.

3.4.9. En lo que a estrategia de concepción se refiere, también debe haber 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.

Así pues, como tradicionalmente se pensaba casi exclusivamente en expertos, hoy los insumos deben de ser más variados. Sobre todo 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.

3.4.10. Otra razón por la cual deben de considerarse proyectos integrados es que a través de la disseminación y diversificación (planeada y coordinada) de insumos en distintos lugares receptores, se logra un fortalecimiento general de la infraestructura y 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.

Así por ejemplo, si existe un sub-programa a nivel de rama industrial que en un momento resulta insuficiente, éste puede ser reforzado a través de otro sub-programa por ejemplo de apoyo a consultoría nacional.

3.4.11. Cabe finalmente decir que programas integrados (y cabe pensar en varios programas simultáneos en un solo país) 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, como antes de ha mencionado 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.

Capítulo 4: PROYECTOS INDUSTRIALES, IDENTIFICACION, PREPARACION Y PROMOCION

4.1. Este tema de cooperación técnica es, posiblemente, el que mayor impacto puede tener en el proceso de desarrollo industrial. Todos los proyectos evaluados tienen actividades que caben dentro de este tema.

Las metodologías para este tema ya han sido suficientemente estudiadas y se han compilado en varias publicaciones de ONUDI, como por ejemplo "Pautas para la evaluación de proyectos" (ID/SER.H/2); "The Initiation and Implementation of Industrial Projects in Developing Countries" (ID/146).

Estas metodologías han sido adaptadas para atender necesidades específicas de distintas agencias o proyectos nacionales.

El tema ha sido abocado con bastante éxito en los proyectos examinados, habiéndose obtenido generalmente proyectos industriales de buena calidad. Se espera que las discusiones durante la reunión se orienten hacia detalles sobre las metodologías adoptadas.

Desafortunadamente no se puede decir lo mismo con el trabajo de promoción y financiación de los proyectos, donde los resultados no han sido tan satisfactorios. Por la importancia capital que tiene la financiación de proyectos, el punto siguiente tratará específicamente sobre esta cuestión.

Dentro de este tema de cooperación técnica, un aspecto que no ha sido objeto de experiencia por parte de 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 en 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 ONUDI podrá tener un efecto muy positivo aunque se reconoce que el carácter confidencial de las negociaciones de contratos no permiten una difusión de su contenido.

- 4.3. Para identificar nuevas oportunidades en la industria hay que intensificar las actividades de relevamiento, que consisten en estudios que analizan de una manera sistemática los recursos y necesidades - o mercados - en sectores o en espacios geográficos previamente determinados. El objetivo que se persigue es identificar las oportunidades potenciales de inversión que tendrán mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, en profundizar en el valor relativo de las mismas o en su factibilidad. Estos estudios constituyen la base en que se apoya todo el resto de las actividades de preinversión.
- 4.4. Los gobiernos deben jugar un rol fundamental en la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión, tanto para procurar que se exploten sectores que se consideran prioritarios para el desarrollo económico del país, como para contribuir a atraer la inversión de capitales en proyectos de interés nacional. Por lo general, esta tarea compete a las oficinas de planificación de los países.
- 4.5. El análisis del proceso de inversión de la casi totalidad de los países en desarrollo pone en evidencia la importancia tan grande que tiene el problema de la escasez de buenos proyectos como condicionante de la calidad de la inversión, del cumplimiento de las metas de los programas de desarrollo y de la movilización de los recursos internos y externos para su financiamiento. Aún más, debe admitirse que salvo algunas excepciones, no se ha logrado hasta ahora resultados significativos en el cumplimiento de las metas de los planes nacionales de desarrollo, a pesar del gran interés que se ha otorgado al fortalecimiento de los mecanismos de análisis y de programación de las inversiones industriales. Una de las razones ha sido la tendencia de centrar el esfuerzo de programación del desarrollo en la preparación de planes macroeconómicos; parecería que no ha sido fácil bajar desde los estudios y proyecciones macroeconómicos hasta los proyectos específicos. No hay proyectos en la cantidad, de la calidad y con la distribución geográfica requerida, lo cual constituye un serio obstáculo para expandir y diversificar la industria de los países en desarrollo. De modo que las oficinas de planificación de los países deben estar directamente comprometidas en las tareas de preparación y evaluación de proyectos.

4.5. La preinversión puede definirse como el conjunto de actividades encaminadas a identificar oportunidades de inversión, seleccionar las de mayor valor relativo y preparar los proyectos que se han de incorporar a los programas de inversión. Estas actividades comprenden cuatro categorías principales de estudios:

- i) Relevamiento o estudios de reconocimiento, a los que se ha hecho referencia en el numeral 1;
- ii) Estudios de prefactibilidad;
- iii) Estudios de factibilidad;
- iv) Estudios de ingeniería.

Los estudios de prefactibilidad tienen como objetivo realizar un estudio preliminar 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 estudios de prefactibilidad es la función de aportar los antecedentes para establecer cuales oportunidades tienen un mayor valor relativo que justifique iniciar lo que puede considerarse la etapa de preparación del proyecto propiamente dicho. Los estudios de prefactibilidad permiten rechazar las inversiones que son menos deseables, sin incurrir en costos considerables. Los estudios de prefactibilidad (como también los de relevamiento o reconocimiento) constituyen en esencia una tarea de investigación y, como tal, sus resultados no son previsibles de antemano. Se trata de una actividad de promoción, cuya ejecución debiera ser una responsabilidad principal del estado o de los organismos internacionales de asistencia técnica.

