

INT-0965



ILPES

~~CEPAL/ILPES (0965)~~

DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD D/36



LOS PROGRAMAS DE PREINVERSION EN EL MARCO
DE LA PLANIFICACION REGIONAL *

Alfredo Costa-Filho

* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación.

74-10-2343

LOS PROGRAMAS DE PREINVERSION EN EL MARCO DE LA PLANIFICACION REGIONAL

por Alfredo Costa-Filho

INTRODUCCION

Se trata de presentar en este artículo el criterio seguido por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en lo referente a programas regionales de preinversión. Parece oportuno examinar previamente en forma somera la naturaleza actual de los estudios de preinversión y algunos problemas que entraña su planificación en escala regional. Así, podrá verse el esfuerzo que cumple el Instituto como la respuesta a una necesidad actual de diversos organismos regionales de desarrollo en América Latina.

Es notoria la escasez de bibliografía técnica sobre este tema, vacío que da lugar a los más diversos conceptos de preinversión. En los límites se ubican los que ven la preinversión como un área relativamente nueva y de características propias dentro de la planificación y que exige una teoría y una metodología propias. Otros, en cambio, en forma más realista, la consideran como una simple sucesión de actividades, de las cuales algunas corresponderían a la planificación sectorial y otras a la formulación y evaluación de proyectos. Una posición de este último tipo, sin embargo, no implica desconocer que la programación de la preinversión presenta ciertos aspectos específicos algunos de los cuales serán considerados a continuación.

Varios organismos internacionales, entre ellos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han publicado numerosos trabajos sobre preinversión, particularmente volcados hacia las operaciones de crédito o de asistencia técnica. Tales documentos representan un precioso aporte a este tipo de estudio pero sus distintas orientaciones hacen más difícil coincidir en los aspectos conceptuales y metodológicos de la preinversión. De ahí que se observen en la práctica diferentes

/criterios para

criterios para distinguir entre "estudios básicos" y "proyectos", entre "proyectos de preinversión" y "proyectos de inversión" e incluso entre las actividades que deben o no ser consideradas como preinversión. No serán tratadas aquí sistemáticamente estas divergencias.

A lo largo del proceso de planificación, desde el planteamiento de los objetivos más generales de política económica hasta la realización de las inversiones, hay unanimidad entre técnicos y administradores en considerar como preinversión un conjunto de actividades más próximo a lo segundo. ¿Cómo entender esta proximidad? No se trata de una proximidad en el tiempo, ya que un gasto de preinversión puede estar separado por diez, quince o más años de la inversión concreta hacia la cual se orienta. Tampoco se puede decir que siempre haya una "proximidad técnica", pues bien puede ocurrir que alguna investigación básica sólo remotamente esté apuntando hacia algún tipo de inversión real. La unanimidad observada reposa sin duda en el hecho de que los estudios de preinversión se basan en "proyectos", que son el instrumento de planificación más cercano a la inversión real. Este reconocimiento puede ser el punto de partida de las consideraciones presentadas en este artículo.

No obstante, las técnicas sobre preparación y evaluación de proyectos no bastan para ejecutar todos los trabajos de preinversión, los cuales incluyen desde estudios de investigación básica e identificación de oportunidades de inversión hasta los inventarios de proyectos y algunos estudios de factibilidad. Esta insuficiencia puede ser entendida por lo menos en dos sentidos:

- a) aquellas técnicas no incorporan pautas metodológicas adecuadas al diseño de los estudios básicos que deben anteceder a la identificación de oportunidades de inversión, es decir, la identificación de alternativas de proyectos, y

/b) pese al

- b) pese al avance alcanzado en los aspectos teóricos y técnicos de la evaluación, son relativamente escasos los resultados que concretamente permiten seleccionar las decisiones de preinversión.

Bajo este último aspecto, el instrumento teórico disponible permitiría elegir entre dos proyectos tan distintos como hacer una carretera o construir un ferrocarril, por ejemplo, o utilizar cierta área en la producción de insumos agrícolas para fines industriales contra la alternativa de criar en ella ganado para exportación de carne. Es decir, cuando la programación de preinversión se refiere de alguna manera a la selección de proyectos de inversión, pueden encontrarse instrumentos de análisis. No sucede así cuando hay que decidir entre alternativas de asignación de recursos para investigación básica, pues el amplio y diversificado acervo de criterios de inversión propuesto por los planificadores es débil aún para racionalizar las decisiones sobre esos estudios. Algunas de estas cuestiones serán enfocadas aquí, pero su examen profundo excede los propósitos de estas páginas.

Se llama la atención en ellas sobre la mayor dificultad que presentan los problemas de preinversión cuando son considerados en escala regional. No siempre los organismos regionales de desarrollo conocen los objetivos nacionales tan explícitamente como sería necesario para una adecuada racionalización de sus gastos públicos, en particular los de preinversión. Tal desconocimiento impide establecer una ponderación de esos objetivos que podría ser utilizada operativamente en los trabajos regionales de evaluación. Sería deseable además que cada decisión regional sobre preinversión pudiera ser doblemente enmarcada en relación a cada sector, tanto en escala nacional como en relación a las demás áreas del país, lo que en la práctica suele ser muy problemático.

Pocos de esos organismos pueden montar un sistema de planificación bastante completo, con etapas que se sucedan dentro de la

/lógica convencional,

lógica convencional, que exigiría pasar de los objetivos más globales de la política regional a una estrategia integrada de desarrollo, de ésta a las metas sectoriales debidamente cuantificadas y derivar de esas metas programas más concretos de acción hasta culminar con la formulación y evaluación de proyectos. Aun en los casos más favorables, éste es un proceso caro y que demanda largo tiempo, mientras que una gran parte de esos organismos enfrenta un problema crucial de urgencia y la comunidad regional suele presionar en demanda de una acción concreta. Se ven así con frecuencia en la necesidad de optar entre asignaciones de recursos inmediatos pero con bajo nivel de racionalidad o una planificación más sistemática que involucra menos resultados prácticos a corto plazo. El estudio regional de la preinversión debe tener en cuenta este antagonismo y su eficacia dependerá de cómo concilie la orientación de largo plazo del desarrollo regional - imprescindible a la coherencia de los esfuerzos de preinversión - y una mayor racionalidad en las acciones inmediatas.

La labor del ILPES en este terreno se ha orientado a atender esta inquietud de los organismos regionales de desarrollo. Primero ha procedido a una investigación sobre preinversión y proyectos, apoyada por el PNUD y el BID. Después, en una segunda etapa, ha asesorado organismos regionales de desarrollo en esta materia, mereciendo citarse los trabajos realizados para la Corporación de Los Andes, en Venezuela.

En la primera sección de este ensayo se establece una base para estudiar la preinversión, indicando los problemas de mayor interés e insinuando el alcance de su campo de acción. A continuación se examinan las necesidades de los organismos regionales de desarrollo en materia de preinversión y algunos problemas metodológicos de su planificación regional. Después se describe la labor del ILPES en la asistencia técnica relacionada con la preinversión. En la última sección se añade una pequeña síntesis de las conclusiones de todo el trabajo.

A. ORIENTACION ACTUAL DE LOS ESTUDIOS DE PREINVERSION

Fue especialmente desde los años 50 cuando los fondos internacionales disponibles para ayudar a los países en desarrollo tendieron a superar la necesidad de recursos para proyectos de inversión realmente factibles y parece que entonces el término "preinversión" se incorporó definitivamente al esfuerzo de las Naciones Unidas para promover el desarrollo ^{1/}. Una situación de este tipo infringe la lógica de la selección de inversiones, según la cual es indispensable que los proyectos que demandan financiamiento superen el número de los que serían finalmente financiados y como se sabe, una correcta evaluación social de las inversiones siempre involucra una elección entre proyectos alternativos. Los trabajos de preinversión surgieron así como una respuesta a la necesidad de aumentar la disponibilidad de proyectos "bancables" ^{2/}.

Hay indicios de que en un principio esos trabajos se referían a las labores de capacitación y al financiamiento para fortalecer la capacidad de los organismos de desarrollo en materia de preparación y evaluación de proyectos. Aun así se han mantenido las dificultades debidas a la escasez relativa de proyectos, por lo que sería necesario diversificar y ampliar los esfuerzos de preinversión.

^{1/} Brian Johnson, UNDP and the "Pre-Investment Vacuum" (Brighton, Institute of Development Studies (IDS) at the University of Sussex, 1971). En el mismo artículo, el autor denomina preinversión aquellas "que tienen por objeto identificar oportunidades y preparar proposiciones concretas de inversión de capitales". Más adelante incluye entre las actividades de preinversión "la creación o el respaldo a las instituciones de capacitación y a los proyectos relacionados con la investigación".

^{2/} En cuanto a los conceptos de proyectos y programas adoptados en este ensayo, véase Naciones Unidas, Programming techniques for the economic development (Bangkok, 1960) y Guía para la presentación de proyectos, Textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1973). El término "bancable" es empleado en la literatura técnica sobre proyectos para designar los que ya están en condiciones de ser financiados.

Al comenzar el decenio de 1960 se observa una tendencia a ampliar las actividades de preinversión incluyendo en ellas la evaluación de proyectos, la estimación preliminar del costo de los estudios preparatorios y de la puesta en marcha hasta la inversión, la estimación de los efectos locales, regionales e interregionales de los proyectos y asimismo una estimación del número, calificación y costo de los expertos internacionales o consultores nacionales necesarios para preparar los estudios y supervisar su ejecución ^{3/}. Al mismo tiempo, a medida que varios países iban profundizando y diversificando sus experiencias en planificación, se fue fortaleciendo la idea de que los planes sólo son prácticos cuando se convierten en proyectos concretos de inversión. De este modo crecía la motivación de los planificadores hacia las actividades de preinversión.

Según la tendencia más reciente, estas actividades deben englobar la preparación de estudios básicos, la identificación de oportunidades de inversión y parte de la evaluación de proyectos. En algunos casos se incluyen algunas actividades de promoción de proyectos y parte de las de ejecución que aquí no serán consideradas. En general, como se apuntó antes, no hay consenso en cuanto a la amplitud de este campo de actividades.

1. La escasez relativa de proyectos

Es posible discernir diversos aspectos de la escasez de proyectos tanto si se les entiende restrictivamente como meros documentos para negociar créditos como cuando, en una acepción más amplia, son interpretados como instrumentos que concretan los planes de desarrollo. Dejando de lado esta diferencia conceptual, aunque sea brevemente,

^{3/} Véase Netherlands Economic Institute (NEI), The need for preinvestment activities in the newly developing countries (Rotterdam, 1961).

conviene pasar revista a los distintos aspectos de la escasez ^{4/}. No será necesario insistir en que estas distintas manifestaciones de escasez, enfocadas aquí de manera general, varían de un país a otro.

Un primer aspecto es la insuficiencia numérica de proyectos que afecta al proceso de evaluación, la eficacia del cual depende de que se puedan comparar distintas alternativas de inversión. Con cierta frecuencia este tipo de escasez queda disimulado por un gran número de meras ideas de inversión, incluyendo muchas que probablemente jamás se convertirán en proyectos. Se impone por eso una caracterización de los estados de avance de estas ideas para apreciar en su magnitud el problema de la escasez.

Hay casos en que los proyectos son abundantes en algunos sectores en comparación con otros o en ciertas ramas de un mismo sector en detrimento de obras más prioritarias, lo que suele distorsionar la composición de las inversiones. Este fenómeno resta flexibilidad a la planificación al entorpecer el desplazamiento de recursos en armonía con los objetivos de desarrollo que se persiguen.

En otros casos los problemas se circunscriben a las deficiencias desde el punto de vista cualitativo. La escasez toma entonces un sentido relativo por circunscribirse a la falta de "buenos" proyectos, en el sentido de técnicamente bien hechos. Esta debilidad también dificulta la labor de evaluación, impidiendo que los organismos de desarrollo puedan estar seguros de que los proyectos eventualmente aprobados cumplirán las metas fijadas. A la vez, cuando se trata

^{4/} Respecto al enfoque aquí adoptado sobre escasez de proyectos, véase E. Figueroa y J. Melnick, Promoción de la preparación de proyectos (Santiago de Chile, ILPES, 1965) y Discusiones sobre planificación, Textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1973; 5a edición).

de proyectos que requieren créditos de organismos internacionales, la mala calidad técnica es inevitable que redunde en negociaciones lentas y en la postergación de los contratos finales de financiamiento.

A veces se combinan los dos aspectos de la escasez - hay pocos y malos proyectos - dando lugar a que se prefieran los proyectos disponibles, cualesquiera que sean. Esto perjudica la racionalidad del proceso de inversión y puede convertir el análisis de alternativas en el ejercicio rutinario de justificar lo que ya está decidido.

En otras ocasiones la disponibilidad de crédito internacional puede inducir a la generación de proyectos en un sentido que no sea el más adecuado para el deseado proceso de inversión ^{5/}. En estos casos las inversiones podrán orientarse más hacia los sectores afectados por estos créditos que hacia las metas más vagas del sistema de planificación. Tal es precisamente uno de los motivos que exigen que el sistema avance hasta una formulación sistemática de proyectos.

Para la planificación en general los aspectos más serios de la escasez de proyectos se refieren a la dificultad o imposibilidad de cumplir adecuadamente los objetivos y metas de inversión. Las actividades de preinversión apuntan hacia esas fallas y se orientan a aumentar la disponibilidad de proyectos, a racionalizar su distribución intersectorial y a mejorar los patrones técnicos de su formulación.

Las causas de la escasez de proyectos trascienden en mucho el marco de las dificultades financieras y de recursos humanos de

^{5/} Al analizar el trabajo del PNUD, Brian Johnson, op. cit., indica que algunos estudios de preinversión pueden "desempeñar una función asesora de vital importancia en la medida en que ayudan a un país en desarrollo a elegir entre diferentes tipos de financiamiento externo y las diferentes condiciones en que se otorga así como entre las diferentes posibilidades para canalizar el ahorro interno".

los organismos que planifican en la etapa de proyectos. Melnick y Figueroa incluyen entre esas causas cierto desconocimiento sobre preinversión y proyectos por parte de entidades públicas y privadas, la dificultad de movilizar conjuntamente a distintos organismos públicos para la formulación de proyectos aun en los casos que se requiere un esfuerzo "pluriinstitucional", la inexistencia de empresas consultoras con adecuada especialización y la falta de un clima propicio a este tipo de planificación ^{6/}.

2. Las actividades de preinversión

Como ya se dijo, los trabajos de preinversión deben orientarse básicamente a crear un stock abundante de proyectos, con adecuada distribución sectorial y con un buen nivel de calificación técnica. En una formulación poco más general se puede apuntar como sus propósitos: a) asegurar en el largo plazo la continuidad del proceso de inversiones y, simultáneamente, b) crear condiciones para que las decisiones en tal proceso sean hechos cada vez con más racionalidad. Estos vienen a ser también los objetivos más amplios de la planificación, por lo que es necesario indagar qué es lo que asegura a la preinversión un mínimo de especificidad.

La pregunta que se plantea el planificador de la preinversión es qué decisión de gasto conviene tomar para que el proceso de inversión tenga en el futuro los atributos de continuidad y racionalidad.

Desde el punto de vista temporal se ve obligado a decidir acciones inmediatas que sean consistentes con una orientación del desarrollo a largo plazo. Algunos de los problemas metodológicos que esto plantea serán objeto de consideración más adelante. Por ahora interesa señalar que la posibilidad de establecer una planificación rigurosa dentro de estos puntos de referencia varía de una a otra actividad dentro del campo funcional de la preinversión.

^{6/} Véase Melnick y Figueroa, op. cit.

Sin pretender una clasificación exhaustiva, es viable configurar en este campo cuatro grupos de funciones distintas aunque interdependientes. No serán consideradas aquí la organización de las entidades de planificación en el campo de proyectos ni las labores de capacitación. La idea es que se fortalezca la capacidad operativa de esas entidades o se capacita a su personal técnico para que puedan desempeñar mejor cada una de las demás funciones de preinversión.

En el primer grupo están las actividades de identificación, caracterización y elaboración de estudios de investigación básica, entre los cuales sobresalen los relevamientos de recursos naturales y las encuestas sobre necesidades de la comunidad. Son las que más se apartan de las diversas técnicas relacionadas con los proyectos y en general se ha avanzado relativamente poco en un enfoque que permita aumentar sus aportes a la planificación de inversiones concretas. Lo que se subraya es que rara vez esos estudios reflejan una preocupación sistemática por favorecer el proceso de inversiones, lo mismo si son promovidos por instituciones académicas que cuando lo son por organismos de planificación. La labor de preinversión en este caso tiene que insistir en que los estudios básicos sean diseñados para apoyar más efectivamente la generación de proyectos.

El segundo grupo de actividades, que deriva del anterior, engloba la identificación y la caracterización preliminar de las oportunidades de inversión, es decir, precisamente la generación de proyectos. Este tipo de preinversión tiene como objetivo atacar frontalmente el problema de la escasez de proyectos en su aspecto cuantitativo y a la vez juega un papel primordial para disponer de proyectos alternativos en los más diversos sectores de inversión.

El tercer grupo reúne las funciones necesarias para la elaboración del inventario de proyectos o, en una acepción algo más amplia, del inventario de estudios y proyectos. Mientras en el caso anterior las oportunidades de inversión pueden quedar definidas como meras ideas, en el inventario tendrán distintos estados de avance,

/en función

en función de los cuales variará su grado de caracterización. Algunas permanecerán como simples ideas, otras se configurarán como estudios previos de factibilidad o anteproyectos preliminares, otras como anteproyectos definitivos, pudiendo el inventario incorporar incluso los proyectos finales, ya en adelantado estado de elaboración o en ejecución ^{7/}.

Dicho inventario juega el papel de una consolidación de los estudios básicos recomendados, de las nuevas oportunidades de inversión identificadas y del sinnúmero de proyectos en estudio o en ejecución. Estos últimos determinarán particularmente la puesta en marcha del programa de preinversión ^{8/}.

El inventario constituye siempre una pieza clave con respecto a los objetivos de la preinversión, en cuanto ayuda a clarificar la composición actual de las inversiones y a reorientarla según los rumbos deseados de desarrollo. En la medida en que la preinversión sea tomada no como un programa estático sino como un proceso dinámico de planificación, el concepto de inventario también se reajustará y habrá que plantearlo como un instrumento vivo, del que se sustraen continuamente los estudios o proyectos ya rechazados o concluidos y al que se van incorporando otros nuevos.

Finalmente, el cuarto grupo corresponde a los trabajos de priorización de proyectos y a los estudios de factibilidad. Aunque en la práctica muchas veces se separen ambos tipos de trabajos, parece claro que desde el punto de vista teórico ambos presuponen una típica labor de evaluación. Las actividades que se sucederían

^{7/} Sobre las etapas de formulación de proyectos véase Hernán Calderón y Benito Roitman, Notas sobre la formulación de proyectos, Cuadernos del ILPES, serie II, nº 12 (Santiago de Chile, 1973; 2a edición) y Guía para la presentación de proyectos, ob. cit.

^{8/} Sobre el poder de arrastre de los proyectos en ejecución, véase Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, El sector público en la planificación del desarrollo, Textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1973; 3a edición).

a este grupo serían ya materia corriente de formulación y evaluación de proyectos y podrían considerarse fuera del campo específico de la preinversión.

Aunque el objetivo de esta síntesis no sea otro que establecer una base sencilla para la mejor comprensión de las páginas que siguen, conviene complementarla con dos observaciones. La primera es que si bien hay amplio consenso en que los dos grupos intermedios de actividades corresponden al área funcional de la preinversión, no ocurre igual con los dos grupos extremos; el de los estudios básicos y el de los trabajos de evaluación. Hay ejemplos de organismos internacionales cuyos servicios de crédito y de asistencia técnica volcados a la preinversión excluyen explícitamente los estudios básicos. Tampoco la investigación teórica los viene encarando regularmente como una de las materias esenciales de preinversión. En el otro extremo, la situación es un poco distinta, pues no hay uniformidad de criterios sobre qué trabajo de evaluación queda dentro y cuál debe ser excluido de este campo funcional. El ILPES, por ejemplo, ha preferido incluir aquí hasta los anteproyectos definitivos, dejando fuera los proyectos finales. Reconoce al mismo tiempo que éste es un marco general susceptible de variar de un caso a otro de acuerdo con las responsabilidades de preinversión asignadas al sector público o reservadas al sector privado ^{9/}.

La última observación es que los gastos de preinversión presentan diversas similitudes con las inversiones en capital social fijo - de las cuales forman parte algunos de esos gastos -, por lo que su realización depende más de la iniciativa pública. En buena medida, pues la elaboración de programas de preinversión se plantea dentro del marco más amplio de la racionalización en la asignación de recursos públicos.

^{9/} Véase, por ejemplo, Calderón y Roitman, op. cit.

B. LA NECESIDAD DE PREINVERSION EN ESCALA REGIONAL

Conviene preguntar si este conjunto de actividades que se ha examinado tiene o no sentido en escala regional. En otros términos, si también la planificación regional lucha con los problemas de escasez de proyectos hacia cuya solución se orienta la preinversión. La experiencia de América Latina lleva a una contestación positiva. Son numerosos los ejemplos de planes regionales que carecen de pragmatismo debido a la insuficiencia de proyectos de inversión capaces de materializarlos.

Se podría insistir aún e indagar cómo puede la preinversión ayudar a corregir el proceso de acumulación que motiva las desigualdades regionales, o cómo puede, por ejemplo, influir en las economías externas y de escala que hay tras esos desequilibrios o cuál puede ser su aporte a la redistribución regional del ingreso. La respuesta parece obvia: vinculando el diseño de los estudios de investigación básica, la identificación de oportunidades de inversión, la elaboración de inventarios de proyectos y los estudios de factibilidad con esos objetivos de desarrollo tal como sean fijados por los sistemas regionales de planificación. Sin embargo, aunque son claros estos propósitos, no lo son tanto los caminos que conducen a su consecución.

1. Inquietud por la acción inmediata

Los organismos regionales de desarrollo casi siempre sienten más de cerca que ningún otro las presiones de la comunidad para que actúen. Quienes cuentan con larga experiencia en planificación no han dejado de ser criticados por dedicar tiempo y recursos a planes y estudios que, con independencia de su calidad, fueron interpretados muchas veces como mera dilación de acciones concretas. Tal situación también limita la programación regional de la preinversión al exigirle resultados a corto plazo.

/Es cierto

Es cierto que un gran punto de interés de la planificación regional reside en su carácter pragmático, por la posibilidad que ofrece de desarrollar instrumentos de aplicación más inmediata en la solución de problemas económicos ^{10/}. Como señala Hilhorst, es en esta escala, inferior a la nacional, donde las políticas del sector público pueden formularse más eficazmente y ser mejor coordinadas ^{11/}. Aun así como ya se observó, los planes regionales pueden frustrarse si no se materializan en proyectos concretos de inversión. Por su parte, los estudios de preinversión deben tener presente siempre este sentido práctico.

Tal orientación atiende a los intereses de los organismos regionales de desarrollo que cada vez desean más planes realmente operativos, que no sólo les ayuden a racionalizar sus acciones de corto plazo, sino que al mismo tiempo les brinden mejores condiciones de negociación con las autoridades nacionales. Los programas de preinversión formulados con este enfoque coinciden con lo que Neira Alva ha planteado respecto a políticas regionales de desarrollo: "La definición de una estrategia de desarrollo y la existencia de un paquete de proyectos sean instrumentos adecuados para aumentar la capacidad de negociación del sector público regional y para orientar al inversionista privado ..."^{12/}.

En varias oportunidades esta presión por acciones concretas lleva a plantearse el problema de la preinversión regional bajo el falso dilema de "urgencia versus rigor". Sin embargo, la solución apunta hacia un primer programa de preinversión de rápida elaboración,

^{10/} Véase J.R. Meyer, Regional economics: A survey, conf. L. Needleman, Análisis regional (Madrid, Tecnos, 1972).

^{11/} Véase J.G.M. Hilhorst, "La teoría del desarrollo regional: Intento de síntesis", supra, pp.

^{12/} Véase E. Neira Alva, "La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina", supra, pp.

eventualmente incompleto pero técnicamente correcto y en condiciones de ser perfeccionado progresivamente. El mismo dilema induce algunas veces a formular proyectos aislados, sin un plan que les asegure coherencia bajo alguna orientación integral del desarrollo regional, lo que tampoco sería una solución satisfactoria ^{13/}.

Es indispensable, de otra parte, que el programa de preinversión no llegue al organismo de desarrollo como algo exógeno, sino que sea formulado desde el principio como un trabajo conjunto de la entidad que presta la asistencia técnica y el propio equipo técnico regional. La ausencia de tradición en América Latina en programas regionales de preinversión hace destacar más esta necesidad, pues los técnicos regionales han de familiarizarse con el enfoque de la preinversión, además de su entrenamiento específico en formulación y evaluación de proyectos. La experiencia enseña que el olvido de este requisito

^{13/} A este propósito, Ian M.D. Little y James A. Mirrlees, Estudio social del costo-beneficio en la industria de países en desarrollo (México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, (CEMLA), 1973), pp. 68-69, cuando tratan de la interacción entre formulación de planes y el análisis de proyectos, escriben: "Al enunciar las proposiciones gemelas de que 'los planes requieren proyectos' y 'los proyectos requieren planes', parecería que se ha planteado el insoluble dilema del huevo y la gallina. Si no pueden formularse buenos planes sin la evaluación económica apropiada de los proyectos, y si el valor real de los mismos sólo puede juzgarse adecuadamente en el marco de un plan, habrá que inquirir cómo resolver este dilema. Sin embargo, el ejemplo del huevo y la gallina no se ajusta a la verdad, puesto que en ningún momento se carece por completo de información para establecer planes y hacer proyecciones. Es probable que, al principio, los planes sean insuficientes o incorrectos y que contengan pocos datos sobre la aportación al crecimiento por parte de proyectos aislados. Dichos planes deberán permitir, a su vez, mejorar el análisis y la evaluación de los proyectos, y así sucesivamente."

puede ser un factor que retarde la puesta en marcha de un programa de preinversión, aunque haya sido formulado con realismo y sentido operativo.

Ese mismo pragmatismo afecta a toda la elaboración del programa de preinversión. Ya en su punto de partida, al recopilar la información básica, impone cierto espíritu de sobriedad, pues hay que concentrar esfuerzos en obtener un mínimo de información indispensable que ofrezca a la vez un alto grado de confiabilidad ^{14/}. En el otro extremo del estudio, en las recomendaciones finales, habrá que proceder con el mismo sentido práctico planteando claramente qué responsabilidades ejecutivas tocarán a cada organismo público involucrado en la preinversión regional, qué tareas específicas de coordinación cabrán al organismo regional de planificación, cuáles serán sus próximas etapas de trabajo, con arreglo a qué pautas formularán los proyectos propuestos y con qué criterios avanzarán los estudios de factibilidad. Dentro de este largo intervalo - que va desde la tarea inicial de recopilación de informaciones hasta las recomendaciones finales -, el planificador enfrenta una serie de obstáculos si se trata de atender con urgencia y operatividad estas reivindicaciones regionales.

^{14/} La siguiente observación de Simon, pese a cierta exageración marginalista, apunta sutilmente hacia una mayor racionalidad en el manejo de la información: ésta "debe acumularse hasta el punto en que su costo marginal iguale su beneficio marginal. Tal enfoque puede conducir a proposiciones acerca del volumen óptimo de la actividad que consiste en la recogida de la información y acerca de los méritos relativos de diferentes sistemas para recogerla y estimarla". Véase Herbert Simon, Teorías acerca de la adopción de decisiones en economía y la teoría del comportamiento, Panoramas contemporáneos de la teoría económica, Vol. III (Madrid, Alianza, 1970). Sobre la funcionalidad de la información en la planificación regional, véase también el trabajo de Thormod Hermansen "Information systems for regional development control", en Regional science association papers, vol. XXII (1969), pp. 107-140.

2. Algunas dificultades metodológicas

El contenido de los programas de preinversión depende de numerosos factores, entre ellos la complejidad de los problemas existentes, la calidad de las informaciones disponibles, las características institucionales de la región - y, en particular, las de su organismo de desarrollo - y el estado de avance del proceso de planificación regional. No es del caso examinar aquí la programación de la preinversión en tan diferentes contextos, pero importa fijar el enfoque adoptado en relación al último de los factores enunciados.

A este respecto se considera posible programar la preinversión - y debe programarse - cualquiera que sea el estado de avance de la planificación regional. En otros términos, no es imprescindible cumplir todas las etapas de este proceso hasta el punto en que se manifiestan los problemas de escasez de proyectos que motivan la preinversión. Sería deseable un encadenamiento de este tipo pero la realidad muestra situaciones muy distintas ^{15/}. En las consideraciones que siguen se parte de la hipótesis extrema de un programa de preinversión elaborado como primer instrumento de un proceso de planificación regional.

^{15/} Véase Avrom Bendavid, "Conceptos-Estrategia-Proyectos: Enfoque de la planificación del desarrollo regional", en Revista del Desarrollo Internacional, vol. XIV, nº 1 (Washington, 1972), pp. 26-36 y 46, y "Planificación del desarrollo regional: Más acerca del enfoque 'Conceptos-Estrategia-Proyectos'", ibid., vol. XV, nº 3 (Washington, 1973), pp. 35-39, artículos en inglés. Es curioso observar que las etapas de planificación propuestas por Bendavid a base de la experiencia adquirida en Tailandia en un programa conjunto de las Naciones Unidas y el Instituto de Planificación y Desarrollo tailandés presentan semejanzas a la metodología que el ILPES venía aplicando en Venezuela simultánea e independientemente.

Afectan a esa programación, desde luego, los diversos problemas que hacen vulnerables otros enfoques de planificación regional. Por otra parte, la programación se debilita ante las dificultades naturales que encuentra cualquier esfuerzo por introducir racionalidad en las decisiones regionales de asignación de recursos, estén o no vinculadas a proyectos. Ambas restricciones condicionan estrictamente la metodología que se utilice en los programas de preinversión.

a) Hacia una estrategia del desarrollo regional

Como se ha dicho, uno de los objetivos más importantes de la preinversión es asegurar continuidad al proceso futuro de inversiones. De ahí que su programación exija una visión anticipada de los probables embotellamientos de ese proceso. Ahora bien, un sector puede o no presentar dificultades en función de alguna orientación del desarrollo regional. Ninguna programación adecuada de preinversión puede prescindir de una estrategia de desarrollo a largo plazo, y cuando se trata de programar la preinversión en escala regional es evidente que si esta estrategia no existe hay que definirla.

Tal tarea trasciende el marco funcional de la preinversión misma y depende mucho más de otros ámbitos de la planificación regional. En este artículo lo que se desea examinar son las principales restricciones para diseñar una estrategia de desarrollo regional adecuada a un programa de preinversión, en la hipótesis de que éste debe estar concluido en pocos meses.

El esquema propuesto por Hermansen para formulación de estrategias de desarrollo regional puede ayudar a seguir el curso de esas restricciones ^{16/}. Las estrategias viables serían identificadas en función de cuatro elementos, a saber: los planes y proyectos locales; los planes y previsiones por sectores y las pautas para desarrollo

16/ Véase T. Hermansen, Information systems for regional development control, ob. cit.

interregional, - ambos elementos dependientes del sistema de planificación nacional - y en último término, un modelo de decisión a largo plazo. Conviene avanzar un poco en el examen de este último ya que los demás están relativamente fuera de control para el planificador de la preinversión.

Según el mismo esquema de Hermansen, estos modelos de decisión dependen del sistema de informaciones disponibles, de cómo se interprete el desarrollo regional desde el punto de vista teórico y a la vez de modelos de crecimiento regional. La experiencia latinoamericana en materia de planificación enseña que raramente las regiones más atrasadas disponen de condiciones para elaborar en poco tiempo esos modelos de crecimiento. Por eso, en gran número de casos, habría que renunciar a la identificación de estrategias alternativas de desarrollo siempre que fuera imposible establecer previsiones debidamente cuantificadas del desarrollo regional futuro. En un primer programa de preinversión la solución puede estar en establecer algunos lineamientos de estrategia e ir afinándolos por aproximaciones sucesivas. En una etapa inicial hasta se podría prescindir de modelos econométricos de crecimiento.

Este tipo de solución quizás sólo se justifique por el hecho de que la estrategia de desarrollo afecta de forma distinta a cada uno de los grupos de actividades de preinversión que han sido considerados. En ciertos enfoques estratégicos parece que el grado de incertidumbre es menor en lo que se refiere a los estudios básicos y mucho mayor, por ejemplo, en la asignación de prioridades para el inventario de proyectos. Así, reajustar la estrategia fijada en un primer programa de preinversión podría influir de inmediato en los proyectos para las inversiones entonces consideradas prioritarias, pero cambiaría mucho menos el contenido de las investigaciones básicas que estuviesen en curso.

Este planteamiento presupone que el primer programa de preinversión puede avanzar en algunas actividades más que en otras. Mientras no sea posible establecer una estrategia completa de desarrollo

/con bases

con bases rigurosas, no se podrá hablar de elaboración de un verdadero "programa" de preinversión. Cuando sólo sea posible plantear un primer conjunto de lineamientos de estrategia - sujeto a revisiones y ajustes progresivos -, convendrá plantear las bases de un programa de preinversión que puedan servir como punto de partida para un proceso más sistemático de planificación regional.

b) Asignación regional de recursos

Se plantean otros problemas a los programas de preinversión cuando se les aborda dentro de la lógica de una asignación más eficiente de los recursos regionales. Son conocidas las dificultades que encuentra este tipo de planificación tanto en el marco técnico como en el teórico ^{17/}.

En su empeño por racionalizar parte de la asignación regional de recursos, las actividades de preinversión comprenden el análisis costo-beneficio que, como señala Sen, "es en esencia un instrumento para formular y evaluar proyectos en función de objetivos nacionales explícitos que sirven de base en la planificación de todo el desarrollo nacional" ^{18/}. Sin embargo, en América Latina es raro

^{17/} Hermansen observa a este propósito en otro de sus trabajos que "una de las razones por las que no se han obtenido resultados teóricos acaso sea que la distribución regional de los fondos de inversión puede tener aspectos políticos tan importantes como los económicos". Sin embargo, "cuando nos limitamos a examinar tan sólo la eficiencia económica, es necesario resolver graves problemas relativos a la forma en que se han de delinear las regiones, a los procedimientos de asignación que han de usarse - si debe comenzarse utilizando criterios sectoriales y aplicar luego los espaciales, o al contrario - y cuestiones metodológicas relativas a las peculiaridades de la economía regional que pueden oponerla a la nacional y a la sectorial". Véase Tormod Hermansen, Interregional allocation of investments for social and economic development, publicación del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (Ginebra, UNRISD, 1970), párrafos 1.1.1 y 1.2.1 (pp. 1 y 2).

^{18/} Véase Amargta K. Sen, "La función de los planificadores en la formulación y evaluación de proyectos", en Industrialización y Productividad, publicación de las Naciones Unidas, ONUDI, Boletín 13 (Nueva York, 1969), p. 26.

que el planificador pueda utilizar este instrumento de evaluación en la mayoría de las regiones atrasadas. Es una deficiencia que perjudica las labores de preinversión, al menos en lo referente a priorización de estudios y proyectos y, desde luego, a la elaboración de estudios de factibilidad.

El programador de preinversión podrá desarrollar por sí mismo algunos de los elementos de análisis que necesita, pero poco o nada podrá hacer en cuanto a los que dependen del organismo nacional de planificación. Tal sería el caso, por ejemplo, de las tasas sociales de descuento o de las ponderaciones de costos y beneficios asociados a los diferentes objetivos nacionales ^{19/}.

Dos problemas más cabe considerar. Uno es la necesidad de una postura realista en lo que se refiere a la adecuación de los instrumentos de evaluación a la magnitud relativa y al grado de complejidad de la economía regional y de sus proyectos. No se puede pretender que el estudio de factibilidad de una pequeña inversión cuyo efecto marginal en la región sea escasamente importante reciba el mismo tratamiento analítico que el de algún proyecto estratégico de desarrollo. El otro problema por considerar es un problema de escala: aunque los estudios de priorización involucran una labor de evaluación, no es admisible que ésta se haga para 100 o 150 proyectos ^{20/}, según las mismas pautas que serían aplicables en un pequeño número de estudios aislados de factibilidad.

19/ Véase Pautas para evaluación de proyectos (ID/Ser.H/2), publicación de las Naciones Unidas (nº de venta: S.72.II.B.11).

20/ Son órdenes de magnitud bastante probables en las oportunidades de inversión que pueden constituir un primer inventario de estudios y proyectos, aun en las regiones de economía más sencilla.

Estas son algunas de las razones que llevan a subdividir en la práctica el cuarto grupo de actividades de preinversión, separando la asignación de prioridades para los proyectos de los estudios individuales de factibilidad. Un primer programa de preinversión puede proponer una jerarquía preliminar de prioridades e irlo reajustando sucesivamente 21/.

A su vez, los estudios de factibilidad pueden en parte dejarse para la etapa de planificación, que sucede de inmediato a este primer programa de preinversión. No debe interpretarse esto como mera maniobra de postergación pues tiene una razón técnica de peso: las varias piezas de este programa - diagnósticos, estrategia, proposiciones sectoriales y el propio inventario de proyectos - deben estar integradas en el propósito de mejorar las condiciones para la futura evaluación.

21/ Este procedimiento se justifica incluso en programas más amplios de inversión. Véase, por ejemplo, Vittorio Marrama, Política económica de los países subdesarrollados (Madrid, Aguilar, 1961), especialmente pp. 269-273, donde trata sobre la determinación de la prioridad de las inversiones.

C. EL ENFOQUE DEL ILPES EN PROGRAMAS REGIONALES
DE PREINVERSION

La experiencia en programas de preinversión aquí descrita constituye parte de la asistencia técnica prestada por el ILPES a distintos organismos regionales de desarrollo en América Latina. Aunque son varios los países beneficiados con esta labor, los aspectos señalados a continuación se basan sobre todo en algunos estudios realizados para Venezuela ^{22/}.

Esta asesoría fue concebida como un trabajo conjunto entre los expertos del Instituto y los del correspondiente equipo nacional. Fue siempre orientada hacia la acción inmediata, donde asumían particular relevancia las tareas de identificación y preparación de proyectos. Entre sus propósitos se preveía también la creación de condiciones para un desarrollo regional de largo plazo. De ello se deduce que la selección de proyectos específicos de preinversión habría de enmarcarse en ese objetivo más general.

En esta modalidad de planificación regional - desarrollada en el plazo relativamente corto de seis a ocho meses - se llegó hasta los proyectos debidamente caracterizados y dispuestos en una jerarquía de prioridades adecuada a la estrategia de desarrollo del área. Aunque el inventario contenga algunos proyectos de inversión - parte de los cuales pueden estar en ejecución -, engloba en forma muy particular todos los proyectos de asignación de recursos públicos relacionados con las distintas actividades de preinversión.

^{22/} Para una descripción detallada véase los siguientes informes del ILPES: Bases para un programa de preinversión y desarrollo de las subregiones Motatán-Cenizo (1971), Grita-Torbes (1972) y Chama-Mocotíes (1973), realizados para CORPOANDES, Mérida, Venezuela. Véase asimismo, como trabajo práctico efectuado durante un Curso de Planificación Regional, ILPES/Secretaría de la Presidencia de México, Bases para un programa de preinversión y desarrollo del municipio de Comondú, Territorio de Baja California Sur (México, 1973).

Tales trabajos resultaron eficaces para racionalizar a corto plazo decisiones de inversión que afectan al desarrollo regional. Es cierto que enfocan preferentemente las inversiones públicas, pero tanto sus elementos de diagnóstico como los de estrategia favorecen también la inversión privada.

La concepción teórica del trabajo y las técnicas empleadas no constituyen propiamente una alternativa a otros métodos más usuales de planificación regional. Lo que se ha logrado es diseñar un programa relativamente flexible, ajustable a distintos enfoques metodológicos sobre desarrollo regional y que puede partir de un universo relativamente pobre en materia de información básica.

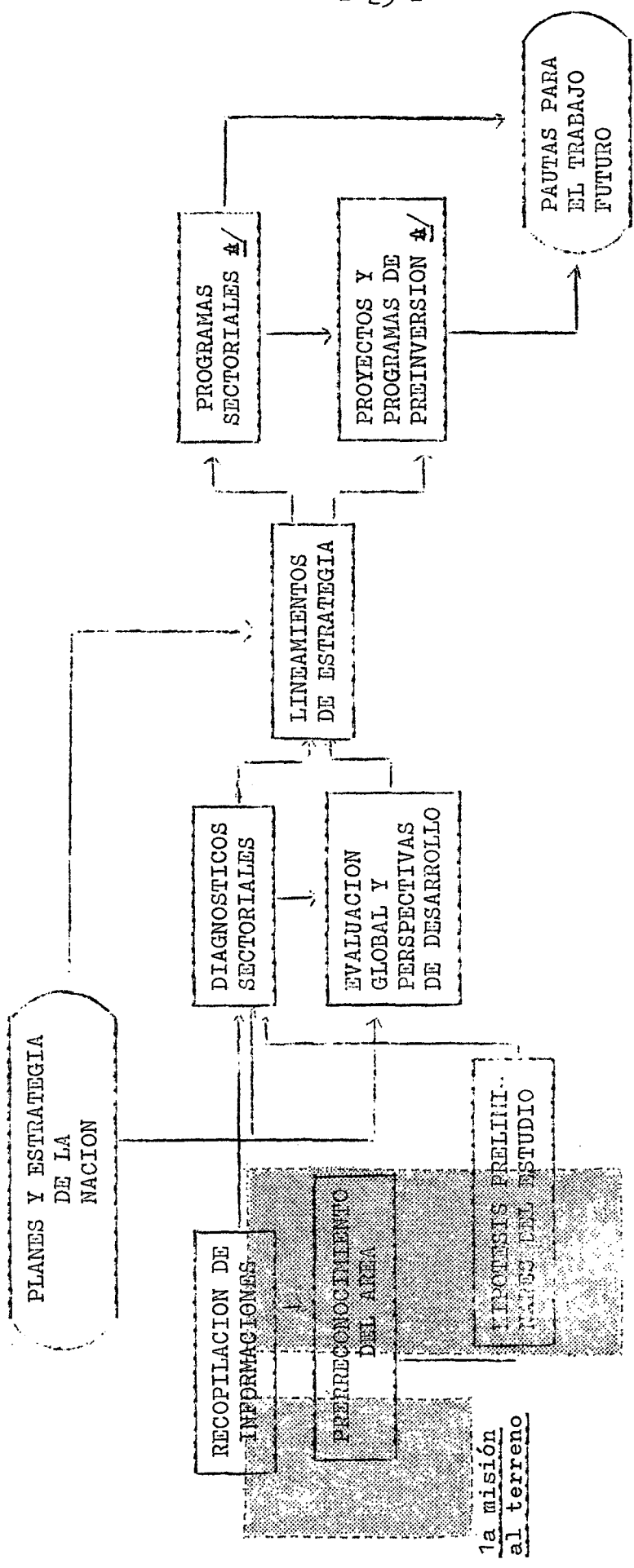
Parte de los estudios propuestos como preinversión se destinan a perfeccionar el sistema de informaciones y a permitir que la planificación regional futura vaya afinándose poco a poco. De esa manera las etapas sucesivas del proceso de planificación iniciado con este tipo de trabajo irán reduciendo la incertidumbre de las primeras previsiones para concentrarse en estudios más detallados de factibilidad y en la preparación y evaluación de proyectos.

1. Esquema general y trabajo en el terreno

El esquema general del trabajo, reducido a su expresión más sencilla, está ilustrado a continuación ^{23/}. Su ejecución exige entre 150 y 200 hombres/meses de trabajo técnico, considerando un equipo de cerca de 25 participantes, distribuidos en más o menos una docena

^{23/} En este esquema y en su descripción se reproduce en parte la exposición de Mariano Valle, "Un enfoque pragmático a la planificación regional: La experiencia del ILPES en Venezuela", en EURE, revista del Centro de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU), Universidad Católica de Chile, vol. IV, nº 10 (Santiago, septiembre de 1974), pp. 41-53.

VENEZUELA: ESQUEMA DE LAS PRINCIPALES ETAPAS DEL TRABAJO



1a misión al terreno

2a misión al terreno

A/ Incluyen recursos naturales, sectores productivos (minería, agropecuario, industria forestal, pesca, industrias de transformación, artesanía, turismo, etc.) e infraestructura física y social (transportes, comunicaciones, energía y organización espacial, salud, vivienda, etc.).

de especialidades distintas ^{24/}. Tales indicaciones sólo deben ser tomadas como órdenes de magnitud, pues en la práctica cambian mucho de una a otra región.

Al comienzo del estudio siempre se procede a una primera visita al terreno, en una misión limitada a los expertos responsables de la coordinación. Con los elementos recolectados se complementa un prerreconocimiento del área con dos propósitos distintos: a) acordar un programa inmediato de trabajo para el equipo técnico local, cuyo propósito es preparar la información adicional imprescindible y b) elaborar un documento preliminar sobre el área destinado a informar a los demás expertos involucrados en su estudio.

La tarea de recopilación de informaciones queda en su mayor parte bajo la responsabilidad del equipo de expertos locales. Puede empezar antes de la primera visita al terreno ^{25/} la cual hasta cierto punto sirve para evaluar la labor realizada y reorientarla en caso necesario. Por ello se suministran anticipadamente a aquel equipo pautas bastante detalladas sobre la naturaleza de la información requerida y su forma de presentación, incluyendo una lista minuciosa de los datos necesarios respecto a cada sector y los años de referencia

24/ Estas cifras no incluyen las tareas preparatorias del estudio ni el trabajo de calculistas y personal administrativo. En cada especialidad se suele asignar por lo menos un experto internacional y otro local.

25/ Siempre se ha indicado la duración del estudio - de seis a ocho meses - con respecto al período que va desde la primera visita al terreno hasta la conclusión del primer informe técnico global. Es difícil prever la duración de este trabajo previo de recopilación de antecedentes, la cual depende del sistema de informaciones del área y del equipo de expertos locales (número de técnicos, calificaciones, grado de familiarización con los problemas del área, eficacia de su propia coordinación, etc.). En ciertas situaciones esta etapa podría cumplirse entre dos y cuatro meses, y así la duración total del estudio - incluyendo esta labor previa - puede variar desde ocho meses a un año. En los casos más favorables puede programarse todo el trabajo para realizarlo íntegramente en ocho meses.

/deseados e

deseados e indicando lo más claramente posible la prioridad en cada caso. Esta última medida ha resultado particularmente útil para evitar dispersiones en el trabajo de esta etapa y garantizar la obtención de un mínimo de antecedentes realmente imprescindibles.

El documento que se redacta después de la primera visita al terreno establece las hipótesis preliminares del estudio e indica provisionalmente las principales potencialidades del área, la orientación de su desarrollo y las acciones estratégicas básicas. Tales hipótesis orientan el futuro trabajo en el terreno y constituyen pautas para las demás etapas del estudio, debiendo ser revisadas y completadas posteriormente.

La principal visita al terreno (de cerca de un mes de duración) se efectúa en conjunto con el equipo de expertos nacionales y siempre constituye una forma expedita de recabar más información, especialmente en los vacíos detectados en las etapas anteriores. Se realiza una amplia serie de entrevistas - tanto en la región como en el país - con lo que se van sentando las bases para obtener consenso sobre futuras acciones propuestas. El programa de estas entrevistas es diseñado de tal manera que cada experto, aparte del énfasis que ponga en el mayor conocimiento de su sector, tenga la oportunidad de cruzar información con otros sectores y participar en las entrevistas de carácter global.

2. Diagnósticos sectoriales y evaluación global del área

Después comienzan las etapas decisivas del estudio, empezando por los diagnósticos del área y de cada uno de sus sectores. Cuatro estudios básicos pueden realizarse en el punto de partida de esta etapa, los relativos al medio físico y recursos naturales, a demografía, a economía regional propiamente dicha y a finanzas públicas.

El primero incluye un análisis suficientemente amplio de la tierra y recursos hídricos, debiendo considerar la capacidad, la

/composición y

composición y el uso actual del suelo y formular alternativas para su uso futuro, además de indicar las necesidades de riego, drenaje u otras obras de conservación y restauración.

En el segundo, después de caracterizar la estructura y la dinámica demográficas del área, debe establecerse un adecuado balance entre población y empleo, tanto en el período de observación como en el de proyección.

El tercer estudio - además de sentar las bases para el diagnóstico de los sectores primario, secundario y terciario - debe culminar con una interpretación global del comportamiento de la economía regional, destacando sus principales cambios en el pasado y sus tendencias más probables para el futuro. Este modelo de comportamiento involucra siempre un minucioso estudio de las corrientes comerciales del área y de su efecto multiplicador sobre la economía regional, aunque esto rara vez puede hacerse en forma cuantificada. Al respecto, es procedente la observación de Isard de que: "Muchas de las funciones utilizadas para las formulaciones del multiplicador del comercio interregional, son de difícil estimación empírica. Por esta razón, la principal utilidad de los conceptos del multiplicador se refiere a la posibilidad de enunciar proposiciones de tipo cualitativo sobre las formas de actuación de una economía regional bajo ciertas circunstancias y características" ^{26/}.

Finalmente, el estudio del gasto público - incluyendo una explicación de su forma de financiamiento - debe revelar cómo viene comportándose la inversión tanto en términos de las principales

^{26/} Walter Isard, Métodos de análisis regional: Una introducción a la ciencia regional, con nota preliminar "Una guía introductoria al estudio de la teoría económica espacial", por Juan Hortalá Arau (Barcelona, Ediciones Ariel, 1971), p. 213. La edición original de la obra de Isard fue publicada en 1960 por The Massachusetts Institute of Technology.

entidades gubernamentales (ministerios, organismos regionales, etc.) como en relación a su distribución funcional (por ejemplo: vialidad urbana y rural, educación primaria y secundaria, salud pública, etc.).

El trabajo prosigue con una serie de estudios sectoriales cuya extensión y estructura dependen más estrictamente de las características de cada área. Estos, en general, pueden subdividirse en dos grandes grupos, referentes uno a los sectores productivos y el otro a la infraestructura física y social. En el primer caso, se acostumbra estudiar por separado la minería, la actividad forestal, la agricultura y la ganadería, la artesanía y las industrias de transformación, además del comercio, y de los demás servicios (financieros, de almacenaje, turismo, etc.), en los ámbitos rural y urbano. En la infraestructura física son estudiados individualmente el sistema vial y de transportes y los subsectores energía y comunicaciones, además de la organización espacial (jerarquía de ciudades, áreas de influencia, sistemas de polarización ^{27/}, etc.). La serie se completa con los estudios sociales, que engloban por lo menos los de salud, educación y vivienda.

Dos preocupaciones fundamentales conducen a añadir a estos estudios otros dos no mencionados aún. Por una parte, se entiende que el desarrollo, lejos de limitarse al crecimiento económico, abarca también todos los aspectos de la vida regional que afectan de alguna forma los patrones de bienestar de la población. Esto hace necesario efectuar un análisis sociológico del área, que caracterice la estructura social vigente y sus principales cambios en el pasado, y que califique además el efecto ejercido por el

^{27/} La asignación de recursos propuesta se orienta a la generación de economías externas en la región, con el propósito de establecer "la implementación de un sistema espacial pluri-polar", según la expresión de Carlos de Mattos, La planificación regional a escala nacional (Santiago de Chile, ILPES, 1970).

crecimiento económico en las distintas clases y capas sociales. La experiencia revela que tal análisis suele ser muy importante para recabar el esquema de interpretación de la economía regional y para orientar muchas de las proposiciones sobre estrategia del desarrollo.

