



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.

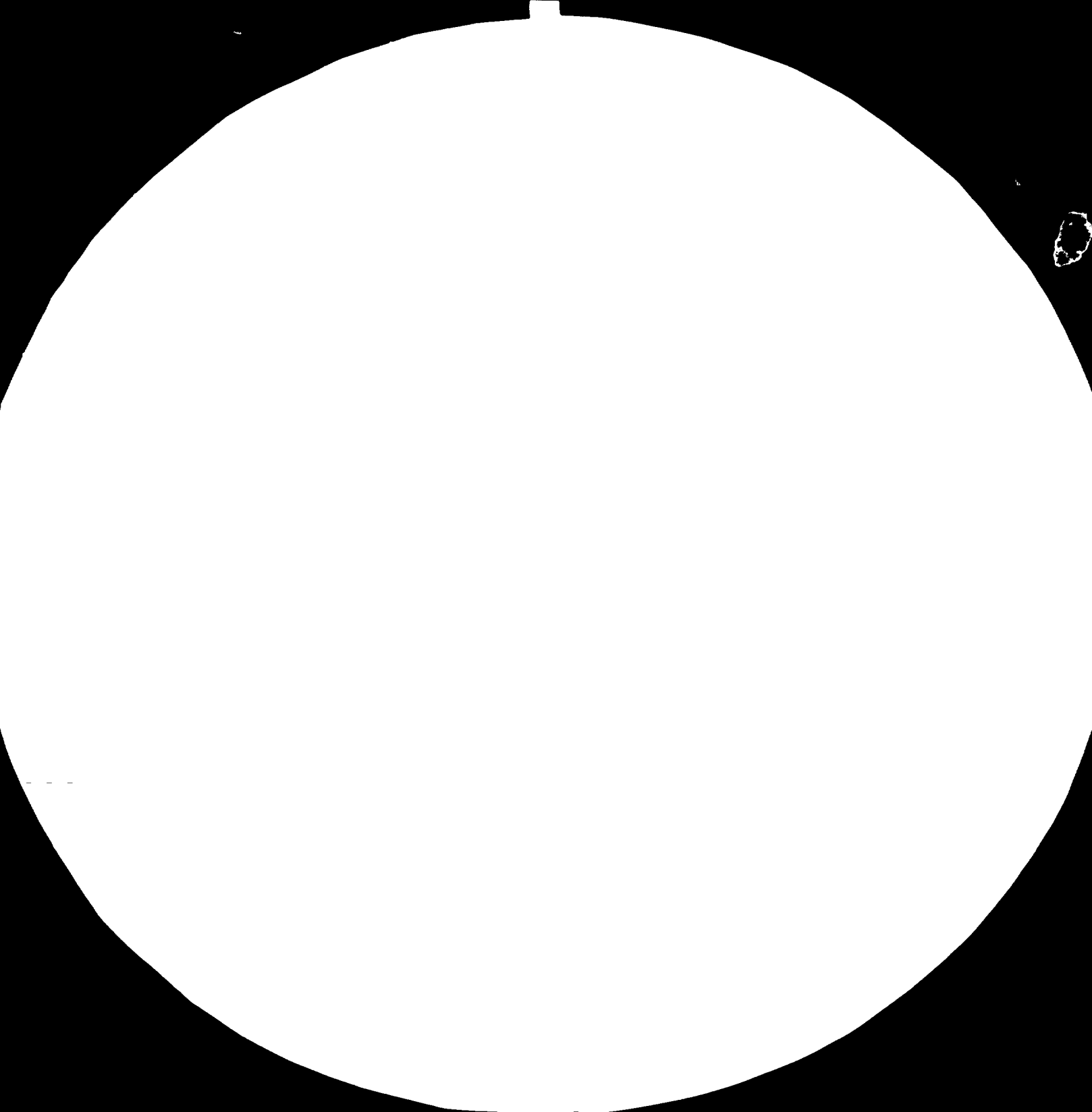
FAIR USE POLICY

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





3.6



MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART

NATIONAL BUREAU OF STANDARDS
STANDARD REFERENCE MATERIAL 1010a
(ANSI and ISO TEST CHART No. 2)

13407

RESTRINGIDO

Uruguay.
PROMOCION DE PROYECTOS
DE INVERSION INDUSTRIAL ..
DP/URU/78/013

Informe final.

Preparado para el Gobierno de Uruguay por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial actuando como agencia de ejecución para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

1728

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL
VIENA

Eduardo Moyano

15 de Diciembre de 1983.

received from Mr. Zampetti

Contenido

	<u>Página</u>
Introaucción	2
I. Objetivos, desarrollo y resultados del Proyecto	3
II. Actividades llevadas a cabo por el Proyecto	7
III. Recomendaciones	16
IV. Agradecimientos del Asesor Técnico Principal	21
 Anexos	
1. Expertos y Consultores	22
2. Listado de equipo perteneciente al Proyecto	23
3. Costo del Proyecto por año, cifras proyectadas y reales	25

Introducción

El proyecto URU/78/013 se inició en Enero de 1980 y culmina el 31 de Diciembre de 1983, después de cuatro años de funcionamiento.

La entidad ejecutora ha sido la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la institución nacional de contraparte la Unidad Asesora de Promoción Industrial (UAPI), esta última dependiente del Ministerio de Industria y Energía y encargada de la promoción del desarrollo industrial en el Uruguay.

El presente informe ha sido preparado por Eduardo Moyano, asesor técnico principal del proyecto URU/78/013.

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA
FACULTAD DE INGENIERIA
CARRERA DE INGENIERIA EN ELECTRICIDAD
CATEDRA DE ELECTRICIDAD
CARRERA DE INGENIERIA EN ELECTRICIDAD
CATEDRA DE ELECTRICIDAD

1. Objetivos, desarrollo y resultados del proyecto

a) Objetivo inmediato

Se pretendía, mediante la acción del proyecto, implantar un sistema de promoción de inversiones capaz de detectar oportuna y eficientemente, nuevos proyectos de inversión dentro del sector industrial motivando el interés de los empresarios para su correspondiente implantación, prestando asistencia técnica en la preparación y formulación de los proyectos, evaluando los proyectos presentados ante la Unidad Asesora de Promoción Industrial, sea para ser financiados mediante las líneas de crédito de largo plazo como para otorgarles incentivos promocionales y llevando a cabo el seguimiento de la implementación y operación para los proyectos que hayan recibido financiamiento o incentivos promocionales.

El objetivo del proyecto cubría todas las etapas consideradas en la gestación de un proyecto industrial, desde el análisis de la idea, la preparación de estudios de prefactibilidad y factibilidad hasta la implantación y el seguimiento correspondientes.

Una vez finalizada la actividad del proyecto, se esperaba que el sector empresarial y bancario estuviesen plenamente informados acerca de las posibilidades existentes en materia de incentivos promocionales y financiamiento de proyectos industriales, así como de los procedimientos necesarios para utilizar dichas posibilidades.

La Unidad Asesora, por su parte, contaría con un sistema de evaluación de los proyectos a ella presentados que tendría características de uniformidad, solvencia técnica y agilidad y los proyectos se evaluarían con prontitud y con pautas técnicas adecuadas a los requerimientos de las líneas de crédito disponibles y a las políticas vigentes. Se contaría, también, con un sistema de seguimiento capaz de detectar, con la debida prontitud, desvíos relevantes, entre las previsiones efectuadas en el documento de evaluación y los efectos obtenidos en las etapas de implantación y operación, con el objeto de adoptar las medidas conducentes a corregir o atenuar dichos desvíos.

Se estimaba, al formularse el proyecto, que las actividades de seguimiento recaerían en unos 170 proyectos, ya en etapas de implantación u operación, más el incremento producido por la aprobación de nuevos proyectos. Hacia fines de 1981, se estimaba que el volumen de proyectos en seguimiento ascendería a no menos de 300 proyectos.

La detección de nuevas actividades a promover se debería concretar en la preparación de, por lo menos, 4 perfiles y 2 estudios de prefactibilidad, al finalizar el proyecto.

b) Desarrollo del proyecto

El proyecto ha representado un desembolso total de 1.051.383 dólares y ha sido financiado de la siguiente forma:

- 530.698 dólares de aporte gubernamental
- 683.423 dólares de aporte del PNUD.

Se deja constancia de que, en estas cifras, se incluyen 20.000 dólares destinados por la revisión "0" del proyecto a financiar actividades en el Centro Nacional de Tecnología y Productividad Industrial (CNTPI). Estas actividades serían -a su vez- complementarias de la asistencia bilateral del Gobierno de España al CNTPI.

La contribución del Gobierno al proyecto ha sido financiada mediante los correspondientes tramos de asistencia técnica de los créditos 1930 UR y 1176 UR concedidos por el Banco Mundial al Uruguay.

La mayor parte de los insumos del proyecto correspondientes al PNUD han estado constituidos por insumos de personal. La incorporación de bienes de capital ha sido de poco monto pudiéndose resaltar los ítems siguientes:

- Una máquina de calcular Texas Instruments
- Un mini computador WANG 2200 SVP
- Dos automóviles Volkswagen PASSAT a gasolina
- Un automóvil Volkswagen PASSAT diesel

La adquisición de los automóviles se efectuó, en su mayor parte, con fondos obtenidos de la venta de tres vehículos pertenecientes al proyecto anterior de asistencia técnica a UAPI, el proyecto URU/72/013. En anexo se presenta un listado del equipo correspondiente al proyecto.

El personal internacional del proyecto ha estado constituido, principalmente, por expertos y, adicionalmente, por consultores de corto plazo contratados para la resolución de problemas específicos.

Hasta su finalización, el 31 de Diciembre de 1983, el proyecto habrá aportado 146,5 meses hombre de expertos y consultores internacionales. Como se puede observar en el Anexo 1, el proyecto utilizó seis expertos y quince consultores de corto plazo.

Según la revisión "0" del proyecto, el total de recursos provenientes del PNUD y coparticipación de costos asciende a 1.108,8 miles de dólares, para el período 1980/83. En el Anexo 3 se muestra que el porcentaje efectivamente desembolsado de dichos recursos asciende a 97,2%. Parte importante de la diferencia entre lo proyectado y lo realmente gastado radica en los 20.000 dólares que la revisión "0" destinó al apoyo del Centro Nacional de Tecnología y Productividad Industrial.

Durante tres años (1° de Enero de 1980 hasta 31 de Diciembre de 1982) el proyecto también contó con una secretaria financiada a través de los recursos del PNUD.

La contraparte nacional se estima que habrá asignado, al finalizar el proyecto, 1.091 meses-hombre de personal profesional y 626 meses-hombre de personal de apoyo administrativo.

Se deja constancia que el proyecto fue auditado por el Sr. Fred Salomon, de la división de auditoría de Naciones Unidas, entre el 8 y el 15 de Noviembre de 1983. El Sr. Salomon no efectuó observaciones acerca de las cifras, registros y procedimientos del proyecto.

c) Resultados del proyecto

Algunos de los objetivos del proyecto permiten una adecuada cuantificación, otros, en cambio, están sujetos a una apreciación relativamente subjetiva.

El objetivo más genérico del proyecto podía ser concebido como un objetivo de tipo institucional, en tanto pretendía convertir a la UAPI en una institución capaz de detectar, oportuna y eficientemente, nuevos proyectos de inversión dentro del sector industrial, motivar el interés de los empresarios para su correspondiente implantación, prestar asistencia técnica en la preparación y formulación de proyectos y evaluar los proyectos presentados ante ella, sea para su financiamiento o para el otorgamiento de incentivos promocionales.

No cabe duda respecto a que las actividades que se describen anteriormente son, precisamente, las que UAPI ha estado llevando a cabo. Podría dudarse de la eficiencia con la cual UAPI ha cumplido su objetivo lo cual, ciertamente, no es la opinión de quien presenta este informe. Por el contrario, se estima que UAPI, teniendo presente sus limitaciones intrínsecas y la situación recesiva por la que ha atravesado la economía uruguaya, es una institución solvente y respetada en el medio empresarial.

