

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION ECONOMICA
Y SOCIAL

LIMITADO

Santiago, octubre de 1971

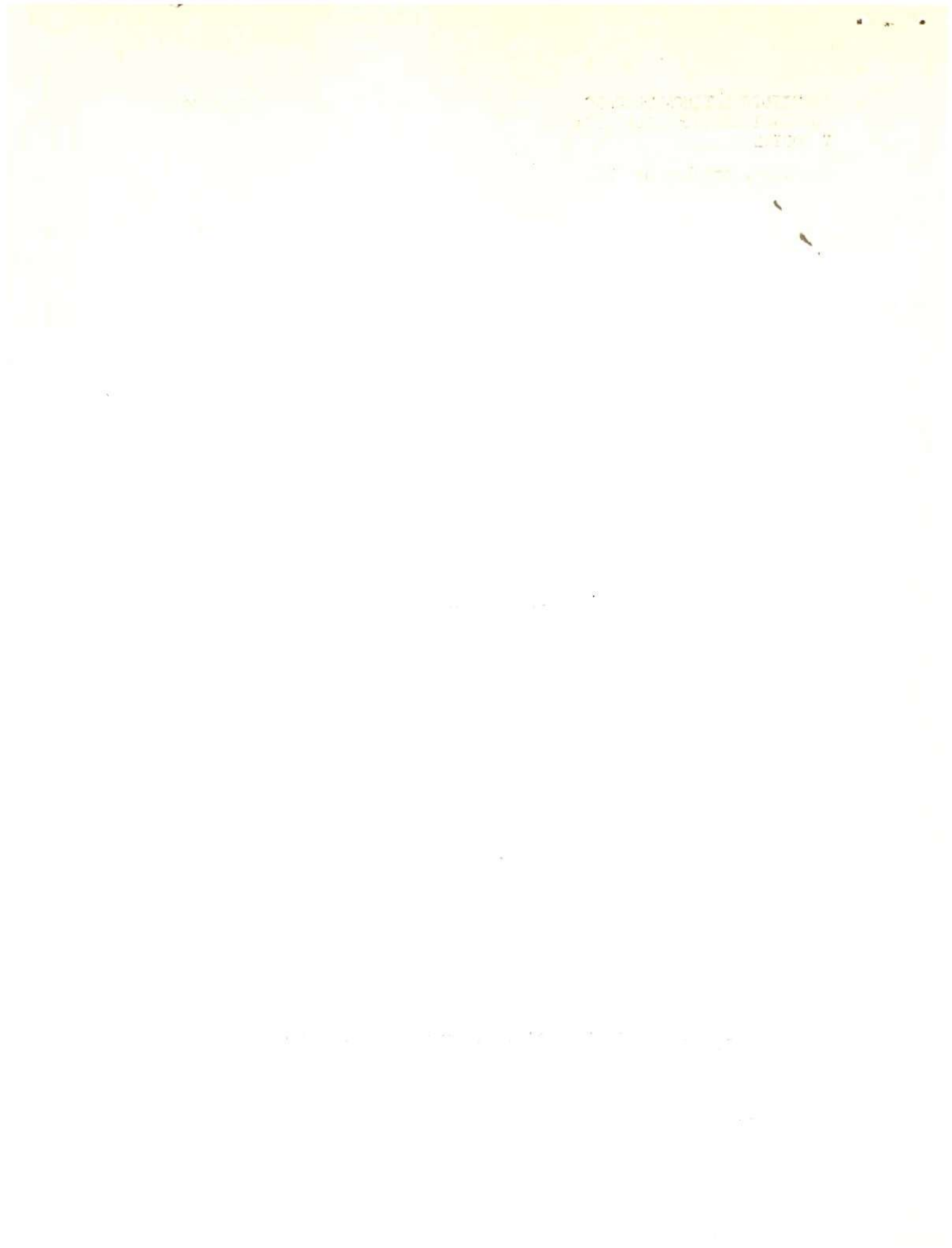
LA FUNCION DE PREINVERSION DEL PNUD EN LA
PROGRAMACION POR PAISES

Informe preliminar presentado al Administrador a solicitud de la
Junta Consultiva.

3549

I-465-72-S

9203



INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
1. El papel de la preinversión en el desarrollo económico y social	3
2. Naturaleza y alcance de las actividades de preinversión	10
3. Criterios fundamentales para la evaluación y selección de estudios de preinversión	15
4. El papel del PNUD en la preinversión	20
Conclusiones y recomendaciones preliminares	31

1. The first part of the document is a list of names.

2. The second part is a list of dates.

3. The third part is a list of locations.

4. The fourth part is a list of events.

5. The fifth part is a list of people.

6. The sixth part is a list of things.

INTRODUCCION

En la última reunión de la Junta Consultiva, el Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo me solicitó, en mi calidad de miembro de esa Junta, la elaboración de un documento sobre pre-inversión e inversión subsecuente, que pudiera servir de base para discutir ese tema en la próxima reunión de la Junta. Acepté esta labor, contando con el apoyo técnico del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Posteriormente, en un intercambio de cartas con el Administrador, se aclaró que éste sería un estudio exploratorio encaminado a ayudar a la "Junta Consultiva a asesorar al Administrador para proponer al Consejo de Administración: a) una redefinición de la función de preinversión del PNUD, y b) los medios que podrían usarse para hacer una selección más eficiente de los proyectos del PNUD orientados a la inversión, en el marco de la programación por países del PNUD".

Teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo para llevar a cabo un análisis apropiado de un tema tan amplio y complejo, se acordó hacerlo sobre la base de documentación del PNUD, la asesoría de funcionarios del PNUD familiarizados con el tema, y las ideas que el Instituto estaba desarrollando en esta materia, especialmente a través del Programa de Proyectos. Se convino también en que las hipótesis iniciales serían puestas a prueba a través del análisis de algunos proyectos del PNUD en dos países de América Latina.

El estudio se realizó por funcionarios del Instituto bajo mi dirección con la colaboración de consultores de alto nivel con vasta experiencia en materias relacionadas estrechamente con la preinversión.^{1/}

^{1/} El señor Héctor Hurtado, ex Jefe de Planificación de Venezuela; el señor Cleantho de Paiva Leite, ex Director Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo para el Brasil y el Ecuador, y el señor Sergio Molina, ex Ministro de Hacienda de Chile y ex Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de Chile.

Se ha realizado un análisis ---muy sumario, ya que el estudio debió hacerse sólo en dos meses--- de algunas de las actividades del PNUD en América Latina,^{1/} aunque se ha reflejado principalmente la experiencia del Instituto y de los consultores en los campos de la planificación y el desarrollo.

El informe comienza con un intento de aclarar el uso actual y el papel potencial de la preinversión como instrumento de las políticas y planes de desarrollo nacional. Esto sirve de base para una revisión de la naturaleza y alcance del concepto de preinversión y para discutir algunos criterios fundamentales de selección de proyectos de preinversión. Finalmente, se considera la función del PNUD en este ámbito y se sugieren líneas generales de acción para mejorar su contribución al logro de los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo.

Huelga señalar que aunque el estudio enfoca uno de los campos de la actividad del PNUD, la preinversión en sentido estricto, no se propone menoscabar la importancia de las contribuciones del PNUD en otras esferas, como la transferencia de tecnología, la capacitación de recursos humanos, la planificación general y sectorial, y en general, la creación y el fortalecimiento de las instituciones necesarias para el desarrollo económico y social de los países del tercer mundo.

Raúl Prebisch

^{1/} Debe señalarse que el estudio se benefició en gran medida con las opiniones de los señores Luis M. Ramírez Boettner y Anthony Balinski, que han tenido larga experiencia como Representantes Residentes en América Latina.

1. El papel de la preinversión en el desarrollo económico y social

En el proceso de inversión de un país, los estudios de preinversión deberían ser el puente entre la adopción de una política de desarrollo, su traducción en planes y la ejecución de estos planes mediante inversiones concretas. El esquema a que se ciñan las actividades de preinversión influirá decisivamente en la estructura, la distribución sectorial y espacial y la calidad de las inversiones.

Para lograr determinados objetivos del desarrollo, la planificación de la inversión debe basarse en la identificación oportuna de aquellas actividades de preinversión que conduzcan a la selección de alternativas estratégicas de inversión aptas para concretar esos objetivos. Esto sólo puede hacerse si la preinversión es utilizada como herramienta para explorar futuras oportunidades de inversión, destinadas a orientar el desarrollo a largo plazo de un país. Una vinculación inadecuada entre los objetivos de la política y las actividades de preinversión provocará una escasez de proyectos, necesarios para alcanzar las metas de inversión destinados a materializar los objetivos de la política. Esto señala claramente la necesidad de una acción más sistemática en el campo de la preinversión.

Las actividades que se definen en general como de preinversión comprenden estudios fundamentales que ayudan a aumentar las oportunidades de inversión, ofrecen un marco para la elaboración de estudios de factibilidad, y los estudios de factibilidad mismos sobre cuya base pueden tomarse y ejecutarse decisiones concretas de inversión. Esta definición se aclarará más en la siguiente sección del informe. Entre tanto, sin embargo, es útil para asignar un significado al concepto de preinversión y a su papel como requisito previo para la selección y ejecución de proyectos estratégicos.

Las etapas de preinversión de un proyecto de gran tamaño toman generalmente de tres a cinco años, y aún más, según sea la naturaleza del proyecto (por ejemplo, una carretera requiere normalmente menos tiempo de preinversión que una central hidroeléctrica o un nuevo alto horno). Por esta razón

/las decisiones

las decisiones de inversión para un plan o para un período determinado están condicionadas por la labor desplegada previamente en el plano de la preinversión. Ello señala también la necesidad de una mayor previsión que la corriente, con objeto de contar a tiempo con los estudios fundamentales necesarios para determinar y desarrollar nuevos proyectos estratégicos, esenciales para los objetivos de desarrollo a largo plazo de un país.

Lo anterior refleja la situación que predomina en general en América Latina. Desde luego, debe tenerse presente que hay grandes diferencias de país a país y de un sector a otro. La experiencia muestra que un país que sigue una estrategia claramente definida de desarrollo a largo plazo establece generalmente mecanismos de preinversión que a lo largo del tiempo generan proyectos acordes con esa estrategia.

Sin embargo, la situación general puede calificarse de desequilibrio intersectorial. Esto significa que en algunos sectores, tales como electricidad y transporte, que corresponden generalmente a aquéllos en que un organismo gubernamental tiene un papel ejecutor, la preinversión tiende a expresarse en planes sectoriales o subsectoriales.^{1/} En otras actividades, en las que las bases institucionales son en general más débiles o más difusas, los esfuerzos de preinversión son en general inadecuados: la agricultura constituye un ejemplo típico. Estas disparidades intersectoriales conspiran contra el logro de los objetivos generales, ya que no pueden alcanzarse las metas de inversión fijadas para sectores claves.

Además, los retrasos de sectores productivos o sociales provocan frecuentemente el subaprovechamiento de una costosa infraestructura.

A medida que los países en desarrollo fijan tasas de crecimiento más ambiciosas, se hace más evidente la escasez de proyectos estudiados suficientemente como para servir de apoyo a un plan de inversiones. Por ejemplo, para aumentar la tasa de crecimiento de 5 por ciento a 7 u 8 por ciento debe aumentarse en gran medida la inversión. Uno de los

^{1/} En esta materia merece señalarse la labor positiva del Banco Mundial, realizada a veces por intermedio de proyectos del PNUD.

requisitos previos para aumentar la inversión es contar con proyectos listos para su ejecución. La conocida falta de proyectos constituye un ejemplo dramático de las deficiencias del proceso de preinversión.

La necesidad de estudios de preinversión se hace aún más evidente cuando los países planean y deciden hacer importantes cambios en la orientación de su desarrollo. En estas circunstancias, muchas de las nuevas inversiones estratégicas, necesarias para efectuar estos cambios, no habrán sido oportunamente estudiadas de forma que permitieran realizarse inmediatamente o al menos en plazos relativamente cortos. El planificador, en ese caso, se vería constreñido a trabajar dentro de las consabidas rigideces de los compromisos de "arrastre", ya que no habría tenido tiempo de generar un número suficiente de proyectos derivados de la nueva política.

Estas consideraciones sobre la situación de los estudios de preinversión no deben conducir a una actitud pesimista o derrotista respecto de la viabilidad de aumentar las tasas de crecimiento ni de reorientar las estrategias de desarrollo. En primer lugar, esto no se puede lograr en forma inmediata, y se requiere capacidad de previsión desde el comienzo para reorientar los estudios de preinversión, atendiendo a la nueva política económica. La necesidad de aumentar rápidamente la cantidad de proyectos con que se cuenta podría poner en peligro su calidad, aunque existen atajos para los estudios de preinversión, pese a que el factor de riesgo y eventualmente el costo del proyecto puedan aumentar. Sin embargo, el buen criterio al tomar decisiones de inversión puede acelerar a veces el proceso. En esta materia la experiencia a escala mundial del PNUD puede servir de gran ayuda a los países.

Los cambios en la política afectan naturalmente la orientación y el volumen de las actividades de preinversión. Para asegurar por anticipado que las actividades de preinversión estarán acordes con las nuevas estrategias de desarrollo, se requieren mayores esfuerzos y una mayor atención lo que significa que los estudios de preinversión deben ser programados dentro del proceso de elaboración y ejecución de las políticas de desarrollo.

/La planificación

La planificación del desarrollo es un proceso que procura asegurar una asignación más eficiente de los recursos y por lo tanto debería facilitar una programación más racional de las actividades de preinversión. Además, en la medida en que los estudios de preinversión se atengan a las directrices establecidas en las políticas de desarrollo, se superaría la escasez de proyectos que pueden ejecutarse en relación directa con un plan. De ahí que la actividad de preinversión sea necesariamente parte integrante del proceso de planificación.

La necesidad de programas nacionales de preinversión

En la sección anterior se ha subrayado la importancia del papel de la preinversión en los países en desarrollo, especialmente al intentar acelerar el crecimiento económico y simultáneamente reorientarlo por medio del cambio estructural, tareas en las que gran parte del tercer mundo está actualmente empeñado. ¿Cómo asegurar que la preinversión sea un instrumento para lograr estos fines? ¿Qué medios hay para superar las notorias deficiencias actuales, que en muchos casos impiden a los países alcanzar sus metas de inversión, e incluso lograr los recursos externos que requieren para alcanzar estos objetivos?

Si se admite generalmente, como ahora sucede en forma casi universal, que la planificación es la vía más racional para aplicar una política de desarrollo, también debe reconocerse que, si las actividades de preinversión han de rendir el máximo de beneficios, deben estar pensadas con la vista puesta en el futuro y ser ejecutadas como una línea de acción deliberada y continua. Esto asegurará la disponibilidad de los antecedentes y de la información que necesitan los países para asignar recursos y ejecutar planes de inversión compatibles con una estrategia nacional de desarrollo.

Desde el punto de vista operacional, los conceptos anteriores sugieren la conveniencia de formular programas nacionales de preinversión para dar coherencia y continuidad a las actividades de preinversión. El objetivo básico debería ser el de asegurar que los estudios necesarios para

/concretar proyectos

concretar proyectos de fundamental importancia para el desarrollo, estén disponibles en el momento oportuno.

No se trata, por supuesto, de programar la preinversión para todas las inversiones (de grande, mediana o pequeña escala) en un país determinado, sino más bien aquéllas especialmente importantes desde el punto de vista de las políticas.

Tampoco se trata de que la programación de la preinversión implique que se creen mecanismos rígidos, que puedan constreñir las iniciativas que surgen de todos los sectores de una comunidad nacional que promueven el estudio de oportunidades de inversión y proponen soluciones para las demandas sociales a través de nuevas inversiones. Por el contrario, estos mecanismos deben ser flexibles y capaces de incorporar en programas aquellas iniciativas que contribuyan a alcanzar los objetivos económicos y sociales del país.

Lo que debe ser corregido es la forma asistemática, parcial o insuficiente en que se realizan las actividades de este tipo en muchos países. Como ya se señaló, una razón común para ello es que en algunos sectores claves faltan a menudo los proyectos fundamentales que se requieren para la aplicación de las políticas. Además, los plazos y la ejecución de proyectos estratégicos son con frecuencia insatisfactorios porque los proyectos complementarios no entran en ejecución en el momento oportuno. Esto se ve claramente en algunos proyectos llevados a cabo con relación a riego, colonización y ciertas obras de infraestructura.