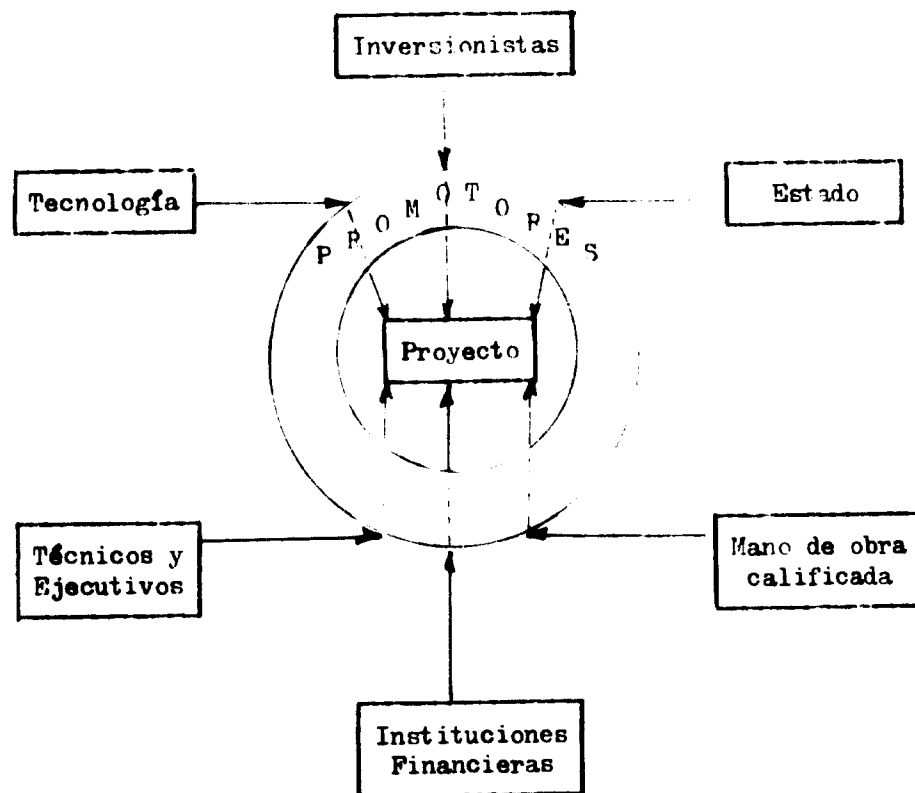
Los estudios de factibilidad permiten precisar las características técnicas, económicas, financieras y administrativas de los anteproyectos que los estudios de prefactibilidad han demostrado que tienen un mayor valor relativo. Estos estudios incluyen un análisis detallado y específico de la solución que se está desarrollando.

Los estudios de factibilidad deben llegar a un nivel de realizar un proyecto y de asegurar los recursos que sean necesarios.

Los diseños de ingeniería, especificaciones y otros estudios de detalle son los requeridos para realizar la inversión e iniciar la construcción de las plantas industriales.

4.6. Para que haya inversión debe haber un proyecto, que es el instrumento mediante el cual tiene lugar el proceso de utilización o asignación óptima de los recursos escasos de la economía, vale decir, el capital, el personal técnico y ejecutivo, la tecnología y la mano de obra calificada.

Los participantes esenciales de un proyecto de inversión se indican en el gráfico que sigue:



El proyecto necesita del o de los promotores para que sea ejecutado. El (o ellos) seleccionan la tecnología más adecuada de acuerdo con las condiciones bajo las cuales debe operar la industria; a los técnicos y ejecutivos más idóneos; realizan los contactos y negociaciones con el estado, quien debe autorizar la instalación de la planta (a través de las oficinas públicas pertinentes); buscan el financiamiento complementario requerido para adquirir el local, las máquinas y equipo, para los gastos de instalación y de puesta en marcha y para capital de trabajo; y pueden seleccionar (o iniciar la selección) de la mano de obra calificada.

El Estado puede ser el inversionista, o participar en la inversión; y puede ser también el promotor. Asimismo, los propietarios de la tecnología pueden (y de hecho ocurre con bastante frecuencia) ser los promotores. El cuadro se considera suficientemente explicativo como para relevar de mayor comentarios sobre la interrelación de los participantes en el proyecto de inversión.

- 4.7. Se requiere contar con un inventario de oportunidades de inversión (Relevamiento) y mejor aún, si se tienen en la fase de estudios de prefactibilidad. Esta labor la deben proporcionar, como ya se ha dicho, las oficinas de planificación, los centros nacionales de preparación de proyectos y los organismos internacionales de asistencia técnica. La labor debería quedar, a lo sumo, en la etapa de la prefactibilidad. No creemos que tales instituciones deben avanzar hasta los estudios de factibilidad, porque los inversionistas no confían generalmente 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 de que, por lo regular, son caros, lo cual reduciría el campo de acción de esas instituciones a muy pocos proyectos.
- Se requiere asistencia en la selección y, sobre todo, en las negociaciones para utilizar la tecnología más adecuada, que generalmente es propiedad de grandes compañías transnacionales, con las cuales no es fácil discutir en condición de iguales.
- Se requiere preparar en los países en desarrollo, mano de obra calificada mediante la creación de centros de aprendizaje industrial; técnicos, mediante el perfeccionamiento de los institutos superiores del país y por becas en las universidades de países desarrollados (incluyendo prácticas en sus industrias); y ejecutivos con una base sólida en la administración científica de empresas.
- Se requiere que las instituciones financieras del país actúen 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.
- Y se requiere que el Estado también actúe con un espíritu más promocional que fiscalista, sobre todo durante los años de despegue de una planta industrial.