Por otra parte, la necesidad de formular un programa operativo cuya puesta en marcha pueda decidirse de inmediato exige un buen análisis del sistema político-administrativo del área en el que se exponga el marco funcional de los distintos organismos públicos presentes, sean federales, regionales o locales. Aunque algo de este análisis está siempre incorporado a cada uno de los estudios sectoriales mencionados, es deseable que un especialista se encargue también del examen global de todos sus aspectos. Este tipo de antecedente es indispensable para que el programa de preinversión pueda sugerir la responsabilidad de las distintas esferas gubernamentales en cada etapa de la planificación: estudio, elaboración de proyectos, evaluación, financiamiento, ejecución u operación.

En toda esta etapa del trabajo - es decir, en los estudios básicos y diagnósticos - las tareas más críticas se refieren a la evaluación global del área, donde se intenta llegar a una adecuada tipología de lo que cabría llamar "potencialidades y limitaciones del desarrollo regional", cuidándose de diluir lo más posible las barreras de los análisis sectoriales para interpretarlos en forma integrada.

3. Estrategia de desarrollo y programas sectoriales

Se procura diseñar al mismo tiempo una estrategia de desarrollo que armonice con la interpretación integrada del área. Ambas cosas constituyen, junto con las proposiciones sobre programas sectoriales, el principal marco de referencia para las propuestas de preinversión.

El diseño de esta estrategia, fijados ya previamente sus objetivos generales, establece un conjunto de lineamientos para medidas concretas tanto globalmente como para cada uno de los

/sectores. Basándose

sectores. Basándose en la imagen futura del área se señalan los principales cambios que deben producirse a corto y mediano plazo ^{28/}. Esta separación tiene un sentido pragmático: se plantean las recomendaciones factibles con los antecedentes disponibles y se sugieren los campos de investigación requeridos en aquellos casos donde todavía no se puede definir concretamente el curso de la acción futura ^{29/}. Una preocupación dominante en toda esta etapa es alcanzar un alto grado de coherencia entre las distintas proposiciones sectoriales, tanto en lo espacial como en lo económico y social.

Apoyándose en esos lineamientos de estrategia se fijan las bases para los programas sectoriales, que son un conjunto de recomendaciones para llevarlas a cabo a corto plazo, debidamente coordinadas con las iniciativas ya en marcha. A la vez se sugieren las pautas para el detalle futuro en cada uno de estos programas.

En general son señaladas también las alternativas de financiamiento y las responsabilidades que podría asumir cada organismo público involucrado en las medidas recomendadas. Todas ellas deben dar unidad y coherencia a las proposiciones de preinversión, que conducirán a los estudios básicos y proyectos.

^{28/} Lo que se designa aquí como "lineamientos de estrategia" coincide bastante con lo que Bendavid denomina "pautas fundamentales de estrategia" (key strategy guidelines). Dice: "Lo corriente es cuantificar las metas y objetivos y darlos a conocer sólo después de un extenso análisis. No ocurre lo mismo con las pautas fundamentales de estrategia, que se basan en un análisis preliminar de los datos disponibles. No son metas u objetivos (en el sentido convencional), pues los objetivos y metas especifican una dirección y la magnitud del cambio mientras que las pautas fundamentales de estrategia sólo indican la dirección ...", (Véase A. Bendavid, "Planificación del desarrollo regional ...", loc. cit., vol. XV, nº 3, p. 37.)

^{29/} Véase Mariano Valle, op. cit.

4. Estudios y proyectos de preinversión

Dada la naturaleza del trabajo que aquí se reseña, su resultado esencial consiste en el conjunto de proposiciones sobre preinversión, las cuales suelen presentarse en forma de listas o inventario de estudios y proyectos. La elaboración de este inventario implica entre otras las tareas siguientes: a) identificación de oportunidades de inversión; b) caracterización de proyectos; c) clasificación de sus estados de avance; d) estimación de costos de inversión; e) estudio de sistemas de financiamiento; f) análisis sectoriales de la administración pública; g) estudios de factibilidad y de priorización de proyectos, y h) programación de acciones futuras para planes y proyectos regionales ^{30/}.

A continuación se resumen las características más salientes de este inventario ^{31/}. No serán considerados sus elementos más obvios, tales como el título de cada estudio o proyecto, localización, objetivos de la inversión, justificación de su necesidad, etc. Así simplificados, son cuatro los aspectos sobre los cuales conviene concentrarse: contenido de los estudios o proyectos, sus relaciones con los demás, responsabilidades en cuanto a ejecución del programa de preinversión y estimaciones de duración y costo.

^{30/} Con respecto a los criterios de inversión en Los Andes, véase el interesante trabajo de R. Tornabel Carrio, Criterios de inversión compatibles con un plan regional de desarrollo, (Mérida, Venezuela, ULA, 1972). El autor examina los criterios propuestos por Buchanan-Polak, Galenson-Leibenstein, Ekstein y el planteamiento de la OCED sobre costos-beneficios, procurando relacionarlos con la problemática regional de Los Andes venezolanos.

^{31/} En el inventario de estudios y proyectos, es posible hallar algunas semejanzas entre los estudios de preinversión del ILPES y el BIRD. Véase Economic developments in East Africa (A programme of preinvestment studies), 5 vols., 1971.

El diseño del contenido es la tarea central en toda esta parte del trabajo y de ella dependen los demás planteamientos de cada estudio o proyecto. La orientación que se sigue respecto a tal diseño es hacerlo suficientemente detallado para conseguir: a) que el estudio o proyecto pueda ser puesto en marcha por administración directa del organismo que de él se encargue, o b) que sirva de base para las condiciones del contrato que este organismo tendría que hacer si se transfiere a la iniciativa privada la responsabilidad de su ejecución. Así, pues, el "producto final" que se desea del estudio o proyecto debe quedar perfectamente reflejado en el conjunto de ítems que se presentan como "contenido".

En cada caso hay que dejar en claro las relaciones con otros estudios o proyectos, las cuales deben ser interpretadas en dos aspectos distintos. En un aspecto se trata de indicar antecedentes o iniciativas en marcha que tengan algún tipo de vinculación con el estudio o proyecto que se propone. (Por ejemplo, puede ser necesario señalar que un levantamiento aerofotogramétrico ahora en ejecución sea tomado en cuenta en cierta etapa de algún estudio o proyecto.) En otro aspecto hay que poner de relieve las interdependencias del estudio o proyecto propuesto con respecto a las demás partes del programa de preinversión, lo que es importante para delinear verdaderas constelaciones de estudios y proyectos. En la práctica se observa que sólo un proceso de aproximación sucesiva permite llegar a un inventario final adecuado cuando se trata de completar coordinadamente los campos reservados al "contenido" y a las "relaciones". Los esfuerzos para establecer un buen sistema de relaciones entre los diversos estudios y proyectos hacen necesario ir revisando y ajustando el contenido de cada uno de ellos.

Para elaborar un programa de preinversión realmente operativo sobre el cual se ha insistido en diversas oportunidades debe presentarse una clara proposición sobre las responsabilidades asignadas a cada organismo en la ejecución del programa de preinversión.

/Si hay

Si hay suficientes elementos de juicio, se propone una división de responsabilidades en cada una de las principales etapas del programa: elaborar el estudio o proyecto, financiar esta actividad o mantener y operar la obra final (cuando sea el caso). La formulación de esas proposiciones suele plantear un problema muy delicado en la medida en que no basta justificarlas desde el punto de vista técnico, sino que es también indispensable ajustarlas al consenso existente entre los organismos involucrados en cada proposición. No es raro, por otra parte, que las acciones sugeridas excedan el marco de la iniciativa pública, y en tales casos es importante ofrecer elementos susceptibles de atraer al sector privado hacia las actividades que le son reservadas.

La caracterización de cada estudio o proyecto es completada con las estimaciones de duración y costo. En primera aproximación, esta parte del inventario padece de varias debilidades. En efecto, pocas veces se sabe si la acción propuesta será realizada directamente o a contrata y tampoco es fácil conseguir costos unitarios diferenciados según los distintos organismos ejecutores, razones éstas que son suficientes, entre otras, para hacer vulnerables las estimaciones.

En el caso de los estudios se intenta llegar hasta la proposición de una estructura del equipo de personal exigido, indicando sus especialidades, niveles de calificación profesional y número previsto de meses de trabajo por cada tipo de técnico. En general, se presentan estimaciones de costo por separado para la etapa de estudios y, cuando corresponde, para la etapa de inversión fija.

Todo ese trabajo culmina con las bases del programa de preinversión. El programa mismo exigiría por lo menos una revisión global de los costos, un cronograma adecuado de la preinversión y su inserción en un programa regional de asignación de los recursos públicos. Para ello sería indispensable obtener previamente una serie de decisiones de los diversos organismos públicos involucrados en la preinversión,

/lo cual

lo cual sólo excepcionalmente ocurre durante la elaboración de este tipo de trabajo.