En esencia, una bien fundada planificación de la inversión se basa en análisis sistemáticos de las alternativas de inversión. Estos análisis, previos a las decisiones de inversión, constituyen de hecho las actividades de preinversión. Resulta claro, pues, que los programas nacionales de preinversión deben servir de instrumento para la asignación de recursos y constituyen el puente entre los planes de desarrollo y su concreción en proyectos de inversión.

La programación de la actividad de preinversión debería posibilitar la identificación anticipada de los puntos de estrangulamiento y facilitar

/de esta

de esta manera la asignación de los recursos financieros y técnicos necesarios para los estudios que se requieren para superar tales puntos de estrangulamiento. También aseguraría la continuidad de los diversos estudios (que se examinan más adelante en el presente informe) encaminado a resolver si debe hacerse o no la inversión de que se trate, sobre la base de la información técnica, institucional y financiera apropiada. La experiencia revela que la falta de esta continuidad es una de las principales razones de la gran cantidad de estudios básicos subaprovechados que yacen en los archivos de muchos países en desarrollo, y que podrían ayudar a resolver la escasez de proyectos mencionada anteriormente, si se los complementase en forma apropiada.

Directrices para la programación de la preinversión

Como sucede con la planificación, formular programas nacionales de preinversión implica necesariamente un proceso por etapas.

La primera etapa requeriría la elaboración de un inventario explícito de preinversión, a partir de la información solicitada a los organismos gubernamentales encargados de elaborar o de financiar estudios de preinversión, así como de las empresas privadas más importantes. Esta etapa indicaría la situación de los principales estudios de preinversión y brindaría a los organismos ejecutores una estimación del plazo en que estarían listos para ser ejecutados como proyectos. El análisis sistemático de esta información debe poner de relieve la pauta de las inversiones que se ejecutarán en los próximos años y permitir la elaboración de medidas que ayuden a superar los aspectos más críticos de los objetivos del desarrollo.

Disponer de un inventario de preinversión serviría de base para formular un programa de preinversión con una perspectiva amplia y de largo plazo, que consistiría en:

a) Diagnóstico de la compatibilidad entre los objetivos a mediano plazo de la política nacional de desarrollo y la etapa y situación en que se encuentran los principales proyectos de inversión disponibles;

/b) Determinación

b) Determinación de los campos en que faltan proyectos o de aquéllos que sean inconsistentes con la política de desarrollo, seguida de una indicación de los estudios que se requieren para suplir esas deficiencias;

c) Definición de los campos en que se requieren estudios de pre-inversión, para obtener la información necesaria que permita trazar líneas de inversión para el desarrollo de una estrategia a largo plazo; y

d) Formulación del programa de preinversión como base para asignar recursos a fin de realizar los estudios incluidos en el programa y de establecer la responsabilidad institucional por la coordinación y realización de los estudios y la aplicación de sus conclusiones.

Quando el país cuenta con un sistema de planificación, como sucede en la mayor parte de América Latina, la formulación del programa de pre-inversión debe estar relacionada estrechamente con el proceso de planificación, y en especial con la planificación de la inversión. La pre-inversión programada podría, entonces: a) suministrar las bases para la inclusión de los proyectos fundamentales que se requieren para alcanzar las metas del plan, y b) prever las necesidades de preinversión para planes futuros acordes con la estrategia a largo plazo del país. Vale la pena señalar que la revisión de algunos planes de desarrollo recientes revela que ciertos estudios de preinversión han sido utilizados para la preparación de planes futuros.

En los casos en que no exista un plan de desarrollo, la programación de las actividades de preinversión debería apoyarse mayormente en las políticas globales y sectoriales del gobierno.

La experiencia de los procesos de planificación en América Latina en el último decenio enseña que la colaboración en el fortalecimiento de la programación de estudios de preinversión a escala nacional puede convertirse en una meta operativa y en un puente eficaz entre las políticas y las inversiones. Para alcanzar los objetivos buscados, los organismos gubernamentales encargados de tomar las decisiones de inversión y de aplicarlas deberían participar, desde el comienzo, en la formulación de programas nacionales de preinversión.

/La experiencia

La experiencia de las instituciones financieras internacionales que han concedido préstamos globales de preinversión, no ligados a operaciones específicas de inversión, y la del Instituto Latinoamericano de Planificación, revela que en algunos casos es necesario un mecanismo que coordine las actividades nacionales de preinversión y que dependerá, desde luego, de las circunstancias y condiciones de cada país. En esos casos, este mecanismo coordinador deberá contar no sólo con recursos técnicos para evaluar solicitudes de preinversión de organismos gubernamentales o privados, sino también con recursos financieros para promover y apoyar el esfuerzo de preinversión, cuando éste requiera fortalecerse.

Aunque el desarrollo de estas actividades de preinversión se basa --y debe basarse-- principalmente en recursos nacionales, los países en desarrollo necesitan normalmente cooperación externa suplementaria, no sólo de orden financiero, sino también experiencia técnica y servicios consultivos del tipo que brinda el PNUD.

2. Naturaleza y alcance de las actividades de preinversión

El concepto de preinversión no ha sido nunca definido claramente en la literatura económica. El origen de su utilización parece estar ligado a las actividades de las Naciones Unidas, en especial a partir de la creación del Fondo Especial, en 1958. Respondió en apariencia, a la necesidad de encontrar una denominación a las actividades desarrolladas para cumplir con las condiciones que debían reunir los proyectos, para aprovechar los fondos internacionales susceptibles de canalizarse hacia el incremento del esfuerzo de capitalización de los países en desarrollo.

Así, la preinversión fue concebida como un instrumento para aumentar la cantidad y mejorar la calidad de los proyectos presentados por los países en desarrollo a los bancos y otros organismos de financiamiento externo. Esta sigue siendo la interpretación más común sobre la necesidad de realizar cierto tipo de estudios previos a las decisiones de inversión. Explica también por qué organismos financieros multilaterales y

/bilaterales asignan

bilaterales asignan recursos significativos (créditos de preinversión) con el fin de estimular y ayudar a los países a elaborar proyectos "bancables".

Sin embargo, los países en desarrollo van reconociendo cada vez más que los estudios de preinversión no son sólo un requisito para obtener financiamiento externo, sino que sirven para mejorar la eficiencia de todo el proceso de inversión, es decir, para asegurar una mejor distribución de los recursos y un mayor rendimiento del capital tanto interno como externo. En consecuencia, las actividades de preinversión que reciben asistencia externa deben ser consideradas como una parte integral del esfuerzo de preinversión del país y no meramente como un mecanismo para captar más fondos internacionales.

Más aún, las experiencias de los intentos por superar la falta de proyectos para financiamiento externo reveló que el énfasis inicial en los estudios de factibilidad (básicamente un análisis de costo-beneficio para tomar una decisión de inversión) demostraba la necesidad de estudios previos para contar con información para seleccionar entre las distintas alternativas técnicas y económicas de ejecutar un proyecto determinado. Esta experiencia originó el concepto de un estudio de prefactibilidad, que no siempre se ha definido bien. Pero entonces resultó nuevamente claro que otros tipos de estudios también suministran información que ayuda a seleccionar proyectos entre varias posibilidades de inversión: son los estudios de tipo básico o de investigación. Otro factor que ayudó a ampliar el concepto de preinversión fue la toma de conciencia de que la escasez de proyectos no podría ser superada con la sola realización de estudios de factibilidad de proyectos ya individualizados. Era necesario realizar un esfuerzo para ampliar la gama de oportunidades de inversión.

Así, el concepto de preinversión ha ido cambiando gradualmente en su naturaleza y alcance, no como resultado de una discusión teórica —que tal vez sería oportuna ahora como parte del proceso de asignación de recursos—, sino estrictamente sobre la base de una búsqueda de soluciones prácticas a problemas prácticos. En el momento actual, la preinversión puede entenderse como un conjunto de actividades orientadas a la identificación de oportunidades de inversión, analizando y seleccionando las de

/mayor valor

mayor valor relativo y elaborando los estudios (proyectos de preinversión) que preparen el camino a las decisiones de inversión. Todas estas actividades constituirían la base para la formulación definitiva del programa de preinversión descrito en la sección primera.

