



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.



07941-S



Distr. LIMITADA

ID/WG.235/8

13 diciembre 1976

Original: ESPAÑOL

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Reunión de expertos sobre asistencia

técnica en estudios de preinversión

Viena, 14-17 diciembre 1976

LA PROMOCION DE PROYECTOS INDUSTRIALES^{1/}

J. Palomino Roedel

^{1/} Las opiniones que el autor expresa en este documento no reflejan necesariamente las de la Secretaría de la ONUDI. El presente documento no ha pasado por los servicios de edición de la Secretaría de la ONUDI.

id.76-6984

LA PROMOCION DE PROYECTOS INDUSTRIALES

1. Introducción

Existe preocupación en ONUDI por la débil respuesta que existe en los países en vías de desarrollo al nivel de nuevos proyectos industriales que se concretan; preocupación que se acentúa al comparar la realidad de las nuevas inversiones con las metas y objetivos de la Declaración de Lima. Como consecuencia, ONUDI se pregunta en qué parte del complicado proceso que precede a la concreción de las nuevas inversiones debe acentuar su acción, de manera de brindar a dichos países una colaboración más efectiva.

En este documento se pretende analizar brevemente los obstáculos principales que a juicio del autor dificultan la concreción de nuevos proyectos, para concluir que es en el campo de la gestión del proyecto y en el lapso que media entre la elaboración del "estudio de factibilidad" o "estudio de pre-factibilidad" y la puesta en marcha del mismo en donde se encuentra los principales cuellos de botella y en los que, en consecuencia, sería más útil la actuación de ONUDI.

Es indudable que en un documento de la naturaleza y al-

cance del presente ^{1/} no se pretende analizar en profundidad los diferentes tipos de problemas involucrados sino esbozar algunos que se consideran principales con el fin de discutirlos en el seminario que con tal fin ha sido programado y encontrar respuestas positivas que ayuden a la concreción de las inversiones en el sector.

2. Las características del "Proyecto Aceptable en Banca".

Parece oportuno iniciar el análisis del problema recapacitando acerca de las características básicas que hacen "aceptable en banca", y en consecuencia objeto de financiamiento, un proyecto industrial.

Suele mencionarse en las entidades nacionales e internacionales que el aspecto fundamental reside en la existencia de estudios previos, seriamente realizados y comprensivos de los aspectos básicos relacionados con una inversión; es decir, estudios de mercado, tamaño y localización, ingeniería, costos, inversiones y organización, todo lo cual es resumible en un "proyecto" o "estudio de factibilidad" que la entidad financiera examina para definir su participación.

Ello es cierto solamente en parte, ya que conjuntamente con una idea sólida, y bien desarrollada, dichas entidades requie-

^{1/} Documento preparado a solicitud de ONUDI para su discusión en la reunión de expertos sobre Asistencia Técnica en Estudios de Pre-inversión organizado por dicha entidad, a ser realizado en Viena, el 14 y 17 de diciembre de 1976.

ren de la existencia de un núcleo básico inversionista decidido a a rriesgar un capital, de la existencia de experiencia y capacidad gerencial, del cumplimiento de requisitos burocráticos previos, de la existencia de una empresa legalmente constituida y del otorgamiento de ciertas garantías que aseguren razonablemente la operación de financiamiento. Sólo una vez que este conjunto de requisitos es obtenido existe en la práctica un sujeto de crédito o un "proyecto banca ble".

Puede argumentarse que es este conjunto lo que consti tuye precisamente un buen proyecto, ya que en él, por definición, de berían estar incluidos los aspectos de organización. Sin embargo, de bemos advertir que alrededor del concepto de proyecto, así definido, existe una ambigüedad, ya que si bien es cierto que ante la existencia de proyectos industriales así concebidos difícilmente podría encontrarse falta de financiamiento, lo real es que para llegar a dicho estado de concreción, la idea básica ha debido ya de ejecutarse en parte. Es decir, han debido tomarse con anterioridad una serie de definiciones previas y realizarse una serie de trabajos, contactos, contratos y otras operaciones complicadas y onerosas, que difícilmen te podrán realizarse en la práctica si es que no existe en respaldo de la idea o "proyecto" original, desde los pasos iniciales, todo un complicado aparetaje, en el cual debe jugar parte importante el propio organismo financiero, sin cuyo concurso, aún sea indirecto, difí- cilmente se obtendría el núcleo básico inversionista ni se avanzarían

las gestiones previas ni se sufragarían los gastos que demanda el avance del proyecto, salvo casos excepcionales.

Es en esta parte del proceso, como se examinará después, que existen importantes fallas, o vacíos, en los países en vías de desarrollo y es aquí donde la acción de ONUDI puede tener un mayor efecto multiplicador.

3. Los principales problemas que limitan la concreción de proyectos industriales.

a) Problemas estructurales, propios del subdesarrollo.

Además de los problemas clásicos, derivados de la escasez de recursos humanos y de capital, y de la falta de infraestructura industrial, existen como común denominador en los países en desarrollo otros problemas estructurales en los cuales se encuentra la verdadera raíz de la carencia de un vigoroso y continuo flujo de proyectos. De entre éstos vale la pena destacar la mala distribución del ingreso, la debilidad del sector público y la influencia y participación de la inversión extranjera.

Efectivamente, la mayoría de los países en desarrollo tienen mercados pequeños, aún si se consideran como indicadores globales de mercado el tamaño de su población y el ingreso promedio per-cápita.

- 1 -

Esa sola limitación restringe obviamente las posibilidades de avance industrial y torna difícil alcanzar las metas de la Declaración de Lima. Sin embargo, si se analizan más en detalle las características de esos mercados se encuentra una situación realmente dramática, pues a los bajos niveles promedio hay que añadir una pésima y muchas veces regresiva distribución del ingreso que hace que en la práctica entre el 50% y el 75% de la población se encuentre por fuera del mercado de manufacturas. En esas condiciones, la obtención de la meta de Lima no sólo es difícil sino utópica, aún cuando se busque una válvula de escape en el planteamiento de las exportaciones hacia el mundo industrializado, ya que obviamente, si esas producciones se lograran concretar se efectuarían en condiciones muy especiales, ligadas a intereses e inversiones extranjeras, dado que no tendrían mercados internos de sustentación.

El problema es tan serio que escasamente se resuelve incluso al nivel de la integración económica de los países en desarrollo. En el caso concreto del Grupo Andino, entidad que asocia a cinco países latinoamericanos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, suele hablarse de un mercado ampliado de 66 millones de consumidores y sin embargo, estudios preliminares realizados en 1968, es decir, al inicio del proceso de integración, demostraban que de los 53 millones de población total existente en ese entonces sólo 3.3 millones de habitantes, esto es el 6.3% de la población poseía in

gresos superiores a los 1,000 dólares per-cápita anual (equivalentes a 400 dólares de ingreso familiar mensual), es decir, podría ser sujeto de consumos industriales sofisticados ^{1/} y sólo 15.5 millones de habitantes, esto es el 29.1% se situaban en un rango de ingresos que va entre los 300 y los 1,000 dólares anuales per-cápita, es decir en rangos de ingreso familiar que van de los 125 a 400 dólares mensuales, por lo que estaban en condiciones de ser considerados, aún cuando sea parcialmente, en el mercado de manufacturas; el 64.5% restante de la población vivía de la producción para el autoconsumo, o se abastecía de la actividad artesanal. En esas condiciones, cualquier desarrollo industrial tiene un horizonte limitado, y si ello es así al nivel de una agrupación regional, que por lo menos permite trabajar con un cierto nivel o tamaño de proyectos, se comprenderá el porqué la limitación es casi absoluta al nivel nacional.

Cabría argumentar que aún teniendo en cuenta esta limitación queda el camino de la búsqueda de otras tecnologías apropiadas a tales características o el de la producción para la exportación, pero si bien es necesario recorrer ambos caminos, existen limitaciones evidentes tanto en el tiempo y recursos necesarios para desarrollar tales tecnologías, en competencia con las

^{1/} La proporción baja al 3.0% es decir equivale a sólo 1.6 millones de personas si se considera ingresos mayores a 1,500 dólares anuales (625 dólares de ingreso mensual familiar).

- - -

predominantes, como en la real voluntad política de los centros industrializados de abrir libremente sus fronteras, más aún, cuando en menor cuantía vienen enfrentando internamente los problemas de desocupación o de receso de la actividad económica que caracterizan al mundo occidental de hoy.

Pero no es solamente por el lado de las limitaciones del mercado que la distribución del ingreso opera en contra del desarrollo industrial. De otra parte, el núcleo de altos ingresos y amplia capacidad económica es reducido y frecuentemente tiene intereses fuera de los mercados nacionales, en los que busca una seguridad que las condiciones sociales internas en su país no garantizan. El núcleo de inversionistas potenciales es así reducido, y lo es también el de los promotores de empresas con experiencia práctica en el tema. Los esfuerzos realizados por diversas entidades para capacitar personal de gerencia chocan también con este obstáculo, ya que o bien capacitan el reducido personal proveniente del propio núcleo social alto, que tiene reales posibilidades de ejercer su función, o masifican la enseñanza, contribuyendo entonces a crear elementos teóricamente capacitados para desarrollar una profesión que en la práctica es el elemento indispensable, pero está fuera de su alcance.

Indudablemente, la solución del problema que se comenta se encuentra fuera del campo de las posibilidades de ONUDI, pero conviene tratar el asunto en este seminario porque de él deriva un cierto

"techo", indudablemente limitado, que no podrá ser superado en tanto no cambien las condiciones que lo originen, por mayores que sean los esfuerzos, y el camino que se recorra, en el campo específico de la formulación y gestión de proyectos.

Otro aspecto estructural relacionado con el tema es el que dice de la actitud y el rol del Estado en el desarrollo de proyectos industriales. Por regla general la participación del sector público en el campo industrial es débil en nuestros países, tanto como resultado de su escasa participación directa en el total de la actividad económica como por una definición explícita o implícita de prioridades, que tiene que ver con cierta filosofía o política, según la cual el Estado debe participar en los sectores de servicios o de infraestructura económica, creando así las bases para la formación de un "ambiente" o "clima" que facilite al sector privado la acción en el sector industrial, pero no invertir directamente en este campo. Como variante de este esquema se admite en ciertos casos la parti-
das
cipación directa del Estado en determina/ inversiones cuyo carác -
ter pionero puede devenir en escasa o nula rentabilidad, o su par
ticipación como gestor o promotor de actividades privadas.