Desafortunadamente, el proyecto URU/78/013 no ha sido objeto de reuniones tripartitas en las cuales se hubiese podido determinar si el PNUD, la ONUDI y el Gobierno estaban o no de acuerdo con los logros obtenidos. Se puede asumir, eso sí, que el Gobierno ha estado satisfecho con los resultados logrados, ya que, en todo momento, ha estado dispuesto a destinar fondos propios, para la extensión del proyecto URU/78/013 y algo similar es la situación con respecto al PNUD. Por su parte, la ONUDI nunca ha puesto objeciones a continuar en su carácter de Agencia Ejecutora ni se han recibido opiniones negativas de ella respecto a la marcha y resultados del proyecto.

El Banco Mundial -por su parte- realizó una profunda evaluación de la situación institucional de la UAPI, previa a la concesión de un segundo crédito industrial en Enero de 1981. La opinión del banco -en esa fecha- era la de que UAPI constituía el mejor apoyo institucional posible, a la fecha, en el Uruguay, para manejar un crédito global destinado a financiar inversiones industriales a mediano y largo plazo.

Desde el 1° de Enero de 1980 hasta el 30 de Setiembre de 1983, la UAPI ha recibido para su consideración un total de 193 proyectos. De estos proyectos, 139 fueron declarados de Interés Nacional, por considerarse que eran viables, tanto desde el punto de vista privado, como social. El hecho de que 54 proyectos hayan sido rechazados refleja la selectividad que se aplica en la administración de los incentivos promocionales.

Los 139 proyectos que han recibido incentivos promocionales prevén una inversión en activo fijo de 259,8 millones de dólares y la creación de 2.244 puestos de trabajo.

En el período de vigencia del proyecto 1/ se han presentado 57 solicitudes de financiamiento, en el marco de las diferentes líneas de crédito sobre las cuales UAPI tiene la responsabilidad de su evaluación. De tales solicitudes, 44 han sido aprobados representando una financiación de 39 millones de dólares. Los proyectos financiados han representado una inversión total de 93,2 millones de dólares.

La única meta cuantitativa, en materia de número de proyectos evaluados, puede obtenerse como diferencia entre los proyectos que se preveía tener en seguimiento al inicio de las actividades (1° de Enero de 1980) y al final de los mismos (31 de Diciembre de 1981). La cifra, así prevista, ascendía a 130 proyectos, meta que se ha superado, según lo expuesto anteriormente, aún cuando con una duración del proyecto del doble de la prevista al momento de su formulación.

En general, puede afirmarse que los resultados previstos en el documento de proyecto han sido cubiertos plenamente.

1/ Las cifras estadísticas sólo alcanzan al 30 de Setiembre de 1983 ya que -a la fecha de presentación de este informe- no estaban disponible las correspondientes al 31 de Diciembre de 1983.

II. Actividades llevadas a cabo por el proyecto

El plan de trabajo del proyecto ha incluido las actividades siguientes:

- Apoyo a la evaluación de proyectos a ser financiadas.
- Apoyo a la evaluación de proyectos a ser declarados de Interés Nacional.
- Apoyo al seguimiento de proyectos financiados.
- Apoyo al seguimiento de proyectos declarados de Interés Nacional.
- Apoyo a las actividades de pre-inversión.
- Capacitación del personal de contraparte.

Estas actividades se mantuvieron como objetivo durante todo el período de vigencia del proyecto.

A continuación, se reseñan los aspectos principales de cada una de las actividades enumeradas.

a) Apoyo a la evaluación de proyectos financiados

Esta actividad puede considerarse prioritaria, en la medida que respondía a una de las mayores necesidades planteadas por la industria uruguaya, el financiamiento a mediano y largo plazo.

En efecto, una de las características de la economía uruguaya, en general, ha sido la debilidad de su mercado de capitales.

La banca comercial -que atravesó una gran crisis en el año 1965- ha tenido, tradicionalmente, una vocación por las colocaciones de corto plazo. Tal vocación, deriva de la necesidad de ajustar el período de captación de fondos al período de colocación, como una forma de evitar problemas de iliquidez. Ahora bien, como la modalidad predominante es la captación de fondos a corto plazo, tal situación explica la renuencia de la banca a conceder financiamiento de largo plazo, tanto a la industria, como a los restantes sectores económicos.

Las restantes fuentes de financiamiento se han mostrado, aún, más inapropiadas.

La financiación mediante emisión de acciones, se dificulta por la escasa confianza que el público tiene en tales instrumentos, por la estrechez misma del mercado accionario y por la carencia de una legislación apropiada que proteja los intereses del accionista minoritario.

La colocación de obligaciones de largo plazo (debentures, brokers y otros) es prácticamente inexistente para instrumentos privados y no existe ni la estructura jurídica ni el mercado secundario requeridos para su puesta en vigencia en forma flusca y significativa.

Como resultado de las deficiencias anotadas anteriormente, la modalidad usual para el financiamiento de las inversiones industriales es el corto plazo renovable, con el consiguiente riesgo para el empresario, especialmente en períodos de fuerte fluctuación de las tasas de interés.

De todo lo anterior, puede inferirse que la creación y consolidación de un mecanismo que posibilite el financiamiento de largo plazo tiene, en el País, una elevada prioridad. Dicho mecanismo, se ha materializado, en el Uruguay, en la creación del "Fondo de Financiamiento de Inversiones para el Desarrollo" cuyo organismo técnico es la UAPI y en la cual se ha focalizado la actividad del proyecto.

La forma concreta de llevar a cabo esta actividad ha sido mediante la participación de expertos y consultores que, junto a la contraparte nacional, han llevado a cabo la evaluación de los 57 proyectos presentados para ser financiados sea por el FFID o por la línea del Kfw.

Los aspectos metodológicos vinculados a la evaluación tuvieron gran relevancia. En especial, cabe destacar la confección de un manual de evaluación de proyectos adaptado a las necesidades específicas de la UAPI. Dicho manual de evaluación contiene sugerencias para abordar la evaluación de los proyectos en todos sus aspectos: técnicos, comerciales, financieros y económicos.

Los aspectos técnicos deben ser adecuadamente considerados en la evaluación de los proyectos, en especial, para verificar las proyecciones de costo, la capacidad productiva, la dotación de personal requerido, la calidad y tipo de las materias primas e insumos necesarios, los rendimientos previstos y el realismo de las metas de producción. Para todos estos aspectos se llevó a cabo entrenamiento en trabajo, actuando sobre proyectos específicos y, también, se elaboró el capítulo correspondiente del manual de evaluación que entrega orientaciones relativas a cómo debe abordarse el trabajo.