El proceso de preinversión implica una serie de aproximaciones o etapas sucesivas que conducen a decisiones específicas de inversión. La primera etapa consiste en estudios básicos, la segunda en programas de inversión sectoriales o subsectoriales de naturaleza preliminar, y la tercera en estudios de factibilidad. Después de la tercera y última etapa del proceso de preinversión debe prepararse el diseño de ingeniería para la ejecución de la inversión, para aplicar la correspondiente decisión de inversión.

La primera etapa, que comprende estudios o investigaciones básicas, inspiradas en determinados objetivos de política, sirve para identificar nuevas oportunidades de inversión. Estos estudios tienen por objeto obtener información básica para ayudar a ampliar la selección de líneas de inversión y para proporcionar datos necesarios para definir políticas sectoriales y regionales de inversión. Un ejemplo de este tipo de estudios es el de recursos naturales, cuyo objetivo es la descripción y medición del potencial de las posibilidades económicas de explotación.

Una vez identificadas las nuevas oportunidades de inversión en la primera etapa, corresponde preparar en la segunda etapa un análisis preliminar de cada una de estas oportunidades. Estos análisis no deben hacerse aisladamente, sino en relación con otras oportunidades de inversión, relacionadas con el mismo sector de actividad o ubicados en la misma zona geográfica. Esto es necesario por dos razones: primero, para evaluar la interdependencia y complementación de los proyectos, y segundo, para considerar la conveniencia de examinar las posibilidades que satisfacen las mismas necesidades de inversión. Además, la segunda etapa debe proporcionar directrices y marcos de referencia para la elaboración de proyectos específicos según un orden de prioridad, incluyendo información relativa a los aspectos financieros e institucionales, para suministrar una base para la toma de decisiones relativas a un complejo sectorial o espacial de /actividades. Debe

actividades. Debe incluir estudios de prefactibilidad de proyectos determinados, conteniendo análisis preliminares de costo-beneficio. Un ejemplo sería la elaboración de programas de inversión en el sector de electricidad, en que se estiman las tendencias a largo plazo de la demanda, se examinan distintas posibilidades técnicas y económicas para satisfacerla, se confecciona un calendario para la recepción de inversiones específicas y se analizan sistemáticamente los diversos factores que condicionan el financiamiento y la ejecución de proyectos.

En la etapa final del proceso de preinversión, deben estudiarse más detalladamente los proyectos identificados y preseleccionados en las etapas anteriores para proporcionar las informaciones y análisis técnicos, económicos, institucionales y financieros necesarios para tomar decisiones específicas de inversión. Los estudios de factibilidad juegan un papel útil en esta etapa del proceso de preinversión. Deben incluir disposiciones para completar el diseño de ingeniería y otros aspectos de la ejecución de los proyectos.

Dos ejemplos típicos de proyectos del PNUD pueden servir para ilustrar este proceso, que pasa por etapas sucesivas de aproximación conducentes a la decisión definitiva de inversión.

En el primer caso un país decide investigar las posibilidades de explotar los recursos forestales de una zona determinada. Esta decisión se basa en el conocimiento general previo de los recursos forestales, en una estimación de la demanda de recursos forestales, y en el deseo de fomentar el desarrollo de esa región. Sin embargo, la profundidad y el detalle del conocimiento de los recursos forestales y del costo de su explotación son insuficientes para tomar decisiones de inversión. La primera etapa del proceso de preinversión consistiría en realizar un estudio forestal con objeto de obtener la información fundamental para evaluar el potencial económico del bosque y las directrices para su desarrollo. En la segunda etapa la información recogida se usa para analizar las distintas posibilidades y elaborar un programa de inversión. En la tercera etapa se analizan cada una de las inversiones propuestas, hasta llegar a decisiones específicas de inversión.

En el segundo caso, un país enfrentado a una rápida tasa de urbanización considera necesario planificar la inversión para su infraestructura /urbana. Para

urbana. Para alcanzar este objetivo, se hace un estudio básico que suministra información sobre el estado de la infraestructura urbana existente y las tendencias del movimiento de la población, de manera de permitir realizar proyecciones de las necesidades futuras. Teniendo presentes los objetivos sociales de la estrategia de desarrollo del país, la segunda etapa del proceso de preinversión consiste en formular un plan de inversión a largo plazo para la infraestructura urbana, que incluye distintas alternativas de satisfacer las demandas económicas y sociales de las comunidades urbanas. En la tercera etapa, se analizan y proyectan en todas las unidades de inversión, en orden de prioridad suministrando así la base para tomar las decisiones de inversión.

Aunque la observación de la realidad puede revelar en muchos casos un panorama confuso en el que se mezclan los estudios, los programas y los estudios de factibilidad que llevan a tomar las decisiones de inversión, la preinversión constituye de hecho un continuo, una cadena constituida por eslabones que pueden estudiarse separadamente, pero que culmina haciendo posibles decisiones bien fundadas de inversión. Este proceso, que puede variar en cada caso, da una base racional para nuevas inversiones, para el mejoramiento o la actualización de otras ya realizadas y para evitar, en algunos casos, inversiones que implicarían un derroche de recursos.

La característica que marca al proceso como proceso de preinversión es que cada uno de los estudios es un punto de apoyo conducente a decisiones de inversión, aunque en las primeras etapas del proceso no siempre aparezcan muy claras las perspectivas concretas de la inversión final.

3. Criterios fundamentales para la evaluación y selección de estudios de preinversión

La programación de las actividades nacionales de preinversión ha sido propuesta como un requisito esencial para ordenar las inversiones a mediano y largo plazo, de forma que correspondan a las políticas y planes de desarrollo de los países. Para formular el programa es necesario un análisis de cada proyecto propuesto, para asegurar su consistencia interna, su prioridad y las posibilidades de alcanzar los resultados deseados. Este tipo de análisis es incluso más importante en los casos en que no existe un programa de preinversión propiamente tal, que es lo que sucede hoy en día en la mayor parte de los países.

La selección de proyectos de preinversión puede orientarse sobre la base de criterios básicos que, aunque son bien conocidos hasta el punto de parecer obvios, deben tenerse siempre presentes para evitar el despilfarro de esfuerzos de preinversión. Es casi axiomático que el uso sistemático de los criterios que se sugieren a continuación mejoraría considerablemente la selección de los proyectos desde el punto de vista de la calidad final de la inversión.

Los siguientes criterios parecen ser básicos para la selección de proyectos de preinversión:

- compatibilidad con la política y objetivos de desarrollo del país;
- análisis preliminar de costo-beneficio;
- existencia de perspectivas razonables de financiamiento internas o externas;
- existencia de condiciones institucionales que aseguren la buena realización del estudio y su ejecución consecuente;
- disponibilidad de mercado para los bienes o servicios;
- disponibilidad de insumos;
- relación con el nivel tecnológico del medio.

a) Compatibilidad entre los proyectos propuestos y la política y objetivos de desarrollo del país

Un plan o política de desarrollo procura alcanzar ciertos objetivos fundamentales. La aplicación de este criterio requiere una evaluación de la contribución que se espera del proyecto respecto del logro de los objetivos. Esto implica el análisis del proyecto y de su papel en el sector económico-social (o en la región) en que habrá de funcionar.

Dentro de este análisis tendría especial utilidad disponer de un cuadro claro de los proyectos estratégicos del país. Proyectos estratégicos son aquellos que, a menos que se los realice oportunamente, perjudicarán la ejecución de la política de desarrollo. Por ejemplo, un retraso al completar los estudios de preinversión para construir un complejo petroquímico, fundamental en la política de desarrollo, puede, entre otras cosas, influir gravemente en el balance de pagos del país. Sin embargo, como se señaló anteriormente, la programación de los proyectos estratégicos de preinversión debe tener en cuenta además las necesidades futuras que están más allá de los plazos del plan. En consecuencia, la selección del campo de la actividad de preinversión requiere una visión estratégica del futuro incluso mayor.

La prioridad asignada a un estudio de preinversión debe determinarse tanto en relación con el objetivo mismo del proyecto como con su calendario, ya que los resultados del estudio deberán estar disponibles en el momento de tomar decisiones relativas a la inversión.

b) Análisis preliminar de costo-beneficio

Los análisis de costo-beneficio de la inversión o del conjunto de inversiones que se espera deriven del estudio deben complementar los objetivos de la política de desarrollo. Son conocidas las dificultades que plantea la aplicación de este tipo de análisis y abundan en las publicaciones económicas las controversias sin resolver sobre el tema. Debe recordarse que autores distinguidos sostienen que el análisis costo-beneficio no es una técnica, sino un criterio para evaluar el efecto de la inversión desde el punto de vista de las metas nacionales con objetivos sociales.

Pese a las controversias, sin embargo, pueden y deben hacerse algunas estimaciones cuantitativas de los costos y beneficios de las posibles inversiones estudiadas a lo largo del proceso de preinversión. Así un cálculo aproximado del costo por kwh de una central hidroeléctrica; el costo estimado por ha de un proyecto de riego; la factibilidad de la explotación de un recurso mineral, teniendo en cuenta el rendimiento esperado y la inversión necesaria, son elementos importantes que habrán de considerarse en el proceso de selección.

Este tipo de análisis será más preciso a medida que el proceso de preinversión avance hacia sus etapas finales. En el momento en que el proceso alcance el plano de la factibilidad, la calidad y la cantidad de la información disponible deberán ser suficientes para permitir hacer un análisis final de costo-beneficio que pueda conducir a una decisión fundada de inversión.

c) Existencia de perspectivas razonables de financiamiento

En la mayoría de los casos existe una idea aproximada de las posibilidades de financiamiento durante las primeras etapas del proceso de preinversión. Estas perspectivas se irán precisando cuanto más cerca se encuentre el proyecto de su fase de ejecución y se obtenga información más precisa sobre la naturaleza de la inversión y los resultados que de ella se esperan. La capacidad y la disposición de la institución encargada de ejecutar el proyecto influirá también en las fuentes y condiciones del financiamiento buscado.

La naturaleza del financiamiento que se ha tenido presente al proponer el estudio y su adecuación a las condiciones financieras actuales y futuras del país servirán para formarse una idea sobre el grado de realismo con que se encara el estudio. Si el proyecto ha de ser financiado con recursos presupuestarios, o con fondos propios del organismo responsable o utilizando crédito externo, deben evaluarse las posibilidades de contar con esos recursos.

/d) Existencia

d) Existencia de condiciones institucionales que aseguren la buena realización del estudio y su ejecución consecuente

La aplicación de este criterio implica analizar los factores que configuran la capacidad operativa del organismo encargado del estudio, y del que estará encargado de ejecutarlo, si fueren distintos. En muchos casos esa capacidad operativa estará condicionada por las disposiciones jurídicas y por las relaciones institucionales involucradas en la ejecución del proyecto y el aprovechamiento de sus resultados. La experiencia indica que en algunos casos la falta de una coordinación apropiada entre el organismo encargado del estudio y el que estaría encargado de hacer la inversión, ha perjudicado seriamente la realización de la inversión.

e) Disponibilidad de mercado para los bienes o servicios a producir

Si se espera que los resultados de los estudios de preinversión conduzcan a inversiones basadas en la satisfacción de determinadas necesidades económicas y sociales, es preciso tener lo antes posible una estimación cuidadosa de la demanda. La información sobre este aspecto es frecuentemente inadecuada, y requiere estudios detenidos como elemento importante de la actividad de preinversión.

En casos excepcionales, los bienes o servicios que se habrán de producir constituirán innovaciones. Incluso en estos casos debe intentarse hacer una estimación de la demanda mediante técnicas apropiadas que son muy conocidas.

f) Disponibilidad de insumos

También es importante asegurarse en las primeras etapas del estudio, de la disponibilidad de los principales insumos necesarios para realizar las inversiones previstas y para su operación. Gran parte del trabajo de preinversión consistirá muchas veces en investigaciones destinadas a obtener la información necesaria sobre la disponibilidad, naturaleza y ubicación de los insumos en los cuales se basará una inversión, por ejemplo, un inventario forestal.

g) Relación del proyecto con el nivel tecnológico predominante en el país

Pueden llevarse a cabo proyectos usando los conocimientos técnicos y las tecnologías ya conocidos y difundidos en el país o requerir la introducción de nuevas técnicas no sólo para preparar los estudios, sino además para realizar la inversión y hacerla operar.

En el primer caso se usan los conocimientos técnicos existentes en el país para facilitar el aprovechamiento del potencial de inversión del proyecto. El segundo caso requerirá un plan de operaciones para los proyectos de preinversión que podría incluir la capacitación de mano de obra en nuevas tecnologías. El tiempo adicional necesario para estas actividades se compensaría con el beneficio que el país obtiene de la asimilación de las nuevas técnicas.

Algunas consideraciones sobre la participación del PNUD en proyectos de preinversión

En las páginas anteriores se sugieren algunos criterios básicos aplicables en general para una selección más eficiente de los proyectos de preinversión. A continuación figuran algunas consideraciones que podrán facilitar la selección de aquellos proyectos de preinversión en que la participación del PNUD podría beneficiar en mayor medida a los países.

En primer lugar, debe recordarse que el PNUD presta asistencia a los países por intermedio de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas. El ámbito de las actividades de estos organismos abarca prácticamente todos los sectores económicos y sociales. Teóricamente al menos no habría sectores en los que la cooperación del PNUD fuese más útil que en otros.

Sin embargo, hay un tipo de estudio relacionado con más de un sector de actividad, en el que la asistencia del PNUD podría ser especialmente útil. En este caso parece haber amplias posibilidades para mejorar la participación de varios organismos en forma coordinada.

La asistencia del PNUD en el campo de la preinversión no debería limitarse a los estudios orientados exclusivamente a proporcionar antecedentes y análisis para tomar decisiones de inversión. También debe seguir

/usándosela como

usándosela como medio para fortalecer instituciones nacionales, capacitar personal técnico local, y mejorar la capacidad de planificación y administración. Cuando un proyecto del PNUD en el campo de la preinversión pueda combinar estos otros objetivos en un proyecto de objetivos múltiples, la eficacia relativa de su colaboración excederá considerablemente la de otro tipo, y debe aprovecharse al máximo.

En varias ocasiones, en el curso del presente informe, se ha hecho hincapié en la importancia de las condiciones institucionales para el éxito de un proyecto de preinversión. Aunque la colaboración del PNUD tiene mayores posibilidades de éxito, medida en términos de la inversión resultante, cuando el estudio es realizado por organismos públicos que reúnen en sí toda la responsabilidad del manejo de un sector o subsector (como sería el caso de una empresa de energía eléctrica que tiene un monopolio de producción y distribución), hay circunstancias en las que es esencial para el desarrollo del país apoyar instituciones relativamente débiles. En estos casos, la asistencia del PNUD puede reforzar la institución y permitirle hacer una mejor contribución al desarrollo del país. La existencia de vacíos institucionales en campos importantes es característica de países en desarrollo, y obstaculiza el logro de sus metas globales de inversión. Sin embargo, también sería erróneo subestimar el apoyo que el PNUD puede prestar a sectores institucionalmente fuertes, especialmente en la formulación de planes de desarrollo a mediano y largo plazo.

4. La función del PNUD en la preinversión

En los documentos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se hace frecuente referencia a su función de preinversión ^{1/} en los cuatro campos en que presta asistencia técnica: a) asistencia en la determinación de los recursos que pueden explotarse segura y ventajosamente; b) asistencia en enseñanza y capacitación de manera que los nacionales de un país puedan aprovechar efectivamente sus recursos; c) asistencia en investigación

^{1/} Véanse los informes del PNUD, serie B (DP/SF/Informes).

aplicada de manera que puedan utilizarse en el proceso de desarrollo los progresos de la ciencia y la tecnología; y d) asistencia en el fortalecimiento de la capacidad de planificación y administración en los países en desarrollo.

El primero de estos cuatro campos está más directamente relacionado con la preinversión propiamente tal, como se la definió anteriormente en el presente informe. Los demás campos, sin embargo, pueden considerarse también como asistencia técnica para la preinversión dentro de una definición más amplia del término, en la medida en que ayudan a crear condiciones generales conducentes a un aprovechamiento más eficiente de los recursos nacionales.

Debe recordarse que la contribución del PNUD representa una parte importante de la cooperación técnica internacional (cerca del 20 por ciento).