Es ésta, en mi concepto, una autolimitación que se imponen los países en desarrollo, ya que por el contrario, dadas las limitaciones antes mencionadas, en cuanto a mercados, inversionistas y gestores, es el gobierno el que puede contribuir a transitar caminos orienta-

- 1 -

dos a superarlas, teniendo en consideración su capacidad para con centrar recursos de capital y para brindar posibilidades de expe riencia y calificación a personas que de otra manera difícilmente podrían desarrollar sus potencialidades. Es claro que tampoco el gobierno contará con el conjunto de recursos necesarios para solu cionar el problema, y que habrá de por medio, por tanto, siempre un problema de prioridades, pero confinarlo ex-ante al desarrollo de proyectos pioneros, o de escasa rentabilidad contribuye en par te a crear las condiciones para lograr su poco significativa con tribución.

La participación del Estado en estos países debería te ner en consecuencia por únicas condiciones limitantes su capacidad de ahorro, endeudamiento/^ode gestión. Pero el Estado debería es tar habilitado a intervenir directamente en cualquier campo indus trial insuficientemente atendido en términos de cantidad, calidad o precio: de manera que el conjunto de sus actividades, que combi- ne las altamente y las poco lucrativas, constituya un nuevo centro dinámico y de capacitación práctica.

Lo anterior tiene también que ver con la propia función de gestión y promoción de proyectos que le compete, ya que si bien esta actividad es generalmente reconocida como mas propicia a la acción del Estado cabe realizar al respecto las siguientes pregun tas: ¿Para quién promover? ¿para facilitar la acción de los pe - queños núcleos nacionales o la participación de las empresas ex -

tranjeras?, y ¿en base a qué, o con el apoyo de quién promover?, ¿con la dirección y el concurso de personal capacitado sólo teóricamente?, o ¿con el concurso de personas capacitadas prácticamente, pero precisamente por ello ligadas a intereses ajenos al Estado?.

Este aspecto generalmente no es suficientemente analizado y está en el fondo del éxito o no de los sistemas de promoción que muchos de nuestros gobiernos propician, siendo indudable que una definición en favor de una participación directa compartida entre el sector privado y el Estatal contribuiría a brindarle a estos sistemas una base más amplia de actuación.

Un tercer aspecto de carácter estructural es el que se refiere al papel que se espera que juegue la inversión extranjera en el desarrollo industrial de los países en desarrollo. Generalmente, y ante el hecho concreto de la falta de ahorros, de inversionistas y de conocimiento tecnológico se espera que estas carencias sean suplidas mediante la concentración de inversiones extranjeras, llegando entonces a plantear que para ello se hace preciso crear el clima de confianza y adecuar las medidas de política económica, de manera de estar en mejores condiciones para competir por ella con otros países o zonas geográficas. Este aspecto llega a ser entonces determinante de la política industrial del país.

Cabría, sin embargo, preguntarse al respecto si un flujo continuo y sostenido de proyectos basados en la captación de inversiones extranjeras es factible en cada uno de nuestros países; y luego preguntarse también si, en el caso de que efectivamente se produzca este flujo se habría obtenido con ello el resultado que se espera del proceso de desarrollo industrial.

En primer lugar, resulta difícil admitir que un esquema de esta naturaleza pueda ser factible en la práctica para todo el conjunto del mundo en desarrollo. Basta examinar las proporciones entre el número de países o de habitantes que compone uno y otro bloque para concluir que el modelo no es viable para el conjunto. Es factible que para algunos países, dada su ubicación geográfica y dotación de recursos, y partiendo del supuesto básico de la mantención de los sueldos y salarios en niveles deprimidos, pueda darse una concentración importante de capitales capaz de transformar la estrutura industrial; pero ello será la excepción y no la norma general. En todo caso el desarrollo industrial se haría sobre la base de capitales, tecnología y mercados externos, lo que crearía una dependencia absoluta que impediría manejar internamente las decisiones de política económica. Sobra indicar que en esas condiciones una buena parte de los beneficios derivados de la industrialización revertirá al exterior, con lo que el éxito obtenido por el proceso sería relativo.

Por tanto parece preferible, y más provechoso en el mediano y largo plazo, sustentar una buena parte del desarrollo industrial en el propio mercado interno y en la asociación con otros países del bloque subdesarrollado y establecer mas bien normas y condiciones a la inversión extranjera que permitan orientarla y canalizarla hacia los rubros específicos que el país considere prioritario de desarrollar, y obtener de ella el máximo beneficio en términos de capacitación. Dentro de esas condiciones resulta esencial exigir la asociación con los inversionistas y promotores nacionales en términos que aseguren que pueda irse traspasando paulatinamente a éstos el conocimiento, la experiencia y el control de las decisiones.

El mantenimiento de esta premisa puede resultar, por lo menos en un primer momento, y especialmente si ella pretende ser aplicada en núcleos económicos de escasa significación, en un obstáculo para la promoción y concreción de proyectos de gran aliento y por tanto suele ser sacrificada en aras de obtener un flujo vigoroso de proyectos; pero la experiencia indica que esos obstáculos pueden ir siendo superados en la medida en que quede esclarecido que con ello no se pretende ni cerrar el campo a la inversión extranjera, ni ponerla en condiciones de desventaja frente a la nacional, sino exigirle normas mínimas y ofrecerle un tratamiento estable acorde con las necesidades de nuestros países.