4.8. La influencia o control de un organismo central de planificación del gobierno en la preparación y evaluación de proyectos industriales depende del sistema político-económico que siga el país y no del estado de desarrollo en que se encuentre. Pero en principio podría decirse que la planificación industrial constituye un importante instrumento para la movilización eficaz y la utilización óptima de los recursos en favor de una rápida y ordenada industrialización de los países en desarrollo.

4.9. Los factores que intervienen en la formulación y en la evaluación de un proyecto de inversión son fundamentalmente de orden económico, técnico, financiero y jurídico.

En el aspecto económico hay que reunir los elementos que permitan la identificación y evaluación de los beneficios y costos esperados durante la vida económica de un proyecto. Para la evaluación económica se recurre generalmente a la relación beneficio-costos o al criterio de la tasa interna de retorno.

- i) La relación beneficio-costos se define como el "Cociente" entre el valor actual de las utilidades que ofrezca un proyecto a lo largo de su vida útil y el valor presente del costo total que representa el proyecto en el mismo lapso. La decisión de financiar o no un proyecto depende de si la relación beneficio-costos es mayor o menor que la unidad, lo cual significa, en el primer caso, que las utilidades son superiores al costo del proyecto y, en el segundo caso, que el costo excede las utilidades esperadas.
- ii) La tasa interna de retorno es la tasa de interés que permite que el valor presente de los beneficios, menos el valor presente de los costos sea igual a cero; o bien, la tasa de interés que conduce a que la relación beneficio-costos sea igual a uno. La tasa interna de retorno de un proyecto puede ser mayor, igual o menor que la tasa media de interés de la economía de un país. Un proyecto resulta financiable si la tasa interna de retorno es superior que la tasa de interés de capital prevaleciente en la economía.

En el aspecto técnico hay que determinar si el proyecto en cuestión está o no bien concebido en relación con las normas y prácticas de la ingeniería, la adecuación de las obras civiles y del equipo a las necesidades del proyecto, la determinación del tamaño óptimo

del mismo en relación con la demanda prevista, la disponibilidad de todos los requerimientos de insumos, tales como energía, combustibles, materias primas y mano de obra. La evaluación técnica tiene también por objeto asegurar el balance interno entre los diversos procesos, apreciar el nivel tecnológico del proyecto y comprobar que esa tecnología es utilizada en plantas o procesos similares en otras partes del mundo, verificar que la localización y el diseño de las plantas es adecuada en relación con la disponibilidad de insumos y la ubicación y tamaño del mercado y comprobar si la magnitud de las inversiones y de los costos de operación son razonables.

En el aspecto financiero hay que considerar el cálculo de las proyecciones financieras del proyecto. Se trata aquí de medir el efecto que tendrá la ejecución del proyecto sobre el flujo de fondos y la generación de utilidades de la empresa correspondiente. Al respecto, el "análisis de sensibilidad" estudia como responde un proyecto bajo diversas condiciones, alterando sistemáticamente las variables sujetas a riesgo e incertidumbre, presentes en la mayoría de los proyectos. Se asumen diferentes hipótesis de costos y beneficios en un proyecto determinado, para lograr el rango probable dentro del cual podría estar ubicada en la práctica la tasa interna de retorno.

En el aspecto jurídico hay que asegurarse que la empresa que va a acometer el proyecto está legalmente constituida y capacitada para realizar los actos que demanda la instalación y funcionamiento de la empresa.

- 4.10. La labor que ha desplegado el Banco Interamericano de Desarrollo para que los países de América Latina cuenten con más y mejores proyectos merece relievase. En esta política lo ha movido en buena medida la consideración de que, como entidad financiera regional de desarrollo, ha tropezado con la falta de una cantidad satisfactoria de buenos proyectos.

"El BID estima, en general, que las deficiencias de los proyectos fundamentalmente suelen ser consecuencias de planeamiento insuficiente, prácticas defectuosas de administración contable y financiera, mala utilización de los recursos humanos o de faltas inherentes a la administración de la empresa". (1)

Para combatir esta debilidad, ha ofrecido programas de adiestramiento en preparación y evaluación de proyectos. La labor más importante, sin embargo, la realizó a través de los fondos nacionales de preinversión. "Estos fondos constituyen un instrumento financiero y administrativo a través de los cuales se promueven y financian estudios para identificar oportunidades de inversión, para analizar su factibilidad y desarrollar el proyecto hasta que se cuente con todos los antecedentes necesarios para realizar la inversión." (2)

En cuanto a la experiencia con estos fondos, sería conveniente escuchar los comentarios del debate al respecto.

