

26/64

Julio Melnick
Septiembre 1964
Borrador

Informe que se solicita a los Grupos Asesores
en relación a la preparación de proyectos

Existe el más alto interés en promover la preparación de un mayor número de proyectos a la vez que de mejorar la calidad de los que preparan habitualmente en la región.

A fin de atacar cuanto antes el problema de una manera práctica, la Dirección del Instituto solicita la colaboración de los Grupos Asesores, a los que se pide la elaboración de un informe sobre la materia siguiendo la pauta general que se adjunta.

Aún cuando no se cuenta con un estudio formal sobre las causas de que se registre esta deficiencia en materia de proyectos, hay presunciones que se consideran justificadas para identificar por lo menos algunos de los obstáculos que hay que vencer para atender debidamente al problema de los proyectos. Estas presunciones están implícitas o explícitas en el cuestionario; pero se espera que los Grupos Asesores contribuyan a éste análisis incorporando aspectos no previstos en las pautas.

Se estima que la tarea de preparación de proyectos debe iniciarse cuanto antes y que ella debe estar íntimamente ligada a todo el proceso de planificación. Las informaciones y análisis que se elaboran en el estudio de proyectos significativos serán útiles en la preparación del diagnóstico y las proyecciones, y por otro lado, muchas de las conclusiones a que se llega en el diagnóstico pueden y deben ser expresadas en términos de proyectos específicos.

En mayor o menor grado esto es válido para todos los sectores. En algunos, los proyectos serán de un tipo que podría llamarse convencional en el sentido de que involucran una cierta inversión fija, en capital circulante un cierto gasto de operación, un estudio de mercado, etc. Pero, se puede dar al concepto de proyecto un sentido más amplio e incluir en él todos los tipos de acción concreta que el programa involucra, abarcando así no sólo esos proyectos convