

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

SEMINARIO DE ORGANIZACION Y
ADMINISTRACION DEL PLANEAMIENTO
Santiago de Chile, 6 al 14 de julio

PROMOCION DE LA PREPARACION DE PROYECTOS

presentado por

Eduardo Figueroa, del Banco Interamericano de Desarrollo

y por

Julio Melnick

5 0 0 0 0

PROMOCION DE LA PREPARACION DE PROYECTOS

1. Objetivo de este trabajo

El presente documento se ocupa de la necesidad de prestar mayor y oportuna atención a la preparación, presentación y evaluación de proyectos específicos dentro de las tareas de programación del desarrollo económico y social en América Latina.

Esta necesidad se ha hecho notar tanto en la experiencia de los países que han realizado esfuerzos de planificación del desarrollo como en la de las instituciones financieras internacionales, que no han recibido proyectos de inversión en la cantidad y calidad requerida para que sean considerados "bancables".

En esencia, se trata simplemente de lograr que en la región se prepare un mayor número de proyectos y se mejore el nivel técnico de los que habitualmente se formulan; pero si se intenta examinar el tema integralmente, se ponen de manifiesto problemas conceptuales y de definición, diferencias entre países y circunstancias y otros elementos que lo revisten de gran complejidad.

Lo que sigue constituye un primer esquema de ideas acerca de estas complejidades, de los obstáculos que habría que vencer para lograr los objetivos recién señalados y de algunas posibles líneas de promoción que podrían ser consideradas por las instituciones mencionadas.

El principal esfuerzo se ha hecho aquí en el sentido de abordar el problema y sus eventuales soluciones con la mayor amplitud posible y evitar el riesgo de plantear formas de promoción válidas sólo para determinados proyectos, circunstancias o sectores. Se ha procurado también que el enfoque trascienda objetivos exclusivamente financieros. Las razones para proceder así se abonan más adelante y parecen justificadas, aún cuando el manejo integral del problema no de lugar a soluciones simples o a recetas fáciles de satisfacer. La tesis principal del documento es que la respuesta real al problema implica un esfuerzo en escala nacional inspirado por una decidida acción gubernamental. Las líneas de acción que se sugieren se refieren a asistencia técnica y financiera para el estudio de proyectos dentro del marco de referencia de esta acción nacional, que por

cierto debe abarcar tanto al sector público como al privado.

En el planteamiento que sigue se da más énfasis al sector público, no sólo porque se presta más fácilmente para una acción directa y concertada, sino también porque desde allí puede y debe iniciarse una acción de promoción de proyectos en el sector privado.

El texto contiene repetición de algunas ideas. Se ha preferido sacrificar la corrección expositiva, a fin de señalar lo más claramente posible ciertas interrelaciones fundamentales. En la sección 8 se ha procurado resumir los elementos normativos de una acción de proyectos, que se desprenden de las secciones anteriores, de modo que allí necesariamente se encontrarán ideas ya expuestas. La conveniencia de ofrecer una síntesis de tales elementos normativos tal vez justifique el defecto de repetitividad.

2. Concepto de proyecto

El concepto de proyecto se emplea aquí con gran amplitud, y se refiere esencialmente a las "unidades" de actividad que permiten materializar un programa de desarrollo. Se ha dicho en otras oportunidades que estas unidades son a los programas lo que los materiales de construcción son al edificio. En el concepto amplio de proyecto, caben tanto aquellos que se podrían llamar de tipo convencional, en que la inversión fija tiene gran ponderación (industrias, riego, carreteras, ferrocarriles), como aquellos en que aspectos tales como la organización, la tecnología y el capital circulante, separada o conjuntamente, cobran especial importancia (crédito agrícola supervisado, centros de extensión e investigación agrícola, campañas sanitarias de diverso tipo, investigación de recursos naturales, etc.).

En términos muy simplificados se podría decir que estas variadas unidades de acción y las políticas (monetaria, fiscal, etc.) inherentes al programa, son las dos grandes columnas en que se asienta la materialización del plan. De aquí se desprende una conclusión sencilla, pero de gran trascendencia: La preparación y evaluación de proyectos se debe concebir como íntimamente ligada a todo el proceso de planificación. Afortunadamente, parece superada la etapa en que el "enfoque proyectos" se consideraba como antagónico del "enfoque planificación". En lo que

/sigue se

sigue se da por sentado que un conjunto de proyectos no es un plan de desarrollo, y que un plan sin proyectos pierde gran parte de su significación práctica.

Además de la relación funcional de los proyectos con la programación, es conveniente reconocer el efecto de la dimensión tiempo en el concepto de proyectos. No se trata aquí de complicar el problema con sutilezas analíticas, sino que, por el contrario, dejar en claro importantes aspectos prácticos relacionados con lo que podría llamarse la biografía de un proyecto.

Desde el punto de vista de la formulación de planes y de las decisiones de inversión, el grado de elaboración del estudio debe llegar hasta la etapa de anteproyecto, es decir, hasta contar con antecedentes suficientes para hacer un análisis de factibilidad que sirva de base para poder llegar a una decisión económica, aunque no se cuente con todos los detalles técnicos que se requerirán en cuanto a ingeniería, organización, asuntos legales u otros. Se supone que los estudios adicionales que se necesiten en estas materias pueden esperar hasta tomar aquella decisión, y que una vez realizados e incorporados en el proyecto final no se alterarán, salvo contadas excepciones, las conclusiones básicas de la evaluación hecha al nivel de anteproyecto.

Hay, pues, dos etapas bien demarcadas en el tiempo, que están separadas por la fecha de decisión. Hasta esa fecha se está en la etapa de preinversión, que comprende desde la identificación de iniciativas hasta la evaluación de los proyectos. Esta etapa debiera desarrollarse conjuntamente con la formulación del programa general de desarrollo económico y social. Después viene la etapa de realización del proyecto, que comprende la preparación de los estudios finales hasta completar todos los detalles técnicos, la organización de empresas, las licitaciones, la supervisión, ejecución y control. En la primera etapa el problema fundamental consiste en el juicio económico acerca de la iniciativa, mientras que en la segunda es el de eficiencia técnica y administrativa en la ejecución de una determinada obra. Esta segunda etapa de cada proyecto se relaciona por ello con las tareas de ejecución, coordinación, supervisión y control en el esquema de planificación general.

Muchas veces la evaluación económica se hace cuando los estudios ya están tan avanzados y han comprometido un esfuerzo técnico y financiero tan considerable, que el ejercicio de evaluación tiende más bien a "justificar" la inversión que a determinar la conveniencia económica o social de realizarla. Cuando a lo anterior se agrega que el país no dispone de proyectos alternativos, se comprende que en tales casos el proceso de evaluación pierde mucho de su verdadero significado.

Por cierto que ambos aspectos del proyecto son importantes, pero el distinguo es útil para precisar los problemas de "escasez" de proyectos, que se refieren en primer término a lo que se ha llamado "ante-proyectos", es decir a estudios que permitan tomar una decisión económica; el presente trabajo empleará el término proyecto para ese nivel de estudio. Naturalmente que ello no implica desconocer la importancia de la etapa de ejecución ni las relaciones que hay entre ambas etapas, las que también requieren una importante tarea de promoción. Una buena formulación del proyecto es por cierto indispensable para la promoción empresarial y para una buena ejecución, pero el problema que aquí se desea abordar es esencialmente el de la escasez de proyectos bien formulados para permitir la evaluación y la adopción de decisiones.

3. La escasez de proyectos

La gran diversidad de proyectos que se requiere para el desarrollo económico hace necesario plantear claramente que la "escasez" se refiere tanto a la falta absoluta de proyectos como a las deficiencias de uno u otro tipo que pueden caracterizar a un mayor o menor número de los proyectos que habitualmente se preparan. Que el acento se ponga en uno u otro aspecto depende de lo que se entienda por proyectos; hay casos extremos en que se denomina proyecto a un simple memorandum en que se reconoce la necesidad de algo, la intención de satisfacer esta necesidad y una burda estimación de la inversión. Se encuentran muchos "proyectos" de este tipo, por ejemplo, en materia de hospitales, escuelas, viviendas, riego y otros. Admitida esta tolerancia, se puede afirmar que pocas veces habrá falta absoluta de proyectos en sectores tales como vivienda, carreteras, hospitales, obras sanitarias y aún energía eléctrica; pero es obvio que tales "proyectos" admiten un

/considerable grado

considerable grado de mejoramiento. Por otra parte, puede ocurrir y ocurre con frecuencia que la suma de proyectos en un sector no sea suficiente para alcanzar las metas de producción o servicios asignadas a ese sector en el plan de desarrollo.

La asistencia financiera externa a largo plazo exige, cada vez con más énfasis, la presentación de proyectos bien estudiados y que demuestren su justificación económica en el contexto de prioridades de un programa de desarrollo equilibrado. La presentación de proyectos insuficientemente estudiados se traduce inevitablemente en el requerimiento de estudios complementarios que demoran la tramitación de los préstamos y en quejas injustificadas de los prestatarios potenciales, que atribuyen las demoras a trámites burocráticos del prestamista. Muchas veces, esto conduce a la contratación de créditos de proveedores que no imponen esas exigencias, pero que resultan muy onerosos por las condiciones en que se otorgan.

La deficiencia del proyecto puede derivar de una concepción técnica demasiado estrecha, como es el caso de obras de riego que se proyectan con insuficiente consideración de los aspectos agrícolas del proyecto. En otros casos se pueden encontrar proyectos técnicamente bastante elaborados en cuanto a ingeniería, pero con insuficiente información económica y prácticamente sin evaluación económica alguna. La deficiencia puede también relacionarse con aspectos institucionales, financieros y de organización que pudieran en ciertos casos ser tan decisivos para la ejecución y funcionamiento del proyecto que se convierten en elementos de juicio importantes para la adopción de decisiones. Los programas de promoción de proyectos deberán considerar estos diferentes aspectos del problema, que exigirán diferentes enfoques para su solución.

Las diferencias tecnológicas entre diversos tipos de proyectos, según el sector a que pertenecen, ofrece un nuevo elemento de complejidad, ya que evidentemente se requieren diferentes especialidades para proyectos manufactureros, eléctricos, agrícolas, de vivienda, de salud, etc. Se puede estimar, en una primera aproximación, que en la región se cuenta con técnicos para proyectos de obras de inversión social (vivienda, escuelas, hospitales) y obras públicas en general,

aún cuando se requiera asesoría extranjera para determinados aspectos técnicos. En términos generales, la escasez de especialistas parece ser mayor en proyectos manufactureros. Se puede concluir que en algunos casos se contará con talento local, pero que en otros habrá que recurrir a consultores extranjeros para la totalidad del proyecto o aspectos parciales del mismo, lo que deberá ser debidamente previsto en el programa de promoción, tanto en cuanto a los aspectos administrativos y financieros, como en cuanto a la buena disposición de los gobiernos para emplear tales expertos. El problema del aprovechamiento del talento local y de la utilización de expertos extranjeros se trata más adelante.

También habrá que considerar las diferencias que hay entre los diversos proyectos según su importancia o magnitud, juzgada por la cuantía de la inversión. Este aspecto del problema incidirá en la conveniencia o posibilidad de emplear consultores cuyos honorarios pudieran parecer elevados en relación con la cuantía de la inversión. La campaña de promoción de proyectos tendrá que prever alguna manera de simplificar y facilitar los estudios relativos a proyectos "pequeños" - que generalmente se originan en el sector privado - a fin de que el costo del estudio sea compatible con la importancia del proyecto.

La falta de proyectos en ciertos sectores como los agrícolas e industriales envuelve el peligro de distorsionar la composición de la inversión, aún cuando los programas hayan sido bien concebidos en el nivel macroeconómico. En efecto, dicha falta puede hacer que los recursos financieros disponibles busquen una salida hacia sectores de infraestructura donde por razones de tradición o de inercia resulte más fácil hacer el gasto a expensas de los sectores más dinámicos y muchas veces con proyectos mediocres, es decir pobremente estudiados, realizados con la baja eficiencia.

La operatividad de un programa no sólo exige que se cuente con proyectos bien estudiados en todos los sectores, sino que ellos estén disponibles en un número mayor del que realmente se puede llevar a

cabo de acuerdo a los recursos disponibles, a fin de que tenga sentido el problema de las prioridades y de la evaluación. Esto da una nueva dimensión al concepto de escasez de proyectos, e induce a proponer como objetivo lograr que en un cierto número de años los países lleguen a contar con un inventario de proyectos razonablemente bien estudiados y concebidos, dentro del marco de los respectivos planes generales y de sus metas sectoriales. Este inventario, a la vez que daría contenido práctico al precepto de que hay que seleccionar los mejores proyectos posibles dentro de cada sector, prestaría significación real al requisito de flexibilidad de los programas, en el sentido de poder cambiar el énfasis de las inversiones de uno a otro sector, de acuerdo a las circunstancias. Si no se cuenta con proyectos suficientes, será difícil aplicar esta política y probablemente se echará mano de proyectos o intenciones de inversión que no están debidamente preparados o madurados, con consecuencias ya conocidas.

El inventario de proyectos constituye en verdad un capital que se debe reponer e incrementar a medida que los proyectos materialicen y se avance en el desarrollo económico. Este concepto de "capital invertido en un inventario de proyectos" muestra que, aparte del esfuerzo técnico, hay también un cierto esfuerzo financiero que realizar. Conviene advertir, sin embargo, que aún cuando no se dispone de elementos de juicio para tener un orden de magnitud de tal esfuerzo, es difícil pensar que la limitación financiera sea la principal causa de la escasez de proyectos; más probablemente el obstáculo básico se relaciona con las decisiones gubernamentales y los problemas administrativos, tecnológicos e institucionales que se discuten más adelante. Admitida la complejidad del problema, se estima, empero, que la ayuda financiera externa puede ser un interesante elemento catalítico para impulsar hacia una actitud gubernamental decidida en cuanto a proyectos, especialmente cuando hay que hacer un esfuerzo inicial relativamente considerable para formar el primer "inventario". Al respecto, no está demás tener presente que algunos estudios de factibilidad llegarán a conclusiones negativas y tendrán que ser financiados con cargo a un fondo de investigación, sin recuperación.

Debe tenerse presente que la crónica escasez de recursos fiscales, sumada a la actitud de los gobernantes - comprensible por lo demás - de hacer en sus respectivos períodos el máximo de "obras que se vean", son factores que conspiran en contra de la formación de una "cartera de proyectos".

Consideraciones similares a las anteriores pueden hacerse en relación a la integración regional. Establecidas las bases generales de la integración al nivel político y regional global, la materialización de los objetivos dependerá en buena medida de proyectos concretos de integración, sea para la instalación de nuevas industrias de sustitución de importaciones, la complementación y expansión de las existentes, la realización de proyectos multinacionales en materia de energía y transportes, y tantos otros.

Habrà que desplegar un gran esfuerzo en este sentido a fin de avanzar en la preparación de los proyectos adecuados a las metas de integración. Es posible incluso concebir situaciones en que buenos proyectos vayan facilitando la adopción de políticas de significado más general, al establecer vías concretas de canalización de esfuerzos comunes. La escasez de proyectos tiene así una incidencia muy importante en la política de integración regional.

4. Los proyectos y la canalización de ahorros

Conviene examinar también la posición estratégica de los proyectos como captadores y canalizadores de ahorros, por el hecho de ser los vehículos materiales de la inversión. Este aspecto del problema queda claramente de manifiesto en la contribución del ahorro externo al financiamiento del desarrollo, que en verdad cumple la doble función de suplir el ahorro interno y aliviar los déficit de balanza de pagos. En muchos casos viene también asociado a la transmisión de tecnología, problema que se trata más adelante.

Puede ocurrir que los problemas de balanza de pagos sean de tal urgencia, que la función de proveer divisas cobre más relieve que la de suplir ahorros para financiar determinadas inversiones. Aún cuando el aporte de divisas del extranjero venga condicionado a la presentación de proyectos específicos, la función de estos últimos se puede desvirtuar en alguna medida si se presta más atención a su condición de "portadores de divisas" que a su condición de "portadores de ahorro" para materializar un determinado programa de inversión, lo que envuelve el riesgo de conducir a estructuras de inversión que no sean las óptimas.

/Es bien

Es bien sabido que en estas materias no se debe generalizar, atendidas especialmente las diferencias entre países de la región, pero parece claro que hay margen para aprovechar mejor el aporte financiero externo si se logra que este venga vinculado a proyectos de inversión bien escogidos y preparados.

Las entidades internacionales que financian proyectos de inversión establecen, en verdad, requisitos mínimos en cuanto a estudios de factibilidad técnica y económica, y en muchos casos el crédito externo es igual sólo a la cuantía del componente importado de la inversión total que contempla el proyecto, de modo que no quedan divisas "libres" para otros destinos. Al respecto, conviene tener presente que muchos créditos externos provienen de proveedores, cuyo interés reside más bien en vender equipo que en contribuir al desarrollo económico; la selección de proyectos bien preparados y con sentido nacional es entonces fundamental. Por otra parte, ciertos créditos externos superan la cuantía del componente extranjero de la inversión, y hay casos y circunstancias en que los aportes en divisas extranjeras se obtienen sin vinculación alguna a proyectos (bonos, créditos de bancos extranjeros a nacionales, líneas de créditos a instituciones públicas o particulares, etc.)

Admitido que el grueso de la ayuda financiera externa se asigne a "buenos proyectos" en virtud de las exigencias de los organismos internacionales que realmente se interesan en el desarrollo económico del país, hay que recordar que las inversiones así financiadas representan la menor parte de la inversión total. Si la capacidad del país para preparar y evaluar buenos proyectos es limitada, aún considerando asesorías extranjeras, cuya utilización también requiere capacidad, dichas exigencias internacionales pueden hacer que el país destine sus mejores funcionarios públicos a esos proyectos y se corra el riesgo de que el resto de la inversión nacional se asigne a proyectos insuficientemente estudiados o de dudosa prioridad. El nivel técnico de estos proyectos puede así quedar incluso por debajo del promedio de la capacidad nacional en esta materia.

En cuanto al ahorro nacional, ha sido muy poco explorada la posibilidad de que la existencia de buenos proyectos pudiera estimularlo, y es por lo demás obvio que este problema trasciende los límites de la mera evaluación técnica de los proyectos de inversión ofrecidos al ahorro de la comunidad. Pero en muchos casos la propensión a ahorrar podría verse estimulada en la

/región si

región si se ofreciera, por medio de proyectos bien seleccionados, una canalización razonablemente promisor a esos ahorros potenciales. Por cierto que están aquí envueltos problemas serios de mejoramiento de la legislación de organización adecuada del mercado de capitales, y de creación, fortalecimiento o reorganización de instituciones, como Bancos de Fomento; pero aparte de este tipo de limitaciones, si realmente existieran esos ahorros potenciales, un gran motivador y elemento sustantivo para la captación de ahorros sería, otra vez, el proyecto mismo. Esta línea de pensamiento merece una investigación más detallada, especialmente en cuanto se relaciona con la promoción de proyectos en el sector privado y la política gubernamental para la creación de los sistemas legales, administrativos e institucionales adecuados.

5. Causas de la escasez de proyectos

La acción de promoción del estudio de proyectos debe basarse en el conocimiento de los obstáculos que se han opuesto y se oponen a la preparación de un mayor número y mejor calidad de proyectos.

El hecho de que no se discuta la necesidad de preparar proyectos, de que haya financiamiento internacional y que, sin embargo, no se logren eliminar las quejas acerca de su escasez, lleva a sospechar que el problema tiene raíces profundas y complejidades que es necesario poner de manifiesto. Aunque no se ha hecho un estudio sistemático de esta materia, se intentará aquí avanzar ideas que puedan servir de base a un programa de acción inmediata, comenzando por una breve enumeración de algunos obstáculos que aparecen con el primer examen. Estos son de muy variada naturaleza y a veces de carácter circunstancial; la ponderación de uno u otro en el panorama total variará de país a país, de sector a sector, y dependerá también aún para el mismo país y el mismo sector, de situaciones coyunturales.

Una vez que se describan muy someramente estos obstáculos inmediatos o circunstanciales, se intentará un enfoque que pueda mostrar las causas que están detrás de ellos y que en el fondo determinan la escasez de proyectos. Lo que sigue representa una hipótesis preliminar, en el entendido de que el problema requiere una investigación sistemática más detenida que la que se puede ofrecer en este trabajo.

/Entre las

Entre las causas inmediatas de la escasez de proyectos, hay que mencionar, en primer término, el desconocimiento que existe en muchos círculos, públicos o privados, de lo que realmente se entiende por proyectos, especialmente en cuanto a su fundamentación económica y técnica, su relación con la planificación y los problemas de prioridades que se plantean en las tareas del desarrollo económico y social. Estrechamente vinculada al problema anterior, pero con algunos matices de diferencia, está la actitud que se suele encontrar en algunos círculos o personas respecto a todo lo que signifique "estudios". Para ellos, estudio implica dilación en vez de necesidad técnica, y en ocasiones se sospecha que se trata, o bien de preocupaciones teóricas, o bien de pretextos para postergar o negar ayudas financieras. Por otra parte, la falta de espíritu empresarial o el simple temor de correr riesgos, dentro o fuera del sector público, pueda hacer que los estudios se eternicen, postergando una decisión. Esto último hará que en algunos casos tales acusaciones tengan cierta base real, pero ello no justifica, por cierto, una posición general de tipo negativo frente al estudio de proyectos. Los "super-ejecutivos", que desean "hacer cosas" rápidamente, y no gastar tiempo y recursos en estudios, suelen ser serios obstáculos a la preparación cuidadosa de proyectos y especialmente al empleo de criterios de prioridad antes de decidir la asignación de recursos. De otro lado, una decidida actitud realizadora, especialmente en el sector público, será necesaria para evitar que la necesidad de estudio sirva de pretexto para evitar el riesgo involucrado en una decisión.

Cuando el estudio o realización de proyectos exige la participación de distintas entidades gubernamentales o la formación de equipos de técnicos pertenecientes a diversas instituciones, el "feudalismo" y los celos institucionales impiden muchas veces que se aproveche debidamente el talento disponible en el país para estimular o mejorar el estudio de los proyectos. A veces se tropieza con grandes dificultades para reclutar el talento local debido a intereses creados, indiferencia de las autoridades, falta de estímulo o imposibilidad de pagar honorarios adecuados. Por otro lado, la inexistencia de instituciones promotoras o de firmas consultoras locales para el estudio de proyectos en general o para determinados sectores, como por ejemplo el sector industrial, podría ser en algunos casos causa importante de la escasez de proyectos.

Una de las dificultades que se suele encontrar para justipreciar los méritos de los llamados proyectos sociales, y en general de aquellos que están destinados a producir servicios, especialmente en energía eléctrica y transportes, es que se presentan aisladamente, sin ofrecer la visión del conjunto del sector a que pertenecen. Los proyectos sociales, tales como los de educación, salud y vivienda, se aprecian mejor si se presentan dentro de un esquema general y acompañados de un diagnóstico, aunque sea sencillo, del sector. De la misma manera conviene presentar los proyectos de energía y transportes en relación al conjunto del sector, ya que en la mayoría de los casos ellos tendrán vinculación con alguna red general. La falta de este diagnóstico o visión de conjunto hace que disminuya la calidad de dichos proyectos y dificulta su evaluación.

En términos más generales, la ausencia de un clima general de desarrollo económico es tal vez el más serio impedimento para la preparación de proyectos. Sin pretender establecer una conclusión definitiva, se tiene la impresión de que cuando un país o una región están en proceso de desarrollo vigoroso no existe o por lo menos está muy atenuado el problema de la escasez de proyectos. Sería muy interesante confirmar esta apreciación dentro del marco más amplio de un diagnóstico general del problema. Entretanto, parece razonable la tesis de que el gran promotor "espontáneo" de proyectos es el desarrollo en sí mismo, que crea una atmósfera de estímulo, en la que surgen iniciativas, consultores y proyectistas. La falta de ese clima de desarrollo hace indispensable una acción deliberada para suplir la falta de proyectos, tanto más aguda cuanto más necesario resulte contar con ellos.

Que se logre mejorar la calidad media de los proyectos que en un país se preparan dependerá, pues, no sólo de la disponibilidad de técnicos o de recursos financieros para pagar técnicos, sino también de la situación general del país y de la actitud que se tenga hacia este problema.

/ Así por

Así, por ejemplo, una actitud positiva en cuanto a exigir una mejor calidad de proyectos aprovechando coyunturas tales como las vinculadas a la otorgación de créditos, franquicias tributarias, licencias de importación u otras, implica en verdad no sólo un progreso en cuanto al manejo práctico y eficiente de la política económica, sino también un importante impulso para la difusión y el interés por las técnicas de preparación de proyectos.

Una investigación más detenida de los obstáculos a la preparación de proyectos probablemente allegará nuevos antecedentes a los ya expuestos. Ahora bien, admitida la existencia de un clima de desarrollo y de una actitud gubernamental clara y decidida en cuanto a la preparación de proyectos, es probable que en definitiva el problema comprenda dos grandes aspectos:

- a. Organización para las tareas del desarrollo, con énfasis en el máximo aprovechamiento del talento local en materia de proyectos.
- b. Transferencia de tecnología desde los centros industriales hacia los países en desarrollo.

Por cierto que hay estrechas vinculaciones entre ellos, pero a los fines expositivos conviene considerarlos separadamente.