(1) Hernán Lefourcade: "Financiamiento de Proyectos de Inversión"
"Una década de lucha por América Latina" La acción del Banco
Interamericano de Desarrollo. Fondo de Cultura Económica.
México, 1970.

(2) Idem.

Capítulo 5: LAS OPORTUNIDADES DE INVERSION EN LOS PROYECTOS DE ASISTENCIA TECNICA DE ONUDI

5.1. Tipos de Inversion

La implementación de los programas de asistencia técnica de ONUDI a los países en desarrollo puede conducir, como uno de sus resultados más importantes, a la identificación de proyectos de inversión en el sector industrial, generalmente clasificados en una de las categorías siguientes:

- a) Proyectos para establecer, ampliar o mejorar el marco institucional o de soporte de las actividades industriales (creación o fortalecimiento de institutos de investigación tecnológica, de normalización, de promoción de inversiones, de financiamiento y crédito, etc)
- b) Proyectos para ampliar y/o aumentar la capacidad, eficiencia y productividad de industrias ya existentes en el país, y,
- c) Proyectos para la instalación de nuevas actividades industriales

El primer grupo de proyectos pertenece al ámbito del sector público y su ejecución depende mayormente de consideraciones de índole social, económica o política antes que de los aspectos financieros de rentabilidad del capital invertido. Los dos grupos restantes comprenden proyectos de inversión que, en los países de economía no centralizada, quedan librados a la iniciativa del sector privado, desde luego con el debido control y soporte del gobierno.

5.2. Aumento de la Productividad Industrial

La asistencia técnica directa a los servicios de extensión 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 sub-productos, el establecimiento de canales adecuados para la provisión de materias primas y la distribución de productos a los consumidores, la simplificación y mejora de los métodos administrativos y contables, etc.

En todos estos casos, la implementación de las mejoras recomendadas requiere de una inversión 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 o 10% por año) mediante el aumento de productividad de las instalaciones existentes, teniendo un enorme impacto en la economía general del país, no costará tanto como conseguir el mismo aumento construyendo nuevas plantas industriales.

5.3. Nuevos Proyectos Industriales

En forma paralela, la identificación de nuevas oportunidades de inversión a través de un examen sistemático de los recursos naturales del país, de las posibilidades de sustitución de importaciones, de las ventajas competitivas de los productos nacionales en los mercados externos, de nuevas tecnologías y procesos, de las relaciones interindustriales que crean nuevas demandas (productos intermedios, semi-elaborados materiales y otros insumos), de la revisión de los planes de desarrollo de los varios sectores de la economía, de la actualización de proyectos antiguos, etc. permite la elaboración de proyectos concretos de inversión que, una vez ejecutado, contribuirán efectivamente a acelerar el proceso de desarrollo industrial del país.

5.4. Preparación de los Estudios necesarios

El grado de elaboración y la complejidad de los estudios necesarios para justificar las nuevas oportunidades de inversión varía de un caso a otro y depende del tipo de inversionista al que va dirigido. La adquisición de una máquina adicional para eliminar un cuello de botella en una línea de producción existente se puede demostrar en forma relativamente fácil; la instalación de una nueva planta industrial es más difícil de justificar y normalmente requiere de estudios completos de factibilidad.

En la misma forma, un empresario capaz y experimentado reconocerá una buena oportunidad de inversión con más facilidad que uno que no conoce bien su negocio o que recién se inició. De hecho, por muy elaborado que sea la información ofrecida será siempre revisada, modificada o confirmada por el inversionista que va a arriesgar el dinero y prestigio de su

empresa en una innovación o idea. También es evidente que el buen empresario dependerá menos de la asistencia de los organismos gubernamentales para preparar y ejecutar sus planes de inversión.

De ahí la necesidad de preparar los proyectos de inversión con un criterio de selectividad. Reconociendo que un proyecto industrial solo puede prepararse en forma completa mediante un proceso de aproximaciones sucesivas y que hay una innegable interrelación entre los diversas partes del mismo (mercado, tecnología, inversiones, costos y aspectos económicos y financieros), se puede afirmar que, en muchos casos, el aspecto más importante a justificar es la existencia del mercado para los productos o elaborarse. Muchos empresarios (especialmente los inversionistas extranjeros) pueden llegar a una decisión favorable al proyecto a partir de un estudio de mercado bien hecho, pues normalmente tienen la experiencia en lo concerniente a los demás aspectos.

Igualmente, el experto prestará más atención y cuidado a aquellos factores locales que no estarán bajo el control de la empresa propuesta, tales como la existencia de una infraestructura industrial adecuada (vías de comunicación, fuerza motriz, agua, centros urbanos), la facilidad y costo de obtener mano de obra calificada, etc.

Por lo tanto, si aplicando un proceso selectivo se puede identificar a los potenciales inversionistas, es posible simplificar los estudios o concretarlos de manera que contengan principalmente la información relevante. Al contrario, si no se puede explicar el criterio de selectividad y los proyectos tienen que promoverse en un ámbito más amplio, tendrán que ser más detallados y completos.

5.5. El papel del gobierno

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 inventivos 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 de 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 solo 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 semi-gubernamental, financiada por el gobierno pero que funciona independiente 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 las 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 la institución financiera son los únicos que tienen acceso a sus fuentes de crédito, o por lo menos los que reciben un tratamiento preferencial.