Volviendo a la evaluación global del área, a la estrategia de desarrollo, a los diagnósticos y programas sectoriales, se procede a una selección integrada de los estudios y proyectos de preinversión, ubicándolos dentro de un solo sistema de prioridades. A los criterios usuales de priorización de inversiones suele añadirse un importante marco de referencia: las microzonas - que se han definido dentro del área a efectos de planificación - son entonces ordenadas según el posible impacto de cada una en el desarrollo regional y a la vez se indica cuáles sectores o grupos de actividades asumirán mayor importancia relativa en el desarrollo de cada microzona. Esta red de prioridades, montada por la superposición de dos enfoques distintos de la planificación - el sectorial y el espacial - es muy útil para la selección de los estudios y proyectos e incluso para la actividad rutinaria del equipo técnico del organismo regional que ha encargado el programa.

5. Pautas para el trabajo futuro

Todo el trabajo se completa con una pauta de acción para las etapas futuras de la planificación del área. En ella se complementa la orientación que a este respecto ha sido incluida parcialmente en los programas sectoriales y en los proyectos de preinversión.

El ideal es llegar a cronogramas de trabajo detallados para poner en marcha todo el programa. El documento final del estudio - que, como se dijo, no es un programa acabado de preinversión ni un programa definitivo de desarrollo, los que sería imposible elaborar en tan pocos meses de trabajo - sienta las bases para un proceso continuo de planificación regional de la preinversión.

Se plantea, pues, una planificación por aproximaciones sucesivas, cuyo punto de partida es la información existente o fácilmente obtenible, y al mismo tiempo se programa el mejoramiento progresivo de

/este universo

este universo de antecedentes y el afinamiento de todo el estudio, proyecto a proyecto. "Los proyectos constituyen así un eslabón en el proceso de aproximaciones sucesivas que implica la técnica de la programación y un elemento importante relacionado con los requisitos de flexibilidad y revisión continua del programa" ^{32/}. La flexibilidad de este esquema de trabajo permite aplicarlo en cada región con tal de observar estrictamente las peculiaridades locales y el sistema institucional dentro del cual se ejecutará la planificación.

Como este estudio está destinado a producir resultados realmente operativos, racionalizando de inmediato el proceso de asignación de recursos públicos, debe presentar una coherencia de doble sentido.

Desde el punto de vista intersectorial, requiere una adecuada integración de los distintos programas y una distribución de recursos que refleje el peso relativo de cada programa sectorial en la estrategia del desarrollo regional. Desde el punto de vista temporal, es importante que la asignación de recursos en cada línea de preinversión - desde el comienzo de los estudios básicos hasta la inversión fija final - sea hecha bajo una orientación uniforme del desarrollo regional.

32/ Manual de proyectos de desarrollo económico (E/CN.12/426 y Add. 1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 58.II.G.5), p. 11. El Manual agrega a continuación que "cuando se estudian las posibilidades individuales de inversión, se dispone de antecedentes más concretos sobre los recursos naturales, necesidades de capital y mano de obra, localización y otros aspectos relacionados con la creación de nuevas unidades productoras. Este conocimiento más cabal permitirá confirmar o rectificar las hipótesis iniciales y formular los objetivos más adecuados ... estableciendo así un proceso continuo de revisión y ajuste".

No está de más agregar, como última observación, que en estos trabajos de asistencia técnica el ILPES ha puesto en práctica también otras dos clases de sus principales actividades: probar en el terreno una metodología de planificación regional diseñada durante un estudio sistemático sobre preinversión y entrenar en servicio al personal técnico de los organismos regionales de desarrollo en cuanto a capacidad de planificación. El Programa de Proyectos del Instituto, que estuvo a cargo de esos estudios, ha realizado en ellos, en forma integrada, las tres finalidades básicas para las que fue creado: investigación, asistencia técnica y capacitación.

/D. INTENTO DE

D. INTENTO DE SINTESIS

El interés por la preinversión obedece a que muchos esfuerzos de planificación se frustraron por problemas en la generación de proyectos concretos de inversión. Tal interés se ha robustecido a medida que se fueron apreciando mejor las diferentes manifestaciones de aquellos problemas: aquí una escasez absoluta de proyectos, allí una mala distribución sectorial, más allá una formulación de proyectos técnicamente inadecuada. Hubo que diversificar los esfuerzos de preinversión, que al principio se limitaban a las funciones de capacitación y fortalecimiento de los organismos de planificación para formulación y análisis de proyectos.

Aun así, la preinversión permaneció como un área de la planificación relativamente pobre en lo referente a investigación teórica. Esto se justificaría en parte porque la preinversión reivindica como propias algunas actividades que quedan naturalmente bajo el ámbito funcional de la planificación sectorial o, en el otro extremo, bajo las técnicas de preparación y evaluación de proyectos. Esta indefinición ha contribuido a crear divergencias conceptuales y a dificultar los planteamientos metodológicos a lo largo de las actividades de preinversión, esto es, desde los estudios básicos e identificación de oportunidades de inversión hasta los inventarios de proyectos y los estudios de factibilidad.

Cuando se trata de programar tales actividades en un espacio limitado, dentro de un país, a las deficiencias señaladas se añaden algunas dificultades comunes a otros trabajos de planificación regional. Al mismo tiempo la planificación en América Latina muestra un sinnúmero de ejemplos en que las metas regionales se han frustrado por ser escasos los proyectos de inversión. En suma, hay un amplio campo para el ejercicio de la preinversión en escala regional.

/Tal perspectiva

Tal perspectiva se agranda todavía más ante la posibilidad de desplegar las labores de preinversión en cada región, cualquiera que sea el estado de avance de su proceso de planificación. Esta peculiaridad de la preinversión es particularmente importante porque los organismos de desarrollo son cada vez más presionados por las comunidades regionales para que actúen concretamente. Cada vez son menos los que pueden o desean poner en marcha un proceso convencional de planificación, en el cual se sucedan monótonamente los diagnósticos sectoriales y globales, la estrategia, los programas y metas sectoriales y sólo después la formulación y evaluación de proyectos. Este largo proceso contraría la impaciencia de cada comunidad regional por acciones inmediatas. Además, prescindiendo de esta presión social, es forzoso reconocer que los desequilibrios regionales se aceleran y durante una planificación convencional que madure a tres, cuatro o más años puede agudizarse los problemas que originalmente se proponía resolver. Por otra parte, es improbable que produjera resultados concretos durante un mismo ejercicio administrativo del organismo regional de desarrollo y ello hace más difícil asegurar la deseable coherencia en su orientación.

La dos órdenes de problemas - escasez de proyectos a escala regional y necesidad político-administrativo de racionalizar las acciones inmediatas - generan, cada uno a su modo, una clara demanda de planificación regional de preinversión. De ahí que el programa diseñado para atender esta necesidad deba enmarcarse por esta doble preocupación: orientar la generación de proyectos hacia los objetivos de largo plazo del desarrollo regional y formular recomendaciones concretas para las actividades de corto plazo.

En la primera perspectiva, hay que integrar ese programa a una estrategia coherente del desarrollo regional. En la última, hay que ajustarlo a las iniciativas ya en marcha y al proceso vigente de asignación de los recursos públicos regionales, además de fijar directrices claras para las etapas siguientes del proceso

/de planificación

de planificación regional así iniciado. A su vez la puesta en marcha del programa requiere una activa participación de los equipos técnicos de los propios organismos regionales de desarrollo.

Un inventario adecuado de estudios y proyectos se convierte así en el núcleo del programa regional de preinversión. Hacia él convergen las demás actividades de preinversión relacionadas con los estudios de investigación básica y con la identificación de oportunidades de inversión, y de él parten las actividades específicas de formulación y evaluación de proyectos.

Con este espíritu, el ILPES puso en marcha desde su creación una larga investigación sobre preinversión y proyectos sin perjuicio de asesorar a diversos organismos regionales de desarrollo en la elaboración de lo que se ha llamado Bases para un Programa de Preinversión y Desarrollo. Más recientemente, combinando ambos trabajos de investigación y de asistencia técnica, ha **intensificado** su labor de capacitación en materia de preinversión regional. Los resultados obtenidos en estas tres direcciones son prometedores, aunque es indudable que falta mucho por hacer, tanto en los aspectos conceptuales de la preinversión como en sus aspectos metodológicos.

En efecto, hay que precisar mejor los límites funcionales de la preinversión, es decir, sus nexos con la planificación sectorial y con las técnicas de formulación y análisis de proyectos. Falta dar más sentido tecnológico a las investigaciones básicas, optimizando sus aportes a la generación de ideas de inversión. También es necesario establecer criterios y técnicas de evaluación más adecuadas a las labores de priorización de proyectos y a los estudios de factibilidad, siempre dentro del campo de la preinversión y bajo las pautas de operatividad que requieren los organismos regionales de desarrollo.