6. Organización para el desarrollo

Ya se ha dicho que la preparación y evaluación de proyectos se concibe como íntimamente ligada al proceso integral de planificación. Esto vale tanto para la formulación de programas y proyectos, como para su ejecución, supervisión y control. La forma de establecer concretamente esta vinculación constituye en la práctica uno de los problemas más difíciles de la técnica de planificación; y cuando - por una u otra causa - la maquinaria nacional de preparación de proyectos, con o sin ayuda de consultores y asesores extranjeros, no funciona adecuadamente, se corre el riesgo de que dicha vinculación no quede materializada con suficientes proyectos, y el sistema de planificación se resienta en su fase operativa.

De este planteamiento se deriva la conclusión de que hay que trabajar desde un comienzo en la preparación de proyectos, paralelamente con los trabajos de planificación sectorial y global. La tarea de preparar proyectos no debería quedar confinada a "proyectistas" que inician su

labor después de terminados los trabajos macroeconómicos de diagnóstico, proyecciones generales y pruebas de coherencia. En vez de esta concepción de tipo "consecutivo", se propone una concepción de tipo más bien "iterativo": los primeros estudios de diagnóstico y proyecciones deben permitir identificar posibles proyectos, cuyos estudios proporcionarán valiosas informaciones de carácter muy concreto que ayudarán a su vez a mejorar las proyecciones y afinar el diagnóstico.

Este enfoque puramente metodológico tiene una implicación práctica importante en cuanto a la mayor atención que desde un comienzo se debería prestar a los proyectos, pues hace necesario que el estudio de los mismos se inicie tan pronto como se hayan identificado posibilidades razonables; algunos de estos proyectos quedarán rechazados después de estudios preliminares; otros seguirán siendo estudiados hasta llegar al nivel de anteproyectos que están en condiciones de ser sometidos a una evaluación económica y social formal.

Además, de este enfoque se desprende que debe haber proyectistas en cada sector, y que ellos deben trabajar en estrecho contacto con los sectorialistas. El tipo de tareas que han de realizar estos "proyectistas sectorialistas" puede variar considerablemente de sector a sector. A este respecto, conviene hacer notar que en la práctica se suelen encontrar dos extremos: sectores en que hay proyectos aislados (como puede ocurrir en el sector transportes, o en los sectores sociales), o sectores donde hay una estimación de la inversión total, que hay que "rellenar" con proyectos concretos que no se han estudiado. Es útil destacar de inmediato que para que esta labor de preparación de proyectos sea posible es condición previa que haya una decisión en algún centro administrativo en el sentido de realizar tales estudios.

La proporción de proyectos que deben ser preparados y estudiados por el sector público dentro del total de proyectos nacionales es mucho mayor que la proporción de inversión pública dentro del total de la inversión nacional, porque el sector público tiene que desarrollar muchas veces una función promotora de proyectos para el sector privado y de calificación de proyectos que se someten a su consideración.

/Aún cuando

Aún cuando el sector público cuente con oficinas especializadas para los campos de actividad que le son tradicionales, no es aventurado afirmar que es indispensable dotar a estas oficinas de mayores recursos humanos y financieros, para que puedan mejorar su organización interna y su nivel técnico en materia de preparación de proyectos. Se necesita además un esquema de administración pública que conduzca a una efectiva vinculación de estas oficinas en el sistema de planificación nacional; y habrá que eliminar los problemas de celos institucionales antes mencionados, por lo menos en la medida que sea necesario para aprovechar debidamente a los expertos con que cuenta el sector público, especialmente en aquellos casos, bastante frecuentes, en que se requiere la concurrencia técnica de varias especialidades que pertenecen a distintas reparticiones.

Se trata, en síntesis, de elevar el nivel técnico y la eficiencia administrativa del sistema general y de cada una de las oficinas especializadas del sector público que tienen relación con la preparación y ejecución de proyectos, y de movilizar efectivamente a todo el talento nacional disponible, pertenezca o no al sector público, para mejorar la calidad de los estudios y la eficiencia en la ejecución. Aparte de lo existente, hay que contemplar la eventual necesidad de crear instituciones u organizaciones nuevas para abordar el estudio y promoción de proyectos en sectores no cubiertos por el sector público, como podría ser el caso de Corporaciones o Bancos de Fomento, Centros de estudio de proyectos y similares.

Concebida en su totalidad - puesto que hay que mejorar la situación en todos los sectores - se trata, pues, de encarar una tarea que incide de manera muy importante en un problema general de organización y administración pública. De ahí que resulta tan difícil solucionarlo cabalmente. La falta de visión de conjunto, o la dificultad de abordar la tarea en su totalidad, suelen llevar a acciones limitadas en uno u otro sector en los que se ha progresado mucho, pero sin lograr una elevación general del nivel técnico de los proyectos que se preparan.

/En muchos

En muchos casos se cuenta con elementos nacionales capaces, dentro o fuera del sector público, que podrían aprovecharse para reforzar otros sectores, pero que se pierden para estos efectos porque su efectiva movilización y aprovechamiento requieren una acción concertada de organización y administración nacional. En verdad existe la fuerte presunción de que los países, y más concretamente el sector público, no han encontrado los mecanismos adecuados para aprovechar debidamente a sus propios profesionales.

Un mecanismo muy interesante puede ser la utilización de firmas consultoras especializadas, nacionales, que presten sus servicios tanto al sector público como al privado de su propio país y de otros países de la región. Al dar más flexibilidad a la administración pública para contratar los servicios de estas firmas se facilitaría la movilización de un número de profesionales idóneos, que actualmente se encuentran marginados de las tareas de programación del desarrollo, y la contratación de grupos relativamente pequeños de prestación de servicios públicos, de alta jerarquía técnica, que concentraran su atención en la identificación de los anteproyectos prioritarios y en la formulación de los términos de referencia y control de los estudios de proyectos a ser realizados por las firmas especializadas.

El problema de la disponibilidad y aprovechamiento del talento técnico no sólo incide en cuestiones de administración, sino también en el de la oportunidad, conveniencia y forma de utilizar tecnologías no conocidas en el país, materia que se aborda en la sección siguiente.

7. La transmisión de tecnología

La transmisión de tecnología desde los centros industriales hacia los países en desarrollo es un tema que no puede ser soslayado en la problemática general del desarrollo, pero que cobra una significación particular cuando se lo plantea en relación a proyectos específicos, pues es allí donde en definitiva van a materializarse los enfoques que se hayan hecho a un nivel macroeconómico y de mayor abstracción.