La experiencia del Grupo Andino ha mostrado que el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros, que al plantearse hace seis años fue considerado inverosímil e inaceptable por la gran mayoría de las principales compañías transnacionales comienza ahora a ser aceptado en su esencia, aunque para ello haya sido necesario irle introduciendo ajustes y correcciones que lo tornaran más operativo y flexible. Indudablemente, que si un régimen de esa naturaleza fuera el denominador común de nuestros países, su aplicación sería más fácil y sobre la base de su aplicación generalizada debería intentarse el cumplimiento de las metas de la Declaración de Lima. El hacerlo de otra manera llevaría a nuestros países a una competencia fatal y a una dependencia absoluta.

Es cierto que estos temas pueden parecer ajenos al propósito específico que nos convoca y que al igual que en el primer problema analizado, relativo a la distribución de ingresos, la acción de ONUDI frente a estos problemas de tipo estructural es muy limitada; sin embargo debemos preguntarnos antes de entrar a discutir asuntos más específicos si no cabe a esta entidad alguna participación en lo que se refiere a propiciar y difundir los conceptos esbozados sobre el rol del Estado y de la inversión extranjera en el campo industrial, y en la colaboración con las entidades encargadas de llevar a cabo las tareas correspondientes en el campo nacional.

b) Problemas específicos al nivel de los Proyectos.

Desde la gestación de las ideas preliminares, hasta su concreción en "proyectos aceptables en banca", los proyectos industriales pasan por diferentes etapas, que conviene diferenciar para un análisis sistemático, aún cuando no en todos ellos se den de manera claramente concatenada. Para este análisis conviene distinguir las siguientes:

- 1) Gestación de la idea y análisis preliminares.
- 2) Estudios de mercado.
- 3) Estudio de procesos y alternativas tecnológicas.
- 4) Estudio preliminar de costos e inversiones.
- 5) Definición de un núcleo básico inversionista o promotor.
- 6) Contactos con grupos financieros.
- 7) Estudios de detalle sobre mercados, tamaño y localización.
- 8) Selección y negociación de tecnologías.
- 9) Determinación de inversiones necesarias en maquinaria y equipo.
- 10) Cálculos finales de costos.
- 11) Concreción del Grupo inversionista definitivo.
- 12) Constitución de la empresa.
- 13) Compra de terrenos, inicio de trámites burocráticos.
- 14) Obtención de licencias municipales y autorizaciones gubernamentales.
- 15) Solicitud formal de crédito a largo plazo.
- 16) Constitución de garantías y aprobación de créditos.
- 17) Firma de contratos de créditos y obtención de desembolsos.

- 18) Contratos definitivos de la tecnología y asistencia técnica.
- 19) Construcción de la planta y selección y calificación de personal.
- 20) Obtención de créditos a corto plazo o fondos para capital de trabajo.
- 21) Inicio de pruebas y colocación de contratos de ventas.
- 22) Puesta en marcha de la etapa inicial del proyecto.

Indudablemente, el listado anterior indica sólo una secuencia tentativa, que puede variar sustancialmente según el origen de la idea, la composición del grupo inversionista, la complejidad y el tamaño del proyecto, la organización institucional y la participación de los entes financieros, pero cada una de ellas existe, aislada, o asociada con otras en diferentes combinaciones, dependiendo el producto final de la organicidad con que ellas se aborden y del grado de respuesta del sistema a cada una de ellas.

Las primeras cuatro etapas conforman lo que en conjunto se conoce como estudio de "prefactibilidad" y podría decirse que hasta este punto es relativamente fácil llegar, y de hecho se llega en los países en desarrollo con un número importante de iniciativas, promovidas - bien sea por entes estatales o semiestatales de fomento o por esfuerzos privados aislados. Quizá de ello derive la preocupación de ONUDI en el sentido de que "existiendo gran cantidad de proyectos elaborados, el flujo de inversiones no se concreta".

Lo que sucede es que conforme se analizó anteriormente, al citar las

características de los proyectos aceptables en banca, no se puede llamar con propiedad proyectos elaborados a las ideas que han avanzado hasta esta etapa. Ni tampoco a las que, saltándose las etapas 5ta. y 6ta., es decir, la definición de un núcleo básico inversionista y los contactos con las entidades financieras, avanzan considerablemente en las etapas 7ma., 9na. y 10ma., constituyendo así lo que se ha dado en llamar el estudio de factibilidad. Las dos situaciones mencionadas son las que se presentan con mayor frecuencia en nuestros países y considero que la ruptura que se produce en el manejo eficaz de los elementos que configuran las etapas 5a. y 6a. es el hecho fundamental del que deriva la dificultad en concretar los "proyectos bancables" y las inversiones.

Existen algunas coincidencias entre las etapas 7ma., 9na. y 10ma. y las etapas 1ra. a 4ta., que llevan comúnmente a la creencia de que las unas pueden suceder a las otras sin solución de continuidad, por lo que se cae en el error de asociarlas y dar por supuesto de que juntas dan por resultado el proyecto, listo para ser "vendido" a los inversionistas y entes financieros. Efectivamente, todas esas etapas pueden llevarse a cabo en forma teórica (aún cuando utilizando para su desarrollo métodos prácticos) haciendo abstracción de la empresa, la gerencia, los inversionistas y el financiamiento, los que se espera acudirán una vez se tengan completos estos estudios previos.