Además de lo ya descrito, para proyectos de características peculiares, se recurrió al uso de consultores especialistas en las actividades correspondientes. Este tipo de apoyo se ha mostrado necesario y todo indica que la UAPI seguirá requiriendo tal apoyo en el futuro.

El aspecto comercial de los proyectos es otro elemento que se presenta, usualmente, como crítico para llevar a cabo una evaluación fidedigna. Durante dos años y nueve meses el proyecto contó con la presencia de un analista de mercado que efectuó entrenamiento en trabajo y participó, activamente, en la evaluación comercial de 34 proyectos sometidos a la consideración de la UAPI.

La apreciación del mercado es siempre muy importante para el éxito de un proyecto. En el caso uruguayo, existe una deficiencia generalizada en el sector empresarial en cuanto al dominio del marketing. Muchos años de un esquema de industrialización basado en un proteccionismo elevado crearon al interior de las empresas el convencimiento de que, más importante que el mercadeo, era la negociación de precios y tarifas con los organismos del Estado. Este planteamiento errado ha mostrado su peligrosidad en momentos en que la economía uruguaya se ha abierto al exterior. El empresario substituidor de importaciones se ha encontrado con la competencia agresiva de empresas extranjeras que ponen en las técnicas de venta una gran parte de su esfuerzo.

El exportador, por su parte, se ha encontrado con el hecho de que el mercado no es algo seguro, sino algo que hay que ganar, día a día, mediante un conocimiento profundo de las necesidades del usuario, de las técnicas de diseño y presentación de productos y de políticas adecuadas de fijación de precios.

A juicio de quien suscribe el presente informe, la UAPI no sólo ha fortalecido su capacidad de apreciar los aspectos comerciales de los proyectos que promueve sino, además, ha difundido entre las principales empresas industriales del País el conocimiento relativo a técnicas de proyección de demanda y de diseño de canales adecuados de comercialización.

Una mención especial merece la vinculación de la industria uruguaya a las economías de los dos grandes países limítrofes, Argentina y Brasil. Una parte importante de la exportación de manufacturas del Uruguay está atada al acceso a los dos grandes mercados anteriormente referidos, sea o no a través de los correspondientes acuerdos comerciales (CAUCE con Argentina y PEC con Brasil). En los años 1979-80, en los cuales Argentina vivió un período de auge de sus importaciones, apoyado en reducción tarifaria y alta apreciación real del peso, se presentaron gran cantidad de iniciativas de inversión que se basaban en el potencial del mercado argentino. El trabajo del evaluador de proyectos, en esa fecha, exigía separar de las cifras actuales de importación argentina aquello que podía ser considerado coyuntural y no una tendencia estable proyectable al futuro. Este tipo de trabajo -especialmente en un marco de información escasa- encierra dificultades importantes.

Otra dificultad importante que se presenta en relación a los proyectos exportadores es la ausencia de estadísticas actualizadas referidas a los países de destino. La utilización de las oficinas comerciales de Uruguay en el exterior sólo en algunos casos pudo aliviar este problema.

Los aspectos financieros de la evaluación de proyectos revisten, en el Uruguay, características muy peculiares debido a la elevada tasa de inflación, el alto endeudamiento de las empresas y, en general, la permanente fluctuación de los precios relativos.

El proyecto ha insistido, en forma muy reiterada y permanente, en la necesidad de elaborar metodologías de evaluación financiera adaptadas a las condiciones de la economía local. Como expertos permanentes, se ha contado con 30 meses-hombre de analistas financieros, 12 meses-hombre de experto en promoción bancaria y de 3 meses-hombre de consultores en análisis financiero.

La principal tarea de los analistas financieros, ha sido el entrenamiento en trabajo del personal local para lo cual han participado, en forma directa, en las evaluaciones más críticas.

Una segunda tarea relevante, en este campo, ha sido el entrenamiento formal. Para el caso, se han dictado dos cursos de entrenamiento y numerosas charlas sobre aspectos relativos al tema.

Un tercer aporte en el campo metodológico del análisis financiero lo constituye la redacción del capítulo correspondiente dentro del manual de evaluación. El objetivo, en este caso, es proporcionar una guía homogénea y de alcance amplio que ayude al evaluador a efectuar el diagnóstico y las proyecciones financieras de la empresa en análisis.

En general, puede afirmarse que el apoyo a la evaluación de proyectos destinados a ser financiados ha sido substancial y los resultados bastante favorables.

b) Apoyo a la evaluación de proyectos destinados a ser declarados de Interés Nacional

La dictación de la ley de Promoción Industrial en el año 1974 tuvo por finalidad centralizar los incentivos a ser concedidos por el Estado en un solo mecanismo de tipo selectivo.

Desde un punto de vista de política económica cabrían, al menos, tres enfoques alternativos para la concesión de beneficios promocionales.

Ellos son:

- Conceder beneficios en forma automática a toda nueva inversión industrial.
- Conceder beneficios sobre la base de una política sectorial definida que persiga el desarrollo de ciertos "polos" de industrialización.
- Conceder beneficios en base a la rentabilidad social de cada proyecto independientemente de los sectores en los que estos se ubican.

La política económica e industrial del Uruguay es consistente con la tercera de las alternativas, es decir, con el apoyo a los proyectos de acuerdo a su rentabilidad social y es esta alternativa la que ha tenido vigencia en la labor desempeñada por la UAPI.

Los 193 proyectos sometidos a la UAPI para ser declarados de Interés Nacional -dentro del período de vigencia del proyecto URU/78/013- han sido evaluados con el fin de determinar su viabilidad privada y social. La metodología empleada es del todo similar a la descrita en el caso de los proyectos destinados a ser financiados. También lo es el tipo de apoyo prestado por el proyecto URU/78/013 a estas actividades.

c) Apoyo al seguimiento de proyectos financiados

Entre las razones principales para la supervisión de proyectos se pueden indicar las siguientes: en primer término, el hecho de que la evaluación de los proyectos considera sólo estimados mientras que la experiencia enseña, que los resultados reales casi siempre difieren de tales estimados. Luego, hay necesidad de seguir de cerca el desarrollo del proyecto, especialmente por aquellos que han asumido un riesgo con su desarrollo. De otro lado, la supervisión provee la retroalimentación que permite mejorar el proceso de evaluación, de tal manera que errores sistemáticos son eliminados o en general reducidos. En segundo lugar, podemos apreciar como el proceso de evaluación ayuda al empresario y a los organismos interesados en el proyecto, en su mejor diseño y planeamiento. La supervisión juega este mismo rol en la etapa de implementación y de producción, identificando posibles dificultades y provocando la toma de decisiones para su corrección, o mejoramiento.