Sin embargo, de acuerdo con las estadísticas oficiales, no más de la tercera parte de los recursos del tipo "Fondo Especial" están orientados a la inversión. No debe enfocarse este asunto sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino considerando el impacto de la asistencia del PNUD al colaborar con los países para satisfacer las necesidades de preinversión que surgen de sus políticas o planes de desarrollo.

El examen de las actas resumidas de los debates de diversos organismos de las Naciones Unidas revela que los países que aportan la mayor parte de los recursos desearían que el PNUD se inclinase más hacia los estudios orientados a la inversión, en tanto que los países receptores de la asistencia se inclinan más a utilizar esos recursos en actividades de cooperación técnica general.

Este último enfoque coincide con la naturaleza de la colaboración que tradicionalmente han obtenido los países, y no se vincula necesariamente con proyectos destinados en definitiva a atraer la inversión. En muchos de los países latinoamericanos esta tendencia no es sólo cuestión de hábito o tradición. En cierta medida es también consecuencia de la organización interna del país para canalizar la cooperación técnica internacional.

/Sin embargo,

Sin embargo, las nuevas modalidades de operación contenidas en el Consenso aprobado por el Consejo de Administración del PNUD en junio de 1970 pueden alentar una relación más estrecha entre la asistencia técnica y las actividades nacionales de preinversión. Las sugerencias planteadas en las páginas siguientes están destinadas a fortalecer esa relación y a ayudar a los países a aprovechar mejor los recursos del PNUD orientados a la preinversión así como a otros campos de la asistencia técnica. Pero es claro que lograr este objetivo requiere mayores esfuerzos del PNUD y de los organismos especializados. Tendrán que organizarse para prestar mayor asistencia en el campo de la preinversión, de manera que los países puedan aprovechar al máximo esta oportunidad.

La programación por países y los programas nacionales de preinversión

El Consenso representa una nueva definición del marco político del PNUD, y por tanto de la forma de asignar sus recursos y evaluar su utilización. Su filosofía se traduce en una orientación operativa de "programas por países" y declara explícitamente que la asistencia prestada por el PNUD constituye un programa "que deriva su coherencia y equilibrio de los vínculos que establece con...los objetivos nacionales". Corresponde a los gobiernos de los propios países beneficiarios evaluar las proposiciones de proyectos a la luz de estos objetivos y, como dice el propio Consenso, deberán "esforzarse, en todos los niveles," para conseguir "la integración de la asistencia en el plano nacional". Todo esto tiene el propósito de elevar al máximo el rendimiento de las contribuciones del PNUD mediante su integración a los esfuerzos nacionales de desarrollo, donde el país estime se necesitan más.

La posición establecida por el Consenso puede tener consecuencias importantes con respecto a la formulación de programas nacionales de

/preinversión.

preinversión. Según los párrafos 1 y 9 del Consenso ^{1/}, la cooperación del PNUD debería coordinar toda la asistencia de las Naciones Unidas que, como se dijo, representa una parte sustancial de la cooperación técnica internacional.

Como la asistencia del PNUD debe insertarse dentro del esfuerzo nacional de preinversión y como, al preparar el programa, el país debe tomar en consideración otros aportes externos, podría aprovecharse la formulación de los programas por países como un primer paso hacia los "programas nacionales de preinversión" a que se hizo referencia anteriormente. A juzgar por las primeras experiencias en la preparación de programas por países del PNUD en algunos países latinoamericanos, hay buenas perspectivas de progreso en este sentido. En un país, por ejemplo, las solicitudes de asistencia ascendieron a seis veces la cifra de la meta programada, incluyendo algunos proyectos con potencial de inversión.

Es función legítima del PNUD ayudar a los países a formular programas nacionales de preinversión, si así lo solicitan. Su participación en la preparación de los programas por países sitúa al PNUD en una posición privilegiada. De esta manera, el PNUD puede persuadir a los países de las ventajas de ampliar cada vez más el alcance de la programación, de forma que incluya las actividades de preinversión más importantes del país, en lugar de limitar su aplicación a las actividades en que el país desea

^{1/} "1. La programación del PNUD por países es la primera fase de un proceso que puede denominarse Ciclo de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las otras fases son la formulación, estimación y aprobación de los proyectos, la ejecución y la evaluación y las actividades complementarias. El Ciclo incluirá también exámenes periódicos. El alcance del Ciclo podría ampliarse como se indica a continuación en el párrafo 9."

"9. En el proceso de programación por países habrá que esforzarse en todos los niveles, por coordinar todas las fuentes de asistencia del sistema de las Naciones Unidas, con miras a conseguir la integración de la asistencia en el plano nacional."

recibir cooperación externa. Esta sería una manera más efectiva de llevar a cabo el citado propósito del Consenso, de lograr una más eficiente integración de la asistencia externa con los esfuerzos nacionales de desarrollo.

Orientación de las actividades del PNUD en el campo de la preinversión

La administración del PNUD tiene manifiestamente gran interés en mejorar tanto la selección de proyectos orientados a la inversión como la vinculación entre estos proyectos y las inversiones resultantes.

El Consenso ha hecho suya esta preocupación y ha fijado ciertas responsabilidades al PNUD, especialmente en los párrafos 52 y 53 ^{1/}, que reflejan el interés de los países en las actividades de asistencia técnica del PNUD relacionadas con la preinversión. A este respecto puede surgir cierta confusión que es necesario despejar. En la sección 2 del presente informe se ha intentado señalar las características y las distintas etapas del proceso de preinversión como un instrumento de la política de desarrollo. Sin embargo, en algunos casos parece haber una tendencia a considerar como estudios orientados a la inversión sólo los que constituyen las últimas etapas de ese proceso y que conducen más directa e inmediatamente a decisiones de inversión. Se excluirían así equivocadamente los estudios que

^{1/} "52. Las disposiciones sobre inversiones y otras formas de actividades complementarias para proyectos asistidos por el PNUD formarán parte integrante del proceso de programación y de la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos.

"53. En cada caso, el gobierno será el principal responsable de todas las medidas que haya que tomar en todas las etapas para velar por que se lleven a cabo actividades complementarias eficaces, incluidas las inversiones. El gobierno se hallará en libertad de buscar inversiones de todas las fuentes disponibles. Ninguna fuente de financiación de inversiones complementarias se considerará como la única fuente aceptable ni como una fuente que goce de preferencia con respecto a otras. El Administrador tendrá la responsabilidad plena dentro del sistema de las Naciones Unidas, como su principal fuente de financiación de preinversiones, de proporcionar asistencia y asesoramiento en nombre del sistema de las Naciones Unidas sobre las inversiones complementarias con el acuerdo del gobierno. El PNUD hará uso de su experiencia a ese respecto para asegurar, en consulta con el gobierno, la pronta coordinación, a partir de la etapa de planificación, con las posibles fuentes bilaterales o multilaterales de financiación para los proyectos que requieran inversiones complementarias."

generan o identifican oportunidades de inversión (estudios básicos de recursos y otros), cuya falta de complementación con otros estudios de preinversión más cercanos a la inversión (estudios de factibilidad) es considerado frecuentemente como una de las debilidades del proceso de inversión.^{1/}

Por estas razones, el concepto de estudios orientados a la inversión debería comprender todos los que se realizan durante el proceso de preinversión, desde los encaminados a determinar las oportunidades hasta los que permiten asignar recursos, especialmente financieros, para iniciar su ejecución. En este sentido, un estudio de recursos pesqueros o mineros constituye un proyecto de preinversión tanto como un estudio destinado a establecer un puerto pesquero o a servir de base para tomar una decisión sobre una inversión industrial. En todos esos casos existe un potencial de inversión, aunque en los primeros dos los estudios deben ser seguidos de otros antes de llegar a la decisión final de inversión. Lo esencial es que la acción del PNUD ayude a asegurar que en cada proyecto se suministren todos los antecedentes y análisis necesarios para apoyar oportunamente las decisiones de inversión no sólo en el aspecto técnico, sino también en el económico, institucional y financiero.

^{1/} Un ejemplo de lo anterior fue descubierto por una misión de asesoría del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social a la que un gobierno había solicitado que colaborase en la elaboración de un programa regional de preinversión. Esta misión aprovechó un excelente estudio sobre recursos hecho algunos años antes que no había sido complementado por los organismos gubernamentales responsables de la inversión en ese campo. Por medio de la programación de preinversión (semejante a la segunda etapa del proceso descrito en la sección 2), se están preparando en la actualidad estudios de factibilidad como base para decisiones específicas de inversión.