En la práctica ello no sucede así, y esta abstracción teórica sólo

puede llevarse a cabo sin perjuicios para el proyecto en lo que se refiere a las etapas 1ra. a 4ta. y no así en cuanto a la 7ma., 9na. y 10ma. Esto es así por diversos motivos. En primer lugar hay un problema de costos, ya que es relativamente sencillo abordar las ideas preliminares, los primeros estudios de mercado, el desbroce de las alternativas tecnológicas y los primeros esquemas de costos y financiamiento, pero suele requerir de gastos costosos y de gestiones complicadas el detalle de los estudios de mercado, la selección y negociación de tecnologías y el afinamiento en los costos e inversiones. Por ello, para abordar con propiedad estos trabajos y realizar un verdadero estudio en profundidad de los problemas involucrados se requiere la definición previa de un núcleo inversionista o promotor que esté dispuesto a asumir los riesgos y el costo de tales estudios; y aún más, de un sistema de promoción que colabore con quienes están dispuestos a intentar la empresa. Recíprocamente, la existencia de un núcleo que gasta, o invierte en el proyecto, arriesgando el resultado, se convierte en una cierta garantía de que las etapas posteriores serán estudiadas con la seriedad y profundidad requeridas, por cuanto de ellas dependerán el éxito final y la recuperación del capital.

De otra parte, cada proyecto, especialmente los de cierta envergadura, tiene características y peculiaridades propias que lo diferencian de los demás, incluso de otros semejantes pero desarrollados en otras condiciones de lugar, expectativa, precios, etc. Por ello el inversionista requiere un alto grado de identificación con él,

desde sus etapas iniciales y siente cierta dificultad en aceptar simplemente un estudio elaborado por otros, razón por la que, por regla general, los inversionistas que intervienen en un proyecto que encuentran en este grado de avance, realizan y solicitan la realización de otros estudios complementarios, con enfoques diferentes a los iniciales, que pueden resultar en conclusiones mayor o menormente coincidentes con los precedentes. Ello se debe a que para poder llevar el proyecto al grado de avance que se menciona han debido tomarse ya, probablemente sobre otros supuestos, una serie de decisiones y definiciones respecto a los tramos del mercado por atender, o a las vinculaciones aceptables con los suministradores de tecnología, o al tamaño del proyecto, entre otros.

De aquí que resulta crucial la realización oportuna de las etapas 5ta. y 6ta.; especialmente la 5ta., que se refiere a la formación del núcleo básico inversionista o promotor. Sin embargo, y pese a la importancia del tema, creo que es precisamente este aspecto el que no se resuelve con propiedad en los países en desarrollo, por razones que probablemente tienen mucho que ver con los problemas estructurales comentados en el punto anterior.

Lo cierto es que existen en nuestros países organizaciones estatales o semiestatales que llevan las ideas hasta la 4ta. etapa antes enunciada y en ese momento optan por alguna de estas dos alternativas: o abandonan el proyecto en ese estado, dándolo a publicidad a los interesados, de manera de propiciar que ellos lo continúen perfeccionando.

ando; o continúan perfeccionándolo en la medida de sus posibilidades, hasta llevarlo al nivel de "factibilidad", esperando promocionarlo una vez llevado a ese grado de avance. La verdad es que cualquiera de estas dos alternativas resulta poco eficiente para obtener el propósito previsto, si es que previamente no se agotan las posibilidades de obtener la creación del núcleo inversionista y continuar junto con él, y compartiendo riesgos, el perfeccionamiento que permite la decisión definitiva de invertir.

En los sistemas que adoptan la primera alternativa puede suceder tanto que los estudios a ese nivel resulten inadecuados para obtener una definición en principio de los inversionistas, como que resulten de suficiente interés para ellos. De entre estos últimos, sólo un pequeño porcentaje logra concretarse, como veremos a continuación, lo que tipifica la ineficiencia del sistema.

Existen varias causas que pueden predeterminar el que un buen porcentaje de los estudios de prefactibilidad producidos por ese sistema resulte insuficiente para definir a los inversionistas a continuarlos adelante por sus propios medios.

En primer lugar, dada la definición previa de que los estudios se dejan en ese nivel, es frecuente que las dependencias encargadas de ello tengan personal de poco nivel, o con poca experiencia práctica en proyectos, la que sólo se logra mediante la participación sistemática en proyectos que se ejecutan. De esa manera los estudios pue-

den responder a una serie de inquietudes, o a la aplicación correcta de métodos teóricos, pero no adaptados a la realidad, por lo que no interesan a los encargados de continuarlos por su propio riesgo. Otra fuente que determina que un alto porcentaje de estudios queden a ese nivel, sin interesar a los inversionistas, se refiere al hecho de que, ante el temor explícito o subconsciente de que con recursos estatales se termine por favorecer con proyectos específicos a los grupos dominantes, se desarrollan prioritariamente proyectos medianos o pequeños cuyos mayores efectos son los indirectos o sociales, por lo que correlativamente interesan menos al sector privado.

En cuanto a los proyectos que a ese nivel resultan suficientes para tomar una determinación, existen aún algunos obstáculos serios, relacionados principalmente con los procedimientos utilizados para hacer llegar estos estudios a los núcleos potenciales: no se hace un contacto directo, sistemático, orientado, y en cierta medida "confidencial" sino se expone el proyecto públicamente a quienes puedan "perse" interesarse. Parecería que como se entiende que el producto final es el estudio, se escatimaran gastos y esfuerzos para la realización de esta etapa, que es probablemente más importante aún que las cuatro anteriores. En cualquier caso el sistema deja pendiente aun las dificultades que tendrán que afrontar los promotores, una vez localizados, para seguir adelante con el proyecto basados en sus propios recursos.