Desde luego, en el estudio y la evaluación de un proyecto se

/plantea la

plantea la necesidad de dar alguna respuesta concreta a la debatida cuestión sobre intensidad en el uso de mano de obra versus intensidad de capital y, en términos más generales, al problema de las alternativas técnicas para un proyecto dado. Ello no sólo requerirá conocer las distintas tecnologías posibles, sino también sus implicaciones con respecto al resto de la economía, lo que exige situar el análisis en una perspectiva más amplia que la del proyecto en sí mismo. Advuértase de paso que ello permite reconocer, una vez más, la importancia de vincular el estudio del proyecto con la planificación general. Limitado el problema a sus aspectos más inmediatos, la preparación de proyectos exige el conocimiento de esas tecnologías, que muchas veces no son de fácil acceso. A todo ello hay que agregar los problemas técnicos, empresariales y administrativos relacionados con la construcción, administración, operación, supervisión y control de las obras, en las que también hay amplia cabida para aprovechar la experiencia extranjera. En no pocas ocasiones la clave del éxito está ligada al conocimiento íntimo de los canales de comercialización, especialmente en el caso de productos de exportación, o al de la administración y operación eficiente de la actividad productora para lograr costos competitivos. Todo ello revela que la capacidad requerida puede trascender los aspectos puramente tecnológicos del proyecto, y que la asesoría puede ser necesaria para una variedad de campos.

Ya se planteó antes que en muchos de estos campos se cuenta en la región con expertos nacionales competentes, que en otros se requiere la asesoría externa en algunos aspectos particulares del proyecto, y que en otros, en fin no se cuenta con profesionales idóneos.

Dada esta situación referida a proyectos específicos, ¿cómo hacer para que la transferencia de tecnología y otras formas de experiencia requeridas se logre con aprovechamiento máximo del talento local, a costos razonables, y con eficacia y economía de tiempo? Al respecto se suelen encontrar planteamientos extremos: uno consiste en establecer el principio de que el país no tiene técnicos o consultores extranjeros; el otro va al polo opuesto, y pretende eliminar más allá de lo

/prudente la

prudente la contratación de servicios técnicos fuera del país.

Es obvio que las situaciones variarán de país a país y de sector a sector; pero en líneas generales lo sensato será buscar un modo de operar que permita aprovechar al máximo el talento nacional, a la vez que la experiencia y el conocimiento técnico alcanzado en otras partes. Este principio es de enunciado fácil, pero de realización difícil, entre otras razones, porque nuevamente aparecen encadenados elementos de naturaleza tecnológica con otros de naturaleza administrativa y de organización. El problema de la transmisión de "know-how" desde los centros industriales a los países en desarrollo, muestra así no sólo su complejidad teórica sino también sus dificultades prácticas, cuando surge en términos concretos al tratar de proyectos específicos. No hay que soslayar la tarea porque sea difícil, pero tampoco hay que desconocer la magnitud de los esfuerzos que habrá que desplegar para que la transferencia se logre con economicidad y eficiencia.

No siempre esta adquisición de "know-how" se realiza en forma adecuada. Entre las causas que conspiran contra esta eficiencia están, por ejemplo, las vinculaciones que pudieran existir entre consultores y proveedores de equipo o contratistas de construcción. También está la gran demanda mundial por los servicios de consultores calificados, contrastada por una oferta limitada de técnicos idóneos. Si la respuesta a esto último fuera sólo el precio, ello no sería tan serio como lo es el hecho de que, en definitiva, puede pagarse caro y tener el servicio adecuado.

Sin pretender aquí una dilucidación cabal de este punto, cabe por lo menos señalar que se vislumbran interesantes campos de acción, como ser una política de estímulo a la formación de empresas consultoras nacionales en aquellos campos en que existen profesionales realmente competentes, cuyos servicios no se pueden obtener en calidad de funcionarios públicos en virtud de rigideces institucionales. La vinculación de firmas consultoras nacionales o de los mismos servicios técnicos estatales con firmas extranjeras ofrece, por otra parte, una posibilidad de obtener la transmisión de conocimientos tecnológicos en aquellas materias en que el país está escaso, sin necesidad de tener que comprar "todo" el estudio del proyecto, y contribuyendo además a la maduración profesional de los técnicos. Otra posibilidad que convendría explorar es la de que en los contratos a que se llegue con los consultores

/extranjeros

extranjeros se consulte el empleo y formación de personal nacional para el estudio de proyectos, de una manera similar como se hace en la construcción y operación de proyectos.

Sin perjuicio de muchas ideas que se pudieran allegar al respecto, merece particular atención la que se refiere a la experiencia que en algunos campos ya han alcanzado instituciones públicas o empresas privadas en diversos países de la región. Tales empresas o instituciones no venden servicios de consultores, pero tal vez se podría pensar en una acción inspirada básicamente en un principio de solidaridad regional, de manera que pusieran a disposición de otros países su experiencia y conocimientos tecnológicos. Tales servicios serían pagados como a cualquier consultor, pero tendrían a su favor la circunstancia de no haber interés comercial comprometido, y de ser un elemento técnico que podría tener derivaciones interesantes en los esquemas de integración. Acaso una de las primeras tareas a desarrollar podría ser la de intentar un registro regional de tales empresas públicas o privadas.

Un esquema óptimo de concertación del trabajo de técnicos nacionales y extranjeros, y que recoge las ideas expuestas, podría ser el siguiente:

- a) Se identifican ideas de proyectos de acuerdo con las sugerencias de las oficinas públicas especializadas, los estudios sectoriales, las posibilidades de sustitución de importaciones, las encuestas al sector privado, el conocimiento de recursos naturales, lo que "está en el ambiente" y otros medios.
- b) Se seleccionan, de acuerdo con las oficinas de planificación, las ideas más interesantes a los fines de prosecución de estudios.
- c) Se organizan grupos de trabajo para cada proyecto y se prepara un esquema de investigación para un estudio preliminar. Estos grupos funcionan en las oficinas gubernamentales especializadas en cada sector, o en instituciones especialmente creadas para el estudio de proyectos; puede suceder que ya a este nivel se requiera asesoría externa. Habrá ocasiones en que el estudio preliminar baste para interesar a empresarios privados que tomen el proyecto a partir de ese punto hasta su desarrollo final.
- d) Una alternativa a b), es encargar directamente el estudio preliminar a una firma consultora nacional o extranjera; pero es importante advertir que aún en este caso es necesario que uno o más funcionarios se orienten acerca de los aspectos más salientes de la idea, a fin de que puedan definir el tipo /de asesoría

de asesoría que se desea, precisar los términos del contrato de compra de servicios a los consultores, y en general entenderse con ellos.