5.6. Fallas del Sistema

A pesar de que, en general, los proyectos de asistencia técnica de ONUDI tienen los objetivos y siguen los lineamientos antes descritos, existen ciertas características negativas que también son generales y que deben tomarse en cuenta y remediarse en proyectos futuros. Entre estos aspectos negativos se incluyen los siguientes:

- a) El aporte o contribución nacional a los programas de asistencia técnica es nulo o muy reducido:

Los expertos o consultores de ONUDI trabajan generalmente solos, sin la participación activa de contrapartes nacionales, y una vez que terminan sus misiones, los proyectos que ellos han estudiado quedan olvidados. No solo 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 o expertos internacionales.

- b) La mayoría de los proyectos de inversión industrial estudiados y preparados con asistencia técnica de ONUDI no han superado la etapa de estudios o informes: desde 1972 ONUDI ha auspiciado la preparación de más de 300 estudios de factibilidad en diversos países en desarrollo. La responsabilidad de 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, el compromiso del gobierno de implementar los proyectos y recomendaciones positivas. Recién ahora, la Oficina del Programa Cooperativo de Inversiones de ONUDI está organizando la tarea de seguimiento, que indudablemente incluirá una activa colaboración de los SIDFAs, 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 ONUDI.

- c) Hay una tendencia a menospreciar la asistencia técnica gratuita y sin compromisos: el empresario privado que recibe asistencia técnica de las instituciones de gobierno, o el gobierno que recibe asistencia de los organismos internacionales y que en ambos casos no paga ni siquiera parcialmente por su costo, ni tiene ningún compromiso posterior, tiende a restar importancia a la ayuda recibida y a olvidar enseguida las recomendaciones y consejos gratuitos. La actitud cambiaría radicalmente si se exigiera un pago (al menos parcial) y un compromiso formal. Además así se evitaría la proliferación de solicitudes de asistencia técnica, pues los países (y los empresarios) se limitarían a pedir (y pagar) por lo que realmente les interesa y están dispuestos a ejecutar.
- d) Muchos proyectos no están orientados hacia el inversionista sino a las instituciones de gobierno que no tienen que ver con su ejecución: en definitiva, se trata de convencer a las autoridades del país de los beneficios socio-económicos del proyecto (ahorro o creación de fuentes de divisas, aumento del empleo, utilización de recursos nacionales, etc) pero no a los inversionistas privados que, al arriesgar su dinero, esperan una compensación o beneficio financiero traducido en una aceptable rentabilidad del capital invertido. Aún en los países de economía centralizada, en que el gobierno es el inversionista, la rentabilidad del capital no deja de ser una consideración importante y por lo tanto los estudios de ONUDI deberían ser más orientados hacia el inversionista.
- e) Se impone una coordinación de los proyectos de inversión, por lo menos a nivel regional: en su afán de ayudar a todos los países en desarrollo y de evitar discriminaciones, ONUDI 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.

5.7. En resumen, si bien los programas de asistencia técnica de OMUDI están en general bien concebidos, una revisión de los mismos para hacerlos más orientados hacia los inversionistas y más seguros en su implementación se hace cada vez más necesario.

Capítulo 6: SERVICIOS INDUSTRIALES

Solamente dos de los proyectos que son objeto de este análisis se han ocupado directamente de instalar y/o poner en marcha servicios de asistencia técnica a la industria nacional. Estos servicios de asistencia, de variada naturaleza, fueron efectuados en una gama relativamente amplia del sector industrial; pero se concentraron en agro-industrias. Todos los otros proyectos examinados (10) también tuvieron actividades que se podían clasificar como de servicios industriales. En algunos casos porque expertos aislados fueron integrados al proyecto, en otros casos porque la marcha del proyecto hizo necesaria la llegada de un técnico para resolver un problema específico y prestar servicios de asesoría a una u otra empresa.

Otros proyectos que se ocupan de servicios industriales no fueron incluidos en esta revisión por no tener carácter interdisciplinario. Se pueden mencionar entre ellos, la creación de servicios de información, de investigación, de normalización y control de calidad. Estos proyectos se desarrollaron específicamente para atender a un problema técnico determinado, sin preocupaciones globales de desarrollo industrial.

En los proyectos diseñados para instalar servicios de asistencia técnica se notó un establecimiento muy demorado. Las razones fueron varias y se pueden resumir como sigue:

- a) Falta de estrategia en la planeación y puesta en marcha del sistema de servicios industriales;
- b) Mala acogida inicial por parte de la industria, sea por desconfianza al origen gubernamental de la asistencia, o por creerse que no se necesitaba de asistencia;
- c) Dificultades en obtención de créditos necesarios para llevar a cabo las recomendaciones (modernización, ampliación, etc.)

Los dos primeros puntos se explican por si solos. Se espera obtener informaciones sobre la experiencia obtenida por los proyectos para facilitar un crecimiento más acelerado de otros proyectos que vengán a ser desarrollados en este tema y evitar la repetición de los errores cometidos.

El tercer punto se ha revelado un poco como sorpresa. En realidad, la experiencia ha demostrado que la gran mayoría de los servicios de consultoría directa a las empresas en su contacto inicial tiene como origen un pedido de préstamo o estos servicios de consultoría dejan al descubierto necesidades de inversión.