En el caso en que el sistema adopta la segunda alternativa, es de-

cir que el proyecto se continúa perfeccionando hasta llevarlo al nivel de "factibilidad", aparte de que se dan las mismas limitaciones que en el caso anterior, se tiene el problema de los mayores gastos que ello implica, lo que obliga a reducir el número de proyectos estudiados sin que necesariamente se haya realizado una acertada selección de los mismos. Adicionalmente, se encuentra luego una seria dificultad en encontrar inversionistas que acepten participar, una vez que ya se han tomado una serie de definiciones previas sobre mercados, tamaños o tecnologías; por ello es común que en este sistema sea frecuente el caso de proyectos que se archivan o pasan al acervo de las empresas públicas, que toman definición sobre ellos luego de nuevos estudios.

La realidad es que ambas alternativas son ineficientes por cuanto abordan sólo fases incompletas del proceso necesario para llegar al proyecto bancable. En realidad se abordan tan sólo las etapas 1 a 4 ó alternativamente 1 a 10, sin abordar la 5 y dejando en todo caso desatendidas las etapas 11 a 20, que requieren frecuentemente una atención igual o mayor, originan mayores costos y gestiones y demandan mucho mayor nivel de concreción y especificidad. La creencia de que una vez abordadas las diez primeras etapas, las próximas se darán automáticamente o mediante el simple esfuerzo privado, es a mi juicio la falla principal del sistema.

Así por ejemplo, si no se cumplen las etapas 5ta. y 6ta, difícilmente se abordará con propiedad las etapas 7ma, y 8va. de las que a su vez dependerán la correcta ejecución de la 9na. y 10ma. Ello porque

para realizar con propiedad los estudios definitivos de mercado y la selección y negociación de tecnologías se requieren esfuerzos y dinero considerables, pero además se requieren gestiones y decisiones previas que van condicionando y configurando el proyecto. ¿Puede de ello hacerse con prescindencia del núcleo que llevará el proyecto hasta su concreción final?

De igual manera, si no se cumple con la etapa 11, es decir con la configuración del núcleo que en definitiva decide llevar adelante el proyecto, ¿podría constituirse la empresa, seleccionarse y comprarse los terrenos necesarios, iniciarse y obtenerse las autorizaciones gubernamentales o constituirse garantías aceptables?. Indudablemente, que éstas serían etapas imposibles de cumplir, y sin embargo es indudable que ellas resultan imprescindibles para obtener el financiamiento.

Desde otro punto de vista, ¿puede constituirse el núcleo inversionista básico, y más aún el núcleo inversionista definitivo, sin la existencia de un sistema paralelo que a su vez le otorgue ciertas garantías y facilidades para seguir adelante?. Probablemente sí, pero teniendo en cuenta la pequeña amplitud de la base social elegible, resulta claro que existirían mucho mayores posibilidades de que estos grupos se concreten en la medida en que exista un sistema que colabore en la solución de los problemas, preste servicios y provea financiamiento de preinversión y asegure el financiamiento definitivo sujeto a condiciones claras que garanticen el reembolso del crédito.

Es un sistema de esta naturaleza, en el que confluyan los esfuerzos

del gobierno con el de los inversionistas privados para llevar adelante las etapas antes mencionadas, el que podría garantizar un mayor grado de efectividad en la concreción de proyectos industriales.

Es claro que se puede argüir que no es necesario pasar por tantas etapas, y que existe un amplio ofrecimiento de capitales y créditos por parte de organismos nacionales e internacionales, siendo tan sólo lo necesario para utilizarlos el tener estudios de factibilidad sólidamente sustentados. Sin embargo, una somera revisión de la nómina de operaciones aprobadas por entidades como el BID, la CAF, o los bancos de fomento nacionales nos indicaría los apreciables montos que aunque aprobados no han sido desembolsados en espera del cumplimiento de diversas "condiciones previas". Ello indica que, aún cuando pueda alterarse el ordenamiento de las etapas anotadas, resulta indispensable agotar todas ellas para que el proyecto se concrete y que no se gana mucho con ofrecer financiamiento sujeto a condiciones si paralelamente no se trabaja con el fin de lograr el cumplimiento de tales.

Indudablemente, este enfoque se refiere al caso general y admite excepciones. Por ejemplo, es corriente que se den casos en el que la primera etapa está constituida por la formación del núcleo inversionista y que éste no requiere mayor ayuda que la confección de un estudio, que sirve para cumplir los trámites burocráticos y obtener financiamiento, pero estos casos se refieren por regla general a reinversiones, o al caso de inversiones nuevas, emprendidas por empresa

nos va comprometidos con el sector industrial mediante otras inversiones, concededores del mercado o dominadores de él y con acceso a los proveedores de maquinaria, equipo y financiamiento, en función de sus actividades anteriores; pero debemos advertir que el acercarse a las metas de la Declaración de Lima requiere mucho más que eso.

4. Possible campo de actuación de ONUDI.

La participación de ONUDI en la resolución del problema puede darse en dos niveles, uno más global y otro mediante acciones específicas.