Si se acepta que la función de preinversión es un proceso que llena el vacío existente entre los planes y políticas y las decisiones de inversión, parece conveniente orientar la asistencia del PNUD a todas las etapas de ese proceso y no sólo a una de ellas. Este resultado se logrará cuando la colaboración del PNUD se dirija a reforzar las debilidades del proceso de preinversión, cualesquiera que ellas sean, de manera de asegurar que el proceso culmine sin solución de continuidad. Esta línea de acción parece la más adecuada para que una institución como el PNUD lleve a cabo su función de complementar la inversión, función que, por consiguiente, debería comprender todas las etapas de la preinversión. Esto no significa necesariamente que el PNUD deba tener una participación activa ni comprometer recursos en cada etapa de la preinversión, sino que debería tratar de mantenerse informado para prestar asistencia oportunamente y estar en situación de evaluar los resultados al término del proceso.

Se ha señalado que a menudo estudios básicos de preinversión útiles y costosos no han sido complementados con los estudios de prefactibilidad y de factibilidad necesarios para tomar decisiones de inversión. Estos son casos en los cuales la colaboración del PNUD puede ser muy útil. Más aún, esta colaboración debe ayudar a los países a hacer frente anticipadamente a la necesidad de estudios de preinversión, con objeto de ejecutar proyectos considerados esenciales para los objetivos de desarrollo. Esto es aún más importante cuando se trata de proyectos que requieren un largo proceso de preinversión antes de alcanzar la etapa de ejecución.

Este tipo de actividad y su complementación constituirán una valiosa fuente de experiencia para el PNUD, aumentando de esta manera su eficacia como asesor de los países en desarrollo en el campo de la preinversión.

Para orientar la participación del PNUD hay que tomar en cuenta también las ventajas relativas que su colaboración ofrece a los países. Se destacan de entre estas ventajas, y son las más conocidas, la objetividad de su opinión y su importante papel como instrumento para la transferencia de tecnologías y conocimientos técnicos de todas partes del mundo.

/Otra ventaja

Otra ventaja de la colaboración técnica de las Naciones Unidas radica en que puede servir como catalizador cuando están interesados en un proyecto más de un país o más de una institución. En estos casos puede servir para facilitar o acelerar una decisión conjunta de inversión. Esto sucederá y de hecho ha estado sucediendo, porque el PNUD ha participado en estudios de preinversión que sirvieron de base para decisiones de inversión que requerían negociaciones de varios países o instituciones. Este papel positivo de la asistencia del PNUD se ha observado en varios casos, como el desarrollo zonal de un país, comprendiendo la agricultura, la industria, el riego, la construcción de carreteras, etc., y estudios básicos para el desarrollo de cuencas hidráulicas multinacionales. En realidad, esta capacidad del PNUD para actuar como catalizador, parece estar subutilizada pese a su importancia evidente. Esto se aplica en especial a proyectos multinacionales en los que las Naciones Unidas, casi por definición, deberían jugar un papel esencial. Aunque corresponde a los gobiernos interesados aprovechar esta ventaja, parece que el PNUD podría tomar en muchos casos discretamente la iniciativa para desarrollar una mayor demanda de estudios multinacionales.

También se ha observado que en algunos casos podría ser valioso el prestigio de las Naciones Unidas, como fuente independiente de asesoría, cuando opiniones técnicas divergentes respecto de un proyecto obstaculizan una decisión de inversión. Por ejemplo, un país latinoamericano estaba estudiando un nuevo sistema de transporte urbano, que implicaba una gran inversión, y las diversas partes interesadas propusieron soluciones técnicas diferentes, cada una de las cuales tenía importantes consecuencias económicas. El país carecía de experiencia suficiente en este tipo de inversión y solicitó la asistencia del PNUD. Se constituyó un pequeño grupo de especialistas independientes, con antecedentes y experiencia diferentes, y en un breve plazo el gobierno contó con los antecedentes necesarios para tomar una decisión y adoptar una solución técnica que le permitió continuar con el trabajo. Además, durante el trabajo sobre el terreno realizado para los fines del presente informe se descubrió un caso en que un país se interesaba

/en este

en este tipo de asesoría especializada independiente, con objeto de orientar un proyecto de investigación tecnológica grande y costoso de alcance fundamental para el aprovechamiento económico de un recurso natural muy importante.

Una ventaja muy conocida de la forma en que el PNUD presta asistencia a los países --y que a veces afecta el costo de esa asistencia-- es la capacitación de personal local de contraparte que resulta de la integración de las misiones del PNUD en instituciones nacionales por un plazo prolongado, y el consiguiente fortalecimiento de esas instituciones. Cabe señalar a este respecto que la reciente publicación del análisis de algunos proyectos emprendidos con el apoyo financiero del BIRF reveló que el grado de éxito estaba claramente relacionado con la capacidad técnica y el apoyo político de los grupos nacionales responsables por la ejecución y operación del proyecto. Por consiguiente, puede deducirse que el uso apropiado de esta característica de la asistencia del PNUD --fortalecimiento de las instituciones locales y capacitación de personal de alto nivel-- es un factor esencial en el éxito de las actividades de preinversión en términos de inversiones realizadas.

Por otra parte, debe prestarse debida atención a algunas características de la asistencia técnica del PNUD --sobre varias de las cuales llaman la atención los informes del Administrador-- como el plazo que lleva hasta que los proyectos entran en operación y las dificultades para contratar los servicios de expertos. Más aún, en la mayoría de los casos los expertos proceden de diferentes lugares y no tienen experiencia anterior en trabajar juntos, lo que significa que probablemente serán también diferentes los métodos y técnicas que emplean. Para que las actividades de un grupo de este tipo sean eficaces, estos problemas deben resolverse en las primeras etapas de la misión.

Vale la pena detenerse brevemente en un punto que merecería un estudio mucho más detenido, y que lamentablemente se ha prestado a equívocos perjudiciales para el PNUD: la utilización de mediciones cuantitativas para evaluar el efecto de sus actividades. Es evidente que para medir la eficiencia

/del aprovechamiento

del aprovechamiento de los recursos para preinversión del PNUD debe atenderse fundamentalmente a dos cosas: el grado en que esos recursos se utilizan oportunamente para satisfacer necesidades críticas de los países en el campo de la preinversión, y las ventajas del PNUD en relación con otras fuentes para prestar la asistencia requerida. La apreciación de ambas circunstancias es una operación compleja en la que deben tomarse en cuenta muchos factores. Lo que difícilmente parece apropiado es analizar los efectos de la acción del PNUD aplicando simples coeficientes cuantitativos, como la rentabilidad del gasto de preinversión en relación con la inversión resultante.^{1/}

Tal vez sea conveniente considerar ahora algunas directrices operativas para la ejecución eficaz de las funciones de preinversión y de complementación de la inversión del PNUD. Estas funciones emanan de una doble responsabilidad que recae sobre el Administrador del PNUD: por una parte la de asesorar al país beneficiario en su función de programar la asistencia que desea recibir, y por otra parte, la de administrar juiciosamente fondos públicos internacionales, una responsabilidad evidente de cuyo manejo eficiente depende además la posibilidad de atraer recursos adicionales al PNUD.

^{1/} En el Estudio sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, al tiempo que se muestran coeficientes que dejan una impresión muy pesimista sobre la eficacia de las operaciones de preinversión del PNUD, se advierte en forma muy clara sobre las deficiencias de esos coeficientes y su virtual inaplicabilidad: "Ello no significa necesariamente que los proyectos restantes no tuvieran los resultados deseados. Tal conclusión sería demasiado radical, en primer lugar porque la inversión financiera es solamente un aspecto de la acción complementaria; en segundo lugar, porque no puede fijarse arbitrariamente una fecha en la cual se considere que ya no hay esperanza de que se lleven a cabo actividades complementarias (más aún, la experiencia muestra que algunos proyectos de desarrollo con fines múltiples muy importantes han tardado hasta cincuenta años en germinar); en tercer lugar, el PNUD no ha sido informado de todas las inversiones subsiguientes y, en cuarto lugar, el proyecto también tiene utilidad si revela que una inversión propuesta no es justificada, puesto que con ello se evita el derroche de los escasos recursos financieros del país interesado. Sin embargo, en vista de la gran importancia que, dentro del esfuerzo total en pro del desarrollo económico y social, tienen los proyectos de inversión y los resultados generales que indican estas cifras, evidentemente hay buenas razones para procurar un nuevo enfoque del problema."