Los principales objetivos que se deben perseguir en el presente caso debieran ser:

- a) El mejoramiento del sistema de evaluación de la UAPI;
- b) reducir las probabilidades de que la cartera de créditos sufra deterioro y,
- c) conocer el grado en que los objetivos de desarrollo industrial perseguidos por el Gobierno a través de los fondos puestos a la disposición del sector están siendo alcanzados.

Para cubrir estos objetivos se llevan a cabo supervisiones a nivel de construcción o implementación del proyecto y en la etapa de operación o producción. En la etapa de construcción se tiene como propósito principal indentificar dos problemas importantes: sobrecostos y demoras en ejecución del proyecto. Los sobrecostos no sólo crean la necesidad de recursos financieros adicionales, sino que también demandan la generación de una mayor utilidad para poder servir el mayor costo de la inversión si ésta es financiada.

La demora en la implementación del proyecto normalmente trae consigo un sobrecosto, mientras que difiere los ingresos e generarse, e inclusive puede permitir el ingreso de un mayor número de competidores al mercado.

En la etapa de operación se busca identificar principalmente problemas de producción y mercado. En asociación con estos problemas se pueden encontrar dificultades originadas por falta de fondos, escasez de materia prima, problemas técnicos, etc. En ambas etapas se busca registrar la información necesaria que permita comparar las metas del proyecto con lo alcanzado en la práctica.

La supervisión que se lleva a cabo en la UAPI para proyectos financiados se remite tanto a la implantación de cada proyecto como a la operación de los mismos. Se trata de una actividad de tipo permanente y continúa durante todo el año.

La labor del proyecto URU/78/013 en relación a esta actividad de la UAPI se ha remitido a dos campos: a) colaboración en el campo metodológico y, b) colaboración al entrenamiento de personal.

La principal colaboración en el campo metodológico consistió en la presencia de un experto (Hugo Ziegner) y un consultor (Guillermo Castañeda) quienes colaboraron en forma decisiva en la preparación de un manual de seguimiento para la UAPI. Dicho manual se adapta a las condiciones específicas de la institución usuaria y de los compromisos que la reglamentación sobre los créditos del FFID le imponen a la Unidad Asesora.

En materia de entrenamiento de personal, la mayor parte del trabajo realizado ha consistido en entrenamiento "en trabajo".

Al presente, y a juicio de quien suscribe este informe, la UAPI se puede considerar como una institución "madura" en cuanto a su capacidad para llevar a cabo el seguimiento de proyectos industriales.

d) Apoyo al seguimiento de proyectos declarados de "Interés Nacional"

El seguimiento de proyectos declarados de Interés Nacional se efectúa con la misma filosofía con que se hace el seguimiento de los proyectos financiados a través del FFID. En ellos, también se supervisa la implantación y la operación.

La diferencia más importante que existe, en uno y otro caso, es la intensidad y profundidad de la supervisión efectuada.

En el caso de los proyectos que sólo han sido declarados de Interés Nacional y no han contado con apoyo financiero, se controla la implantación, caso por caso, pero la operación sólo se efectúa de manera exhaustiva mediante una encuesta preparada al efecto.

El apoyo metodológico prestado por el proyecto URU/78/013 en relación al seguimiento de los proyectos industriales que sólo han recibido los beneficios de la declaratoria de Interés Nacional, ha sido de mucho menor intensidad y significación que en el caso de los proyectos financiados. En todo caso, la metodología general desarrollada es aplicable a ambos tipos de proyectos.

e) Apoyo a las actividades de pre-inversión

Se entienden como actividades de pre-inversión aquellas que se requiere llevar a cabo para tener un proyecto viable y, por lo tanto, promovible y financiable.

La UAPI participa en la pre-inversión a través de las siguientes actividades:

- a) detectando y difundiendo posibilidades específicas de inversión industrial,
- b) financiando la materialización de estudios de factibilidad y,
- c) asesorando al empresario acerca de los procedimientos a seguir y de las metodologías requeridas para la formulación de proyectos.

En lo que dice relación a la detección de posibilidades de inversión industrial, la UAPI ha preparado perfiles de inversión sobre los temas siguientes:

- deshidratación de cebollas
- utilización del guar
- producción de jugo natural de uva
- producción y desmotado de algodón
- congelamiento de frutas y hortalizas
- plantación de pinos para uso industrial
- unidades de producción lechera
- fabricación de aceites esenciales
- industrialización y exportación de citrus
- industrialización de la leche
- cultivo, industrialización y comercialización del champiñon
- reglamentación e infraestructura para la inversión en el Uruguay

Para algunos de los temas anteriormente referidos se han preparado publicaciones que han difundido extensivamente en el medio empresarial. Otros, en cambio, han quedado en la forma de monografías de circulación más restringida.

El proyecto URU/78/013 ha apoyado las tareas de detección de posibilidades de inversión a través de la participación de expertos en los trabajos correspondientes. Específicamente, en el caso de la producción, industrialización y comercialización de champiñones, se recurrió a la contratación de un consultor especializado en el tema para que preparara el material correspondiente.

La dificultad mayor que se encuentra en la materialización de las ideas contenidas en los perfiles de inversión es una cierta resistencia, de parte del empresario privado, a seguir las indicaciones o sugerencias provenientes de un organismo del Estado.

La financiación de estudios de factibilidad y de ingeniería previa es posible a través de los fondos del FFID. En esta materia, la UAPI determina la oportunidad y características de cada operación hasta un monto de 80.000 dólares por estudio.