Por lo arriba dicho debería formar parte de los servicios de consultoría el facilitar la preparación de solicitudes de préstamo y posiblemente hasta la ejecución del mismo. Esto a su vez plantea la posibilidad de una cooperación entre el servicio de consultoría y los servicios crediticios del país. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en este caso se crearía una relación triangular bastante compleja.

El caso general, arriba descrito, es distinto de un servicio de diagnóstico crediticio y de servicio de consultoría, perteneciente a una institución crediticia o financiera (tal como una Corporación de desarrollo). En tal caso se puede suponer que una agrupación de servicios de asistencia y financiación puede obviar los inconvenientes mencionados anteriormente y facilitar la instalación y el crecimiento de los servicios de asistencia.

Es importante mencionar la conferencia sobre servicios de consultoría en América Latina y el Caribe - CODELCA - que se organizó en México en noviembre de 1975, bajo el patrocinio de Nacional Financiera, S.A., el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La principal recomendación se refiere al establecimiento de un grupo de trabajo compuesto por participantes del BID, PNUD, Federación Latino Americana de Asociaciones de Consultoras y de NAFINSA, que actuaría como Secretariado del Grupo. Este grupo de trabajo estaría encargado de estudiar e implementar las recomendaciones de la conferencia. No se tiene conocimiento de la marcha de los trabajos de este grupo pero como representantes del PNUD y NAFINSA participarán en la reunión, se espera tener informaciones recientes al respecto.

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 industria de un determinado país se va desarrollando con énfasis en

determinadas ramas industriales, se vuelve necesario el desdoblamiento de esa institución multi-sectorial en varias especializadas en esas mismas ramas industriales, y sus aspectos tecnológicos particulares.

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

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

Durante la reunión y en función del material presentado por los proyectos se recomienda discutir los requisitos que son particularmente importantes para el establecimiento y/o desarrollo de instituciones de servicios industriales, como los siguientes:

- a) La capacidad y experiencia del personal de las instituciones. Necesidad de experiencia previa práctica y utilización de la institución como escuela de formación, tanto de consultores como de personal afecto a industria.
- b) Los requerimientos básicos de gestión, esquema de organización y de finanzas, metodología y estrategia de consultoría propia.
- c) El papel que el gobierno debe tener en relación a estas instituciones (entidades de Gobierno, empresas mixtas con estatutos independientes, etc.).

Capítulo 7: DISEÑO DE PROYECTOS INTERDISCIPLINARIOS

7.1. Introducción - Definición del campo a ser cubierto

Una de las metas más importantes del trabajo de evaluación de proyectos interdisciplinarios de desarrollo industrial en América Latina se refiere a la preparación de pautas para el diseño de este tipo de proyectos.

El diseño de los proyectos de cooperación técnica es orientado por las normas generales incluidas en el Manual de Procedimientos y Políticas del PNUD.

Muchos de los problemas imputados a errores de diseño se refieren al no cumplimiento de estas normas. Por eso se aconseja que las personas encargadas de diseñar o rediseñar proyectos interdisciplinarios, empiecen a familiarizarse con las instrucciones contenidas en ese Manual.

Por otro lado, se debe recordar que estas instrucciones no pueden ser suficientemente detalladas como para cubrir todo el tipo de proyectos de cooperación técnica.

En el caso específico de los proyectos integrados de desarrollo industrial, estos, por su complejidad, necesitan para su desarrollo, además de las instrucciones generales del Manual del PNUD, de pautas normativas específicas. Lógicamente, estas pautas deben ser preparadas a raíz de la experiencia acumulada a lo largo de diez años en variados proyectos interdisciplinarios.

El trabajo de evaluación de proyectos interdisciplinarios y esta reunión de expertos en particular, representan una ocasión única para recopilar datos sobre estos proyectos y subrayar experiencias valideras que conviene repetir, o enfocar determinados procedimientos que no han dado buenos resultados para evitar repetición de errores. En consecuencia, se prepararán las pautas arriba mencionadas inmediatamente después de la reunión de Santiago. A continuación se presentan los asuntos que se proponen formen parte de las pautas. En algunos de estos asuntos se incluyen observaciones derivadas del examen de los proyectos interdisciplinarios. En otros asuntos, se deja al albedrío de la reunión, el trabajo de proponer material y recomendaciones.

7.2. Actividades preparatorias

Los proyectos interdisciplinarios necesitan, por su complejidad, de un tiempo relativamente largo - de alrededor de un año - desde su concepción hasta su aprobación financiera.

Durante este período de actividades preparatorias, el gobierno, el PNUD, ONUDI y otras agencias que estén involucradas, deberán cooperar estrechamente. Una vez que exista acuerdo sobre el proyecto y su diseño entre las partes interesadas, éste debería ser aprobado inmediatamente.

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 condicionalismos sacados a 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 en su totalidad 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 semi aprobación del proyecto.

7.3. Secuencia del diseño de objetivos a insumos

Idealmente, la secuencia del diseño de un proyecto debería empezar por los objetivos del mismo y terminar por la cuantificación en insumos a ser provistos por el Gobierno y por el PNUD.

En la práctica se verificó que se partió de los objetivos y de una cifra pre-establecida para la contribución del PNUD. No se puede pretender que se pueda disponer de insumos suficientemente amplios que permitan el alcance de los objetivos deseados. Así que 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 - resulta en un proyecto desequilibrado donde la cantidad toma precedente sobre la calidad.