Para ejercer la responsabilidad emanada del marco político del Consenso y satisfacer de esa forma las necesidades de los países beneficiarios y los deseos de los países donantes, así como para cumplir con su propia responsabilidad financiera, la administración del PNUD podría orientar su acción en tres direcciones:

a) en su función de prestar asesoramiento en la elaboración de los programas de los países, estimular a los países a elaborar programas nacionales de preinversión. Esta función podría ser desempeñada por los Representantes Residentes, con el apoyo técnico de los organismos especializados, las comisiones económicas y las instituciones de planificación regionales. El PNUD debería estar dispuesto además a colaborar con los gobiernos en el establecimiento de procesos y mecanismos para la formulación y aplicación de programas nacionales de preinversión, integrados cuando sea posible en los sistemas nacionales de planificación;

b) en el análisis de cada uno de los proyectos incluidos en el programa del país, asegurar: i) que su potencial de inversión, desde un principio pueda identificarse claramente; ii) que el proyecto esté diseñado de manera de concretar este potencial, y iii) que el plan de ejecución esté elaborado de tal manera que suministre oportunamente la información y los análisis necesarios para la decisión de inversión;

c) fortalecer sus propios mecanismos de complementación para ayudar a los países a mantener la continuidad de los estudios de preinversión a lo largo de las diversas etapas, hasta la aprobación de las decisiones de inversión correspondientes. Esto constituiría una manera eficaz de asegurar la continuidad del proceso, es decir, la secuencia de estudios y decisiones que culminan en la inversión, incluyendo la asistencia para obtener financiamiento externo —tanto para la preinversión como para la inversión propiamente tal— prevista en el Consenso.

Por intermedio de su participación en la "programación por países", de su función de analizar proposiciones de proyectos y su acción complementaria, el PNUD puede y debe ayudar a los países no sólo a elevar al máximo el aprovechamiento de los recursos que pone a su disposición, sino también

/a mejorar

a mejorar el uso de sus propios recursos nacionales de preinversión. De esta manera, la preinversión, programada con la necesaria previsión, puede contribuir valiosamente al logro de los objetivos nacionales de desarrollo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PRELIMINARES

Conclusiones principales

Los países latinoamericanos no aprovechan plenamente las ventajas que ofrece la preinversión como instrumento de desarrollo. Existen en esta materia graves deficiencias. El problema consiste principalmente en la falta de correlación apropiada entre los objetivos del desarrollo y las actividades de preinversión, así como la falta de continuidad en el proceso de preinversión. Como resultado de lo anterior, y con pocas excepciones, escasean los proyectos estudiados detenidamente para apoyar las metas de inversión en algunos sectores, y las relaciones entre la orientación de algunos proyectos básicos y las metas de la política de desarrollo no están definidas claramente.

En otras palabras, la preinversión no parece estar jugando el papel que le corresponde: servir de puente entre los planes y las políticas de desarrollo por una parte y por la otra, la concreción de inversiones específicas.

Las actividades de preinversión deberían servir no sólo para apoyar las metas a mediano plazo. Tiene igual importancia la contribución que pueden hacer para identificar nuevos campos y líneas de inversión que ayuden a fijar directrices estratégicas para alcanzar las metas a largo plazo de los países en desarrollo.

El resultado final del proceso de inversión deben ser decisiones básicas de inversión. Ese proceso comprende estudios básicos destinados a identificar oportunidades de inversión, programas de inversión sectoriales o subsectoriales, incluyendo estudios de prefactibilidad, y el análisis detallado de la factibilidad de la inversión correspondiente. Las actividades de preinversión se distinguen porque están destinadas a servir de base para decisiones de inversión, siendo éste su objetivo primordial.

/El principal

El principal propósito de los estudios de preinversión consiste no sólo en identificar y preparar proyectos para el financiamiento externo, sino hacerlo respecto de todos los proyectos estratégicos necesarios para alcanzar los objetivos de las políticas nacionales de desarrollo.

Si la preinversión ha de jugar eficazmente su doble papel de apoyar la ejecución de planes o políticas actuales y contribuir a la elaboración de planes futuros, debe ser orientada deliberada y sistemáticamente con gran previsión, y llevada a cabo con la persistencia necesaria. Esto lleva a una de las conclusiones básicas del presente informe: si han de remediarse las deficiencias actuales de la preinversión en los países en desarrollo y si ha de aprovecharse plenamente el potencial de este instrumento, deben formularse y ejecutarse programas nacionales de preinversión.

Mediante estos programas la racionalidad que la planificación imparte a las políticas de desarrollo puede extenderse a las actividades de preinversión. Estos programas no abarcarían necesariamente todas las actividades de preinversión, sino las consideradas de importancia estratégica para la materialización de la política de inversión del país. Evidentemente, el programa de preinversión debe ser flexible para no limitar la iniciativa y la inventiva individuales. Por el contrario, debe ayudar a estimular esa actividad creadora y canalizarla hacia los objetivos de desarrollo económico y social del país.

La programación de la preinversión ayudaría a asegurar el cumplimiento de uno de los mandatos esenciales del Consenso, el de la plena integración de la asistencia técnica del PNUD con los objetivos nacionales de desarrollo. También ayudaría a proporcionar el marco más adecuado para asegurar la inversión y otras medidas complementarias de los proyectos de preinversión en que participe el PNUD. Debería contribuir no sólo a mejorar el aprovechamiento de los recursos que el PNUD aporte al desarrollo de los países, sino también a asegurar que los esfuerzos en el campo de la preinversión proporcionen a los países un instrumento valioso para movilizar los recursos internos y externos necesarios para el desarrollo y para aumentar la eficiencia con que se asignan y utilizan estos recursos.

/Principales recomendaciones

Principales recomendaciones

1. La participación del PNUD en la formulación de los "programas por países" debe ayudar a revelar las principales necesidades de preinversión de los países con miras a desarrollar programas nacionales de preinversión. Para lograrlo, los Representantes Residentes deben poder contar con el apoyo técnico de los diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas.
2. El PNUD deberá estar preparado para prestar asistencia a los países que lo soliciten en la formulación y ejecución de programas nacionales de preinversión, y en la integración de esos programas en el sistema nacional de planificación. En general, debe intentarse participar más activamente en el mejoramiento de los procesos y técnicas de preinversión.
3. El PNUD debe prestar asesoramiento a los países en el análisis y elaboración de proposiciones de proyectos de preinversión, en respuesta a los requerimientos que se le hagan. Con este objeto deberán tenerse en cuenta no sólo los aspectos estrictamente técnicos de las proposiciones, sino también la importancia estratégica que tengan respecto de las políticas del país y los aspectos económicos, sociales, financieros e institucionales relacionados con la complementación del estudio de preinversión.
4. En el análisis de las proposiciones de proyectos de preinversión debe considerarse también la ventaja que la colaboración del PNUD puede ofrecer a los países, en especial: i) la objetividad de la opinión técnica que implica la asistencia del PNUD; ii) su papel como instrumento para la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos procedentes de diferentes partes del mundo; iii) su papel potencial para ayudar a armonizar las decisiones cuando están interesados en el proyecto más de una institución o más de un país; iv) el valor del prestigio de las Naciones Unidas como fuente independiente de asesoría cuando debe adoptarse una solución técnica —entre opiniones divergentes— para llegar a una decisión de inversión, y v) la capacitación de personal local de contraparte que deriva de las relaciones prolongadas de misiones del PNUD con instituciones nacionales, y el consiguiente fortalecimiento de esas instituciones.

/5. EL PNUD

5. El PNUD debería reforzar su propio mecanismo de actividades complementarias y contar con mayores recursos financieros para ayudar a los países a asegurar la continuidad de estudios de preinversión a lo largo de diversas etapas, hasta que se tomen las decisiones de inversión correspondientes. Esta sería una manera eficaz de asegurar la realización de las inversiones prevista en el Consenso, incluyendo la asistencia para obtener financiamiento externo —tanto de preinversión como de inversión propiamente tal.