Al nivel global la participación de ONUDI puede darse en la organización o montaje del sistema de promoción y fomento industrial y en la difusión de las premisas básicas para su funcionamiento. Pero para que esa participación sea realmente eficaz sería necesario que ONUDI adopte una posición institucional frente a los problemas estructurales existentes en los países en desarrollo, del tipo de los mencionados en el acápite 2 y una política definida respecto a los modelos o estilos de desarrollo industrial que conviene poner en práctica a esos países de manera de insertar en ese marco los proyectos específicos. Ello significa que, para obtener un mayor provecho en la promoción de proyectos aislados, ONUDI debe colaborar a su vez en la elaboración de planes de desarrollo y en la estructuración de políticas sectoriales, así como en la organización de un esquema institucional coherente, que rijan la política y acciones del sector.

Lo anterior puede parecer superfluo a quienes están interesados en obtener resultados al nivel de proyectos concretos, pero se recomienda la acción en este aspecto pues éste resulta en la

práctica condicionante para el desarrollo de aquellos. Debe tenerse en cuenta que a menudo sucede que los organismos de promoción de proyectos no encajan coherentemente dentro del aparato institucional del estado, por lo que terminan convirtiéndose en apéndices sin importancia o forjándose una política propia, con resultados insatisfactorios, aún cuando atiendan suficientemente el nivel del proyecto específico.

La participación global de ONUDI a nivel nacional debería ser acompañada por una estructura más amplia a nivel regional y en algunos casos incluso a nivel mundial. No es que se pretenda elaborar planes supranacionales, pero si debería hacerse un esfuerzo en perfilar ideas y propiciar contactos que permitan la consideración de una parte de los mercados de los países desarrollados en la elaboración de los planes de producción de los países en vías de desarrollo, siendo imprescindible para que ello se concrete que tales ideas y contactos se lleven a un grado de profundidad y especificidad avanzado, en cuanto a países, sectores y productos que podrían ser considerados. En este sentido apuntan también algunos trabajos de CEPAL, orientados hacia la complementación entre países en desarrollo ^{1/} y podría quizá buscarse allí un esfuerzo común. Esta idea de la producción para exportación debe a su vez ser propiciada y apoyada a nivel nacional, pues en tanto estos países continuen concentrados prioritariamente

1/ CEPAL/Borrador/CID/139 Cooperación Regional y Desarrollo, una propuesta de política Latinoamericana para la industria y el comercio.

en la sustitución interna de importaciones, destinada a los propios mercados, el flujo de proyectos específicos que se origine será siempre exiguo.

En cuanto a la organización del sistema de promoción de proyectos ONUDI debería propiciar la formación o el desarrollo de entes especializados, subsidiarios de los Bancos o Corporaciones Estatales de financiamiento. Estas entidades no deberían transformarse en establecimientos elaboradores de estudios de factibilidad sino a la elaboración de estudios iniciales de pre-factibilidad, a la búsqueda, y concertación de inversionistas que formen los núcleos promotores encargados de perfeccionar los proyectos y al apoyo a estos núcleos para llevar los proyectos a un nivel aceptable en banca.

El apoyo a estos núcleos promotores debería incluir la colaboración en los estudios, el financiamiento de preinversión y la coparticipación en la asunción de riesgos, así como en la utilización de un cierto poder centralizado y especializado que colabore en la gestión ante las firmas proveedoras de tecnología.

ONUDI podría colaborar con estas entidades tanto mediante la prestación de expertos que se integren al propio personal de éstas o mediante el mantenimiento de pequeñas oficinas, que actuando en estrecha colaboración con aquellas mantengan cierta autonomía.

El mantenimiento de pequeñas oficinas propias o autónomas tendría ciertas ventajas, relacionadas con la mayor capacidad de movimiento y contacto con los potenciales inversionistas privados y con la especialización que se les podría dar en la atención de aquellos puntos críticos del proyecto, contando para ello con el soporte de oficinas regionales o a nivel de la sede central.

Estas oficinas deberían estar en estrecho contacto con los entes promotores nacionales, de los que se nutrirían en cuanto a ideas básicas o estudios preliminares, y realizarían labores de contacto y de gestión tanto para encontrar y organizar a inversionistas potenciales como para colaborar con ellos en las gestiones y en la ejecución de las tareas numeradas como 6, 8, 11, 12, 14, 15 y 18 de las antes mencionadas.

Dentro de este esquema, cobrarían importancia las labores de conexión con personas y entidades extranjeras, especialmente en lo que se refiere a investigaciones específicas de otros mercados y a la selección, establecimiento de contactos y participación en la negociación con las firmas proveedoras de tecnología. En este sentido, existiría el nivel de ONUDI una economía de escala que revertiría un efectivo servicio a los inversionistas.

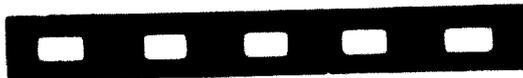
En el plano nacional cobraría importancia la vinculación con los núcleos financieros y con las entidades gubernamentales encargadas de otorgar licencias, autorizaciones y calificaciones. Estos, que parecen problemas simples, de detalle, y fáciles de resolver son

en realidad morosos y producen frecuentemente desánimos entre los inversionistas y promotores, que deberían en este caso encontrar en ONUDI un socio animoso, influyente e insospechable de actitudes o intereses subalternos ^{1/}.