En otras palabras, la contratación del estudio no elimina, sino que más bien realiza la responsabilidad de los funcionarios que deben preparar las bases del estudio preliminar, seleccionar a las firmas especializadas, nacionales y extranjeras, y controlar el trabajo de éstas. Estos funcionarios actúan en verdad como empresarios que compran y califican los servicios que se requieren. Ellos deben "armar" el proyecto, o bien hacerlo conjuntamente con la firma especializada que actúe de coordinadora del proyecto, en caso de que participen varias firmas.

- e) El estudio preliminar permite conocer más de cerca las peculiaridades del proyecto y tomar decisiones con respecto a si se justifica continuar los trabajos hasta el nivel de anteproyecto. Por otra parte, ayuda a descubrir los puntos neurálgicos del proyecto y determinar cuáles aspectos del estudio pueden ser abordados con técnicos nacionales, pertenecientes o no al sector público, y en que materias específicas se requiere el "know-how" extranjero.
- f) En caso favorable se continúan los estudios con técnicos nacionales en aquellos aspectos en que ello es posible, y se contratan las asesorías técnicas extranjeras para los demás, dentro de un esquema armónico coherente del estudio total.
- g) Se "arma" el anteproyecto, integrando los esfuerzos de los técnicos nacionales y extranjeros.
- h) Se realiza el estudio de evaluación, empleando consultores extranjeros si se considera necesario; interesa tanto la evaluación técnica como la económica; en ocasiones puede ser justificable que otros tecnólogos y economistas revisen las estimaciones y juicios de los que participaron en el estudio original.

La evaluación del anteproyecto debiera ser hecha por la oficina sectorial de planeación o la Agencia o Centro de programación al

/cual le

cual le corresponde actuar en el sector, con la ayuda de los funcionarios que participaron en el estudio. En casos especiales, la participación de firmas especializadas extranjeras puede indudablemente ser útil y, cuando corresponde, la participación de representantes de oficinas de planificación de otros sectores (por ejemplo, en la evaluación de un estudio preliminar de regadío, deberían participar representantes del Ministerio de Agricultura, etc.)

i) El contar con el estudio al nivel de anteproyecto permite estimar en qué aspectos se requerirá asistencia técnica para las etapas de terminación de estudio técnicos, organización de empresas, licitaciones, ejecución, supervisión, control, etc.

Un esquema como el anterior permitiría contratar servicios de asesoría extranjera limitados a lo que realmente falta en el país, sin tener que comprar todo el estudio del proyecto. Así, por ejemplo, no se justifica traer consultores para que comiencen por hacer recopilaciones estadísticas, estudios topográficos, planos de edificios o reconocimientos de terreno, si hay técnicos locales capaces de hacerlo en función de una concepción orgánica del proyecto que puede ser aportado localmente.

8. Elementos de una acción de promoción

Desde el punto de vista de una acción de promoción para la identificación y estudio de proyectos, se puede distinguir entre el nivel nacional y el nivel de la ayuda que podrían prestar organismos internacionales.

Ya se ha visto que en una concepción amplia del problema se requiere un gran esfuerzo nacional de organización para entrar en la fase operativa de la planificación. De ahí que convenga destacar de inmediato que ningún organismo internacional puede sustituir a las autoridades gubernamentales en cuanto a la adopción de las decisiones para movilizar el talento nacional y crear las bases administrativas que se requieran para este objetivo.

En páginas anteriores se ha planteado también la tesis de que, en esencia, la promoción de proyectos en la región debe estar estrechamente vinculada a una decidida actitud gubernamental para el

máximo aprovechamiento del talento local, fuera o dentro de la administración pública. Dicha actitud se traduciría básicamente en la organización de un sistema de planificación que permitiera reforzar la acción en materia de proyectos, y en la obtención, en las mejores condiciones posibles, del "know-how" de los países más desarrollados, procurando su óptima complementación con el talento local.

Sobre estas bases, se pueden esbozar los principales elementos concretos de la acción gubernamental al nivel nacional. Sin pretender que lo que sigue sea una enumeración exhaustiva, se sugiere lo siguiente:

a) Dar la debida jerarquía a la oficina de planificación y asegurar la cohesión del sistema administrativo a los fines de la colaboración intergubernamental; y concretamente, en relación a los proyectos, facilitar la formación de equipos interdisciplinarios,

b) Reforzar las oficinas nacionales, sectoriales, regionales u otras instituciones que se ocupan de proyectos y lograr una mayor vinculación entre la formulación de proyectos y de programas. Esto último implica dar la debida atención al problema metodológico ya señalado y contar con los servicios de un mayor número de proyectistas, "generalistas" o "sectorialistas", que ayudarían a identificar proyectos y expresar las conclusiones del diagnóstico en términos de "unidades de actividad", a organizar grupos de trabajo y encaminar los estudios de los proyectos específicos que interesen a la planificación.

Las oficinas nacionales de planificación no pueden normalmente ocuparse de la preparación de proyectos, pero sí de promoverlos y de exigir un determinado nivel técnico; para ello debieran contar por lo menos con un pequeño núcleo de proyectistas "generalistas", que sirvieran de vínculo entre las oficinas especializadas y la oficina nacional de planificación en todo lo concerniente a proyectos.

c) Poner especial preocupación en las investigaciones de recursos naturales, orientándolos con más énfasis hacia la identificación de posibles proyectos en los distintos sectores de inversión. Esto implica, no sólo asignación de recursos, sino también la creación o perfeccionamiento de bases institucionales adecuadas. Es importante trascender los fines puramente científicos del estudio de recursos

/naturales y

naturales y pasar a la fase tecnológica, a través de la identificación de posibles proyectos.

d) Propender al máximo aprovechamiento de los técnicos nacionales y la racionalización en el empleo de consultores extranjeros, lo que implica, entre otras cosas estimular la formación de oficinas consultoras nacionales.

La movilización de técnicos nacionales implica dar continuidad a la demanda de estudios, lo que se puede facilitar:

a. Independizando los recursos financieros destinados al estudio de proyectos de las fluctuaciones que pudiera sufrir el proceso de inversión. Es decir, las "carteras o inventarios de proyectos" actuarían como elemento regulador de la demanda de servicios de firmas consultoras nacionales.

b. Utilizando al máximo a las firmas consultoras nacionales en los estudios de proyectos de la región.