Otro aspecto que conviene discutir en este punto se refiere al hecho de que el diseño de un proyecto no se puede considerar estático. Para eso existen las revisiones de los proyectos.

En análisis de los proyectos objeto de este ejercicio se verificó que estas revisiones han sido fundamentalmente de tipo presupuestario y de reprogramación de actividades. Se espera de la reunión discusiones sobre este punto y recomendaciones específicas.

7.4. Objetivos esperados y actuales

En el análisis de los proyectos se notó que los objetivos actuales 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.

7.5. Metas específicas de éxito

La inclusión de metas específicas de éxito que permitan controlar la entrega de resultados en la calidad, cantidad y tiempo, no ha sido considerada en los proyectos examinados porque anteriormente este método no formaba parte del sistema de diseño de proyectos del PNUD.

Durante la reunión se determinara qué metas específicas de éxito deberán considerarse en proyectos interdisciplinarios.

A un nivel más elevado se debe considerar otro tipo de éxito que es el impacto de un proyecto. Lógicamente, un proyecto puede tener éxito; pero no tener impacto. Este impacto se mide en la transformación de resultados en objetivos, lo que puede tomar años. Este aspecto se tratará en el punto siguiente.

7.6. Resultados (outputs)

En este punto se discutirá la relación de los resultados con las actividades (o metas) de desarrollo industrial del gobierno.

Además debe considerarse el interés de incluir en el diseño del proyecto, metas específicas de desarrollo relativas al impacto del proyecto, que, como se indicó anteriormente, son de más difícil constatación, además de sólo poder ocurrir después de que el proyecto ha sido terminado.

7.7. Actividades del proyecto

La reunión tratará del grado de detalle con que las actividades de un proyecto deberían ser consideradas en su documento, además de las relaciones que deben tener con los resultados. Esta discusión se basará sobre la experiencia recogida en los proyectos, especialmente en lo que se refiere a la capacidad del gobierno y PNUD/ONUDI de realizar esas actividades.

7.8. Insumos

Este será uno de los puntos donde se espera mayor debate en la reunión. 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.

No hay duda que la crisis financiera del PNUD impuso limitaciones muy severas a casi todos los proyectos. Se verificó que los gobiernos, 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 insoportables 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, proyecto e insumos es, fundamentalmente, una función del gobierno.

Desde este punto de vista y después de un análisis de la experiencia recogida, se cree que mucho más que el aspecto cuantitativo 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 de 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.

Otra cuestión que se verificó fue que, en muchos proyectos, frente a una reducción de fondos de la participación del PNUD, hubo la tendencia de conservar todos los insumos reduciendo su cantidad y manteniendo inalterable todos los otros elementos del proyecto - actividades, resultados, objetivos. Lógicamente, este enfoque no puede dar buenos resultados. En casos semejantes, sería conveniente ver hasta qué punto los insumos a ser provistos por el PNUD que sean eliminados se puedan substituir con insumos locales, aspecto que muchas veces no es explotado con suficiente profundidad. Este aspecto nos conduce a la necesidad de un detallado análisis de los insumos locales que, en principio, son directamente proporcionales al interés del gobierno en 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 del proyecto hasta los insumos más insignificantes, no fueron provistos conforme estaban incluidos en el documento de proyecto.

Otro aspecto que conviene subrayar es el retraso casi constante de la provisión de insumos por parte de la ONUDI. Esto se ha verificado no sólo por faltas de la organización, sino también por planificación no realista de la provisión de insumos.

7.9. Apoyo de la sede (ONUDI y PNUD)

Durante la reunión se esperan recomendaciones específicas sobre el tipo y nivel de soporte (administrativo, técnico y coordinación) de las agencias de ejecución y financiación del proyecto que se considera necesario para la implementación eficaz de estos proyectos.

Capítulo 8: SISTEMAS DE CONSULTAS ENTRE PROYECTOS
INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y METODOLOGIAS

8.1. Necesidad de intercambio

Como se explicó anteriormente, los proyectos interdisciplinarios se han desarrollado de una manera relativamente aislada con poco o ningún contacto entre el personal de proyectos. Las reuniones que se han organizado para examinar globalmente proyectos integrados han sido principalmente para el beneficio del personal de sede y del PNUD como por ejemplo:

- a) La evaluación de PNUD/ONUDI de proyectos en las esferas de estrategia, programación y políticas industriales de Abril de 1975 en Viena y Nueva York;
- b) La Reunión de Expertos sobre Asistencia Técnica en Estudios de Pre-Inversión, en Diciembre de 1974 en Viena;
- c) La Reunión "CODELCA" sobre servicios de consultoría en América Latina y el Caribe en Noviembre 1975 en México, D.F.

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 planes, líneas de acción o políticas, sino también para un intercambio práctico de experiencias acumuladas a lo largo de la marcha de los proyectos.

8.2. Materias de consultas

Se deja libre al personal de los proyectos (por parte del gobierno y de NN.UU.) escoger los asuntos que sean más actuales e interesantes para las consultas. No queremos dejar de indicar, sin embargo, determinadas líneas orientativas donde se pueden desarrollar estas consultas.