La UAPI -con la participación de dos expertos del proyecto URU/78/013- preparó una guía para la evaluación de solicitudes de crédito para pre-financiación. Desafortunadamente, el número y significación de las operaciones cursadas ha sido extraordinariamente reducido.

Finalmente, las actividades que tienen que ver con la asesoría a los empresarios acerca de los procedimientos a seguir para la formulación y presentación de proyectos a la UAPI se explican por sí misma y se desarrollan en forma continua, sin que sea relevante su cuantificación.

1) Capacitación del personal de contraparte

La capacitación del personal de contraparte ha sido uno de los objetivos más significativos del proyecto URU/78/013 y de los que han insumido la mayor parte de los recursos disponibles.

En su mayor parte, la capacitación ha consistido en "entrenamiento en trabajo", es decir, en la realización de actividades de evaluación y seguimiento de proyectos en los cuales han participado, en forma conjunta, expertos y consultores internacionales y profesionales de la contraparte nacional. Esta labor de capacitación, no puede ser reducida a índices cuantitativos, ya que el número y significación de los proyectos evaluados de por sí no entrega una visión certera de la capacitación lograda. Esta última, se puede medir, de modo más cabal, a través de la valoración del grupo humano que la UAPI ha logrado tener. Sin lugar a dudas, el cuerpo profesional de UAPI es el más solvente del país en lo que tiene que ver con evaluación y seguimiento de proyectos industriales. Inclusive, otros ministerios y dependencias de Gobierno, han solicitado la colaboración de profesionales de UAPI cuando ha sido necesario evaluar proyectos de inversión, inclusive en campos alejados del sector industrial.

Sin perjuicio de lo anterior, también se ha efectuado entrenamiento "formal" mediante la organización frecuente de seminarios y reuniones para tratar temas metodológicos relativos a la actividad de UAPI. Algunos temas que han sido discutidos y analizados en este tipo de reuniones son los siguientes:

- Aspectos técnicos de la evaluación de proyectos.
- Estudios de demanda para proyectos industriales.
- Análisis financiero de proyectos.
- Evaluación social de proyectos.

- Metodologías para considerar la inflación en las proyecciones financieras.
- Enfoque metodológico para evaluación de proyectos agro-industriales.
- Evaluación de proyectos de la industria láctea.
- Elementos de contabilidad para el análisis financiero.

De especial importancia en el entrenamiento formal fueron dos ciclos de discusión metodológica destinados, el primero, a un estudio de casos de proyectos evaluados por UAPI y, el segundo, a la discusión de los elementos básicos que deben integrar un manual de evaluación de proyectos para la Unidad. El segundo de los ciclos mencionados, fue de gran importancia para la confección del manual de evaluación de proyectos que se ha mencionado en a).

Finalmente, se debe mencionar que en el marco del proyecto URU/78/013 se concedieron cinco becas para que profesionales de la UAPI perfeccionaran sus conocimientos de evaluación de proyectos en el exterior.

III. Recomendaciones

La UAPI constituye en el Uruguay el mecanismo más importante para la promoción y el financiamiento, de mediano y largo plazo, a la industria. ha llegado a ser una institución técnicamente solvente y prestigiada en el medio empresarial. No obstante lo anterior, conviene plantearse las siguientes interrogantes que inciden en el rol tuturo de la UAPI en el contexto industrial del Uruguay:

a) Necesidad de definir, con mayor precisión, una política industrial

Si bien es un hecho de que la política económica uruguaya deja poco margen para la definición de una política industrial, hay algunos elementos claves sobre los cuales conviene explicitar objetivos nacionales.

En primer lugar, sería interesante definir algunos grandes "polos" industriales sobre los cuales el país estuviese dispuesto a hacer converger esfuerzos de inversión, investigación y desarrollo de recursos humanos. Tal definición permitiría "premiar" algunos tipos de proyectos con financiación más blanda y con mayores incentivos, sin dejar de exigirles rentabilidad privada y social.

La base del planteamiento radica en la convicción de que existen "economías de especialización" que no son adecuadamente aprovechadas cuando la inversión se orienta, pura y exclusivamente, de acuerdo a la rentabilidad del mercado. El planteamiento no significa, de ninguna manera, que se deban dejar de lado los conceptos de eficiencia en el uso de los recursos.

La definición de cuáles deben ser las áreas que el país defina como "polos" de desarrollo requiere de un cuidadoso análisis previo. Para ello, en primer lugar, debe analizarse el contexto mundial en el cual el Uruguay se inserta. Al respecto, será necesario considerar las tendencias en el mercado internacional de manufacturas, y en las tecnologías de aplicación industrial (microelectrónica, robótica, biogenética, ciencia de los materiales, etc.). En segundo lugar, deberá considerarse el potencial interno de desarrollo representado por la dotación específica de recursos naturales, la calificación profesional y la base industrial actual. En tercer lugar, correspondería analizar las posibilidades de integración regional principalmente en relación a los países más cercanos (Argentina, Brasil, Paraguay).

Una vez definido un objetivo estratégico para la industria uruguaya habría que entrar en la definición de las políticas de acompañamiento de tal estrategia. Para ello se debería utilizar como instrumentos de implementación la política tecnológica, la de formación profesional, la arancelaria, la tributaria y la financiera.

En opinión de quien suscribe este informe, el Uruguay debería dar alta prioridad al desarrollo de la industria elaboradora de materias primas agro-pecuarias, tanto porque ello corresponde a ventajas comparativas que el país detenta, como debido a que tal industria facilita y promueve la producción primaria. Este planteamiento no es original, ya que ha sido mencionado reiteradamente por quienes han analizado las posibilidades industriales del Uruguay, pero corresponde efectuarlo debido a que no se ha puesto en práctica como un plan integral.

Al presente -sin lugar a dudas- existe una industria de base agropecuaria de cierta importancia. Tal industria debe ser modernizada, ampliada y fortalecida para cumplir adecuadamente su rol.

El alcance que puede darse al concepto de industria de base agropecuaria debe ser amplio. Así, por ejemplo, la fabricación de telas de lana y la creación de una imagen del país como exportador de prendas de este material se entiende como una forma de favorecer el empleo de lana y de estimular la producción al nivel pecuario. Algo similar sucede con la industria del cuero, la cual podría dar base a una especialización nacional en rubros tales como calzados, marroquinería y prendas de vestir; tal especialización tendría que llegar al nivel de la comercialización internacional para lo cual sería indispensable contar con un diseño apropiado.

En el caso de la carne bovina, por su parte, la necesidad de elevar el valor agregado es evidente, no sólo como una forma de maximizar el ingreso para el país sino, además, para acceder a nuevos mercados. Uruguay, en este campo, debería estar investigando y promoviendo nuevas formas de elaboración, tales como platos preparados, que hagan más expedito y diversificado su acceso al mercado internacional.

Finalmente, el hecho de que el país impulsara un énfasis en rubros agroindustriales no implicaría que no pudiera definir alguna otra área como prioritaria para su desarrollo industrial. Por ejemplo, algún tipo de desarrollo que aprovechara la disponibilidad de mano de obra calificada podría ser definido como prioritario.

b) Mayor agresividad en el uso de incentivos promocionales

En la actualidad, el tipo de instrumentos promocionales que se está utilizando para promover la industria en el Uruguay, se centra en las tarifas a la importación de bienes de capital, las cuales ascienden al 10% del valor CIF de los equipos. Por lo tanto, por definición, el sistema admite poca "modulación" en el otorgamiento o no de los beneficios.

Sin ignorar el efecto fiscal que puede tener el uso de otros instrumentos, podría pensarse en la utilización selectiva de los siguientes:

- Exensión del impuesto a la renta, por un cierto período de tiempo, para proyectos prioritarios.
- bonificación parcial y temporal de las cargas sociales para proyectos prioritarios altamente generadores de empleo.
- Creación de un fondo especial destinado a aportar capital de riesgo en el caso de proyectos de gran interés para el sector industrial del Uruguay. Se trataría de una función similar a la que cumple a nivel mundial la Corporación Financiera Internacional.
- Fortalecimiento de la estructura exportadora de productos industriales. Al respecto caben diversas modalidades que van desde el mejoramiento de la información comercial hasta la creación de compañías generales de comercio (trading companies).
- Financiamiento en condiciones "blandas" para proyectos de gran envergadura y de largos períodos de maduración que se consideren importante dentro de la estrategia industrial.
- Creación de un instituto destinado a apoyar la investigación aplicada utilizable en las empresas industriales pertenecientes a sectores prioritarios. Se trataría de un instituto que pudiera lograr el autofinanciamiento a través de la venta de servicios tales como diseño y adaptación de productos y procesos. Tal institución podría iniciarse a partir de centros existentes como una forma de no duplicar la infraestructura física y humana.

c) Mejoramiento del mercado de capitales

En el numeral II a) se ha mencionado que una característica de la economía uruguaya es la imperfección de su mercado de capitales. Tal imperfección redundaría en que la empresa industrial encuentra dificultades para financiarse mediante el incremento de su capital propio y tiene como alternativa predominante el financiamiento bancario de corto plazo.

La consecuencia de la situación mencionada es el alto endeudamiento del sector industrial y la elevada incertidumbre financiera a la que se enfrenta como resultado de las fuertes fluctuaciones de la tasa de interés de corto plazo.

Se recomienda estudiar las bases jurídicas e institucionales del mercado uruguayo de capitales con el fin de poner en aplicación medidas concretas destinadas a su robustecimiento y diversificación.

a) Consolidación de la UAPI

La UAPI constituye actualmente un elemento fundamental dentro de la estructura institucional para el desarrollo industrial en el Uruguay. Cuenta con alrededor de veinte profesionales ampliamente conocedores de la realidad industrial del país. Sus funciones de promoción y financiamiento del desarrollo son claves para cualquier estrategia industrial.

Se recomienda estudiar la posibilidad de darle a UAPI una mayor autonomía operacional y, en especial, la posibilidad de contratar ingenieros industriales, ya que actualmente hay un desbalance en la disponibilidad de este tipo de profesional.

Se recomienda destinar mayores recursos que los actuales a la promoción de inversiones. Es decir, al conjunto de actividades que lleva al empresario a decidir una inversión específica. Dentro de tales actividades debiera darse énfasis a la asistencia -especialmente en el caso de empresarios pequeños- en la formulación de proyectos de inversión. También deberán tener prioridad las actividades que dicen relación con la difusión de los incentivos y financiamiento disponibles para nuevos proyectos.

Una actividad que merece especial mención es la cooperación internacional de inversiones. En el pasado la UAPI fue activa en promover iniciativas de colaboración entre empresarios nacionales y extranjeros para obtener acceso a mercados, tecnologías y financiamiento. Tal función ha sido transferida, recientemente, a una Unidad específica dentro de la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Finanzas. Tal situación no implica -obviamente- que no pueda darse una forma de colaboración estrecha entre la UAPI y la unidad mencionada, ya que las responsabilidades y funciones de ambos organismos son complementarias y de ninguna manera excluyentes.

Se recomienda que la UAPI -sin abandonar su tarea de evaluar y promover proyectos específicos -refuerce sus actividades referentes a estudios de marco de la realidad industrial. Tales estudios son muy útiles para orientar la política de promoción de inversiones e, inclusive, facilitan la evaluación de proyectos específicos. El área de estudios de la UAPI debiera preparar análisis periódicos de la coyuntura industrial y ser capaz de prever las tendencias de la inversión, con el objetivo de apoyar la negociación de nuevas líneas de crédito e instrumentos de promoción.

El área de estudios tiene una gran posibilidad de analizar la realidad industrial utilizando la experiencia adquirida por UAPI a partir de la evaluación de proyectos en las diversas ramas que componen la industria.

Finalmente, otra actividad que debería reforzarse, es la de evaluación "ex-post" de los diversos sistemas de promoción y financiación a cargo de la UAPI como una forma de ir readecuando los instrumentos existentes a las nuevas realizaciones del sector industrial.

e) Futura asistencia técnica a la UAPI

Si bien la UAPI es una institución que ya puede considerarse consolidada, en su función actual, hay tres razones que justifican que pudiera seguir recibiendo asistencia técnica internacional:

- a) la necesidad de emprender nuevas tareas tales como las que se han descrito en los numerales anteriores,
- b) la necesidad de entrenar personal en áreas no adecuadamente cubiertas por contraparte nacional, tales como ingeniería industrial y,
- c) la necesidad de resolver problemas puntuales en proyectos de características especiales.