Con respecto al empleo de asesorías extranjeras podría ser útil un sistema de interconsultas regionales en cuanto a las experiencias obtenidas con firmas consultoras.

c. Crear mecanismos de estímulo a la promoción de proyectos en el sector privado. En este sentido se podrían abordar ideas tales como: realizar estudios totales o parciales de proyectos que podrían interesar al sector privado y que son de conveniencia nacional; hacer encuestas de identificación de proyectos y de los obstáculos que los empresarios tienen para realizarlos; prestar asesoría gubernamental para la preparación de tales proyectos, especialmente para la pequeña y mediana industria; agilizar procedimientos burocráticos que inciden en la materia; facilitar canales de comercialización y contactos con el exterior a través del servicio consular y diplomático, u otros mecanismos tales como bancos de comercio exterior; divulgar posibilidades de inversión regional o sectorial puestos de manifiesto por los estudios de planificación. Junto con estímulos como los señalados, se puede inducir al sector privado a preparar mejores proyectos condicionando el otorgamiento de determinados créditos, franquicias tributarias o de otra naturaleza a la presentación de proyectos que cumplan una

mínima calidad técnica, según ya se ha señalado.

Los préstamos utilizados por empresas privadas para estudios que se traduzcan en proyectos "bancables" se recuperarían al otorgarse el crédito de inversión, de manera que los recursos pudiesen revertir a un "fondo" de preinversión.

d. Organizar cursos de capacitación en materia de proyectos y estimular la preparación de material didáctico para elevar el nivel técnico de los funcionarios o ejecutivos del sector público o de la empresa privada que se interesen.

Es obvio que la ayuda de los organismos internacionales no puede cubrir la totalidad de éstos u otros aspectos no señalados en la somera descripción de tareas que antecede, y que deben ser de responsabilidad nacional. Por otra parte, tampoco se puede pretender que se cumplan todas las condiciones para iniciar una acción promotora, aunque sea importante señalar sus verdaderas implicaciones a fin de orientar los esfuerzos dentro de un marco de referencia que tenga perspectiva y que impida reforzar ciertos sectores a expensas de otros.

La forma concreta en que se encarará la ayuda de dichos organismos y los campos en que se concentrará dependerán necesariamente de las condiciones y circunstancias prevaletientes en los diferentes países. Al respecto conviene mantener el máximo de flexibilidad, sobre todo en la fase inicial, hasta obtener un conocimiento más cabal de los obstáculos.

Sin perjuicio de la ayuda que normalmente estos organismos internacionales prestan en la región, podría intentarse una experiencia concertada y limitada a unos pocos casos en que existan condiciones más favorables desde el punto de vista ya señalado. Condición indispensable será, en todo caso, que el país cuente con una repartición de alto nivel que sirva de base administrativa de contacto y entendimiento entre el gobierno y las entidades que prestan ayuda. En términos generales, lo ideal será que esta base esté lo más próximo posible a las oficinas de planificación general, desde donde se pueda tener una visión de conjunto, a la vez que fácil acceso a los sectores en que se desea

/operar o

operar o los puntos críticos específicos en que la ayuda se necesita con más urgencia.

Sin intentar detallar el tipo de ayuda que se podría prestar en materia de proyectos, atendida la conveniencia de que exista amplia flexibilidad para adaptarse a cada caso, cabría considerar las siguientes grandes direcciones.

a. Continuar las investigaciones iniciadas para lograr un conocimiento más íntimo de los obstáculos que hay que vencer para mejorar la situación de proyectos en la región.

b. Asistencia financiera para formar el "stock" de proyectos en todos los sectores. Ella se destinaría a suplementar fondos nacionales y no se otorgaría como donación, sino como préstamo, si bien en las condiciones más favorables posibles. Este financiamiento suplementario facilitaría y podría ser un estímulo para la realización de las tareas que se mencionan en los puntos que siguen.

c. Ayudar a organizar misiones técnicas para asesorar en determinadas materias, como por ejemplo: identificación de posibles proyectos en determinadas ramas industriales, investigación de recursos naturales, realización de encuestas sobre proyectos, u otras tareas que incidan en la materia.

d. Ayudar a seleccionar asesores que permanecerían en el país por períodos más o menos prolongados a fin de colaborar en la promoción de proyectos. Serían básicamente los "proyectistas generalistas" o "proyectistas sectorialistas" mencionados antes, que colaborarían en la organización de los grupos de trabajo, la preparación de esquemas para iniciar el estudio de proyectos y tareas conexas ya descritas.

e. Asesorar técnicamente en la creación o fortalecimiento de instituciones para la promoción de proyectos, como podrían ser Centros de Estudios de Proyectos, Bancos o Corporaciones de Fomento.

f. Colaborar en la organización de cursos de capacitación en preparación de proyectos y en la elaboración o divulgación de material didáctico sobre la materia.

g. Promover

g. Promover el servicio de asesorías técnicas de empresas y servicios estatales o privados existentes en diversos países de la región, y que han alcanzado un alto nivel técnico según ya se ha expuesto; una primera tarea podría ser la de seleccionar una lista de tales instituciones y luego tomar contacto con ellas para conocer su reacción a la idea de que ofrezcan esas asesorías a los demás países.

Tanto la ayuda financiera como la asesoría técnica se debieran decidir de acuerdo a prioridades convenidas con las oficinas de planificación y en estrecho contacto con los organismos nacionales existentes. En ningún caso se podría pretender que organismos internacionales sustituyan a las entidades nacionales en las decisiones que sea necesario adoptar, o que tomen directamente a su cargo las tareas de preparar los proyectos. Lo que se persigue es realizar un esfuerzo para que los recursos financieros y humanos que se aporten a la preparación de proyectos no se asignen a iniciativas e ideas dispersas, no sujetas a un escrutinio previo.

En el fondo, y de acuerdo a lo ya explicado, la ayuda financiera y técnica en materia de proyectos debiera estar destinada a reforzar el sistema de planificación y ayudarlo a ser más operativo.

Es naturalmente prematuro anticipar cuales serían las modalidades concretas de esta colaboración. La complejidad de las tareas y la escasa experiencia que se tiene al respecto hacen aconsejable limitar en un comienzo la acción conjunta a muy pocos países, prefiriendo aquellos en que las condiciones básicas se encuentren más propicias y en que haya evidencia de que hay una decidida voluntad gubernamental. El plan concreto de acción se desarrollaría de acuerdo a la realidad y con la más amplia flexibilidad de acuerdo a lo ya explicado.

Por cierto que esta acción concertada Instituto-BID en unos pocos países, no implica descartar la ayuda que en estas mismas materias ambas Instituciones están prestando de todas maneras en los diversos países.

Lo que se sugiere es limitar en un comienzo la iniciativa a unos pocos casos, a fin de poner en práctica un esquema de ideas como el contenido en este documento, y ganar así una experiencia que permita proponer planes más ambiciosos para la región.