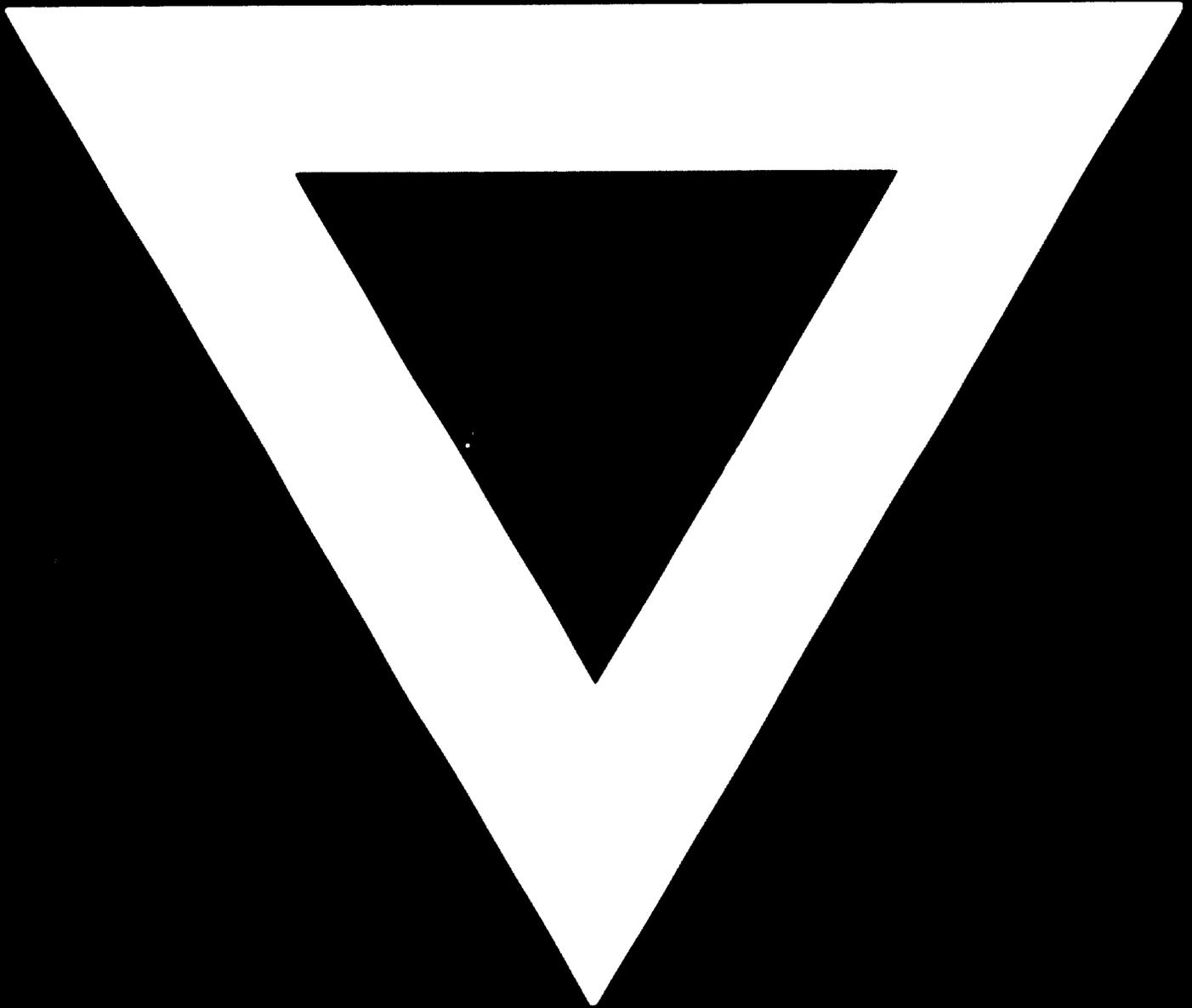
Las funciones anteriores definen el nivel, capacidad y especialización del personal que debería utilizar ONUDI en la ejecución del programa. Probablemente un núcleo de tres a cinco ejecutivos, de amplia experiencia en el manejo de empresas y con un cierto dominio del medio nacional, sería lo adecuado para un país de mediano tamaño, existiendo además economías de escala si el proyecto se monta simultáneamente en varios países de una misma región geoeconómica; el esquema podría tener una variante si sobre la base de dos o tres personas permanentes se contratase además personas ad-hoc por corto lapso, para promover proyectos específicos. Las características de ONUDI, como organismo internacional de apoyo al sector, sin fines específicos de lucro, deberían ser aprovechadas en los nexos para vincular a los inversionistas con los entes estatales, y el apoyo regional o central a las oficinas nacionales debería convertirla en las eficientes colaboradoras de las entidades nacionales de promoción. Implícito queda que el sistema debería financiarse centralmente, sin pretensiones de obtener un autofinanciamiento al nivel local, por lo menos en sus cinco primeros años de funcionamiento.

^{1/} Téngase en cuenta que en algunos países la tramitación para obtener el permiso para el normal funcionamiento de una empresa suele requerir dos o más años de gestiones.

El enfoque de este sistema se hace así un tanto diferente al sugerido por ONUDI en la convocatoria al presente seminario. Difícilmente podrá formarse un Banco Central de Proyectos, por los distintos problemas específicos que diferencian a cada uno de ellos de proyectos similares desarrollados para otro contexto. Tampoco se requiere que ONUDI reemplace o compita con las firmas consultoras en la elaboración de proyectos. Pero sí resulta muy útil su participación como fuente de información o como colaboradora en la selección y negociación de tecnologías industriales, en la provisión de contactos e informaciones localizadas en otros países y especialmente como medio de interconexión de inversionistas potenciales, y como cogestor en los pasos intermedios, que van desde el estudio preliminar hasta la concreción del proyecto bancable.



A-644



78.10.17