En especial, son importantes las nuevas tareas que pueda emprender la UAPI y los proyectos de características especiales. Con respecto a las nuevas necesidades de asistencia técnica que derivan de nuevas tareas para la UAPI cabe destacar el programa de crédito para capital de trabajo para industrias de exportación que está siendo negociado con el Banco Interamericano de Desarrollo y que requerirá de especialistas en ingeniería industrial, análisis financiero y economía. Con respecto a los requerimientos de asistencia técnica para proyectos específicos, no es posible prever el tipo de proyectos que será presentado a la UAPI pero si es posible adelantar que las necesidades más importantes pueden estar en el área de técnicas de producción y de comercialización.

IV. Agradecimientos del asesor técnico principal

El asesor técnico principal deja constancia de su gratitud hacia las autoridades y personal de contraparte nacionales por su permanente buena disposición respecto al proyecto y por la amistad y cordialidad con que siempre acogieron a expertos y consultores.

También es un deber reconocer el apoyo permanente que el proyecto ha recibido de la Representación en el Uruguay del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Finalmente, la colaboración de la ONUDI en Viena ha sido siempre valiosa y oportuna, y también lo fue, en su momento, la del asesor principal extra-sede (Senior industrial field advisor).

Consultores y expertos internacionales
aportados por el proyecto

NOMBRE	ESPECIALIDAD	PERMANENCIA EN EL PROYECTO	
		Desde	Hasta
a) <u>Expertos</u>			
Eduardo Moyano <u>1/</u>	Asesor Técnico Principal	01/01/80	31/12/83
Andrew J. Burey <u>1/</u>	Analista financiero	01/01/80	31/12/80
Nicola Sanesi <u>1/</u>	Analista de mercado	01/01/80	30/09/82
Hugo Ziegner <u>1/</u>	Analista financiero	01/01/80	01/06/81
Zeki Berk	Experto agro-industrial	/08/80	/11/81
Jorge Olivella	Experto en promoción bancaria	/04/82	/03/83
b) <u>Consultores</u>			
José L. Madariaga	Ingeniería industrial	01/06/80	16/06/80
Zeki Berk	Agro-industria	/11/80	/12/80
Maurilio Renoldi	Aceites vegetales	/11/80	/12/80
Shmuel Kohn	Cultivo de champiñones	/02/81	15/03/81
Wolfgang Englander	Parques industriales	/03/81	/03/81
José L. Madariaga	Ingeniería industrial	/05/81	/05/81
Ricardo Bellver	Analista financiero	/12/81	/12/81
Jorge Olivella	Analista financiero	/12/81	/12/81
José Muchnik	Agro-industria	/12/81	/12/81
Guillermo Castañeda	Seguimiento de proyectos	/09/81	/09/81
Ricardo bellver	Análisis financiero	/06/82	/06/82
Zeki Berk	Agro-industria	01/06/82	29/08/82
Guillermo Castañeda	Seguimiento de proyectos	10/10/82	05/11/82
José Gimeno	Evaluación social de proyectos	06/12/82	05/02/83
Zeki Berk	Agro-industria	/08/83	/08/83

1/ Participaron anteriormente en el proyecto UKU/72/013.

ANEXO 2Listado de equipos a cargo del proyecto URU/78/0131. Máquinas de calcular CANON
(cantidad = 8 máquinas)

- 1.1 Canola MP 1000
N° 342827
Escritorio Sr. Oscar Touris
Reemplaza CANOLA MP 1214 S 501925 perdida en reparación
- 1.2 Canon Palmtronic
LE - 100; con cargador
Escritorio Sra. Adela Piccozzi
- 1.3 Canola F-20P
N° 300767
Escritorio Ing. Carlos Blasi
- 1.4 Canola L 1210
N° 327582
Escritorio Cra. Delia T. Nunez
- 1.5 Canola L 1210
N° 327580
Escritorio Cra. Myriam Aldabalde
- 1.6 Canon Palmtronic LE-100 con cargador
Escritorio Ec. Mónica Barriola
- 1.7 Canon Palmtronic LE-100 con cargador
Escritorio Ec. Máximo Rossi

2. Máquina calculadora Texas Instruments

Impresor PC 100 C (N° 9214101)
Máquina TI 59. Módulo financiero.
Lugar de trabajo: Escritorio Ing. Héctor Pastori

3. Fotocopiadora UBIX 1500

En buen estado. Funcionando en escritorio de fotocopiadora.

4. Máquinas de escribir Olympia

Hay dos SGE51 y tres SGE 45.

De estas máquinas hay una en uso en biblioteca y cuatro en stock en armario de biblioteca.

5. Minicomputador WANG modelo 2200 SVP

El equipo está compuesto por:

- procesador central
- terminal interactivo
- impresora

Está siendo utilizado para seguimiento y evaluación de proyectos.

6. Equipos Carrier de aire acondicionado

Hay tres equipos de 12400 BTU/hs, cada uno instalados en:

- Escritorio contadores Ernesto D'Argenio y Eida Morales
- Escritorio Ingeniero Héctor Pastori
- Escritorio Ingeniero Guzmán Haretche

7. Automóviles

- a) Los vehículos volkswagen PASSAT LSE. Números de motor BS 068073 y BS 068023. Actualmente en uso.
- b) Un vehículo volkswagen PASSAT LSE Diesel (año 1982). Número de motor BE 101 769. Actualmente en uso.

ANEXO 3

Costo del proyecto por año,
cifras proyectadas y reales
(miles de dólares)

	<u>AÑO 1980</u>	<u>AÑO 1981</u>	<u>AÑO 1982</u>	<u>AÑO 1983</u>	<u>TOTAL</u>
Costo total anual proyectado (A)	326,4	345,5	256,6	180,3	1.108,8
Costo real (B)	326,5	345,6	256,6	149,1 <u>1/</u>	1.077,9
Porcentaje de implementación (B)/(A) %	100,0	100,0	100,0	82,7	97,2

1/ Cifra estimada. Incluye como no desembolsados los 20.000 dólares destinados a apoyar técnicamente al Centro Nacional de Tecnología y Productividad Industrial.