Como se mencionó anteriormente, el proyecto interdisciplinario se puede considerar bajo un aspecto de rama industrial (equipo de transporte, maquinaria eléctrica, etc.) o de tema de asistencia técnica (planeación, proyectos industriales y servicios industriales). Es lógico que las consultas 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 este universo, 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.

8.3. Modalidad del sistema de consultas

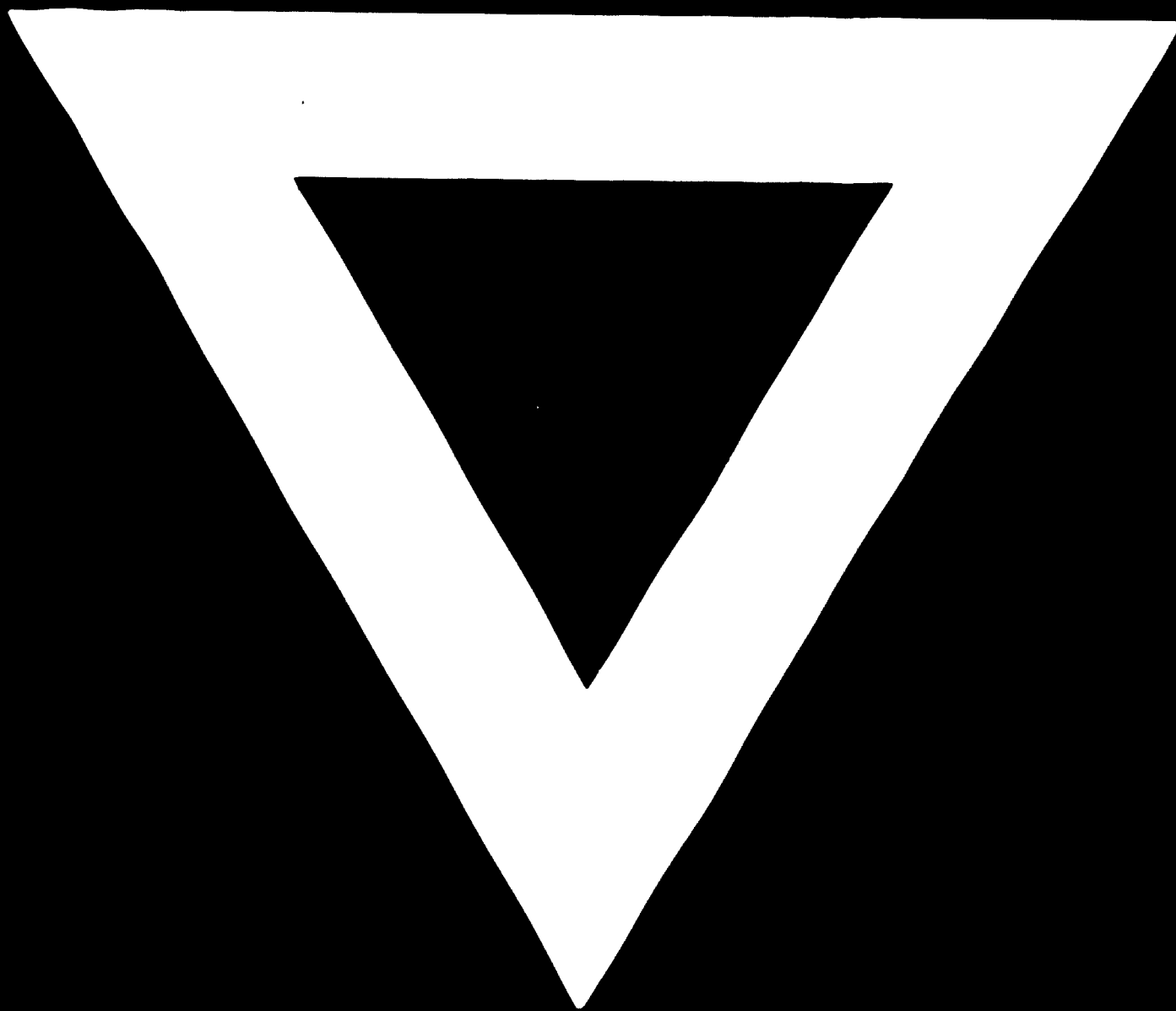
La última junta de desarrollo industrial que tuvo lugar en Viena del 23 de mayo al 2 de junio de 1977 subrayó la importancia del trabajo práctico en el campo, del enfoque integrado a la asistencia técnica y de la necesidad de fomentar contactos directos en el campo. Esta reunión se integra completamente dentro de esta óptica y, dependiendo de los resultados obtenidos, se puede recomendar la repetición de reuniones semejantes con carácter periódico, posiblemente con un temario de discusiones más reducido. La preparación del temario para la próxima reunión podrá incluso, salir de esta reunión.

Como arreglos administrativos, se propone que la próxima reunión sea organizada por uno de los proyectos que se ofrezca para tal. Los gastos directos de la reunión serían sufragados por el país, mientras que los gastos de viaje y posiblemente viáticos serían a cargo de:

- a) el componente de capacitación de los proyectos, para el personal de contraparte;
- b) de la cifra "proforma" de gastos con los expertos, para los jefes de proyecto;
- c) de las organizaciones internacionales, para los funcionarios de las mismas.



C-673



78. 11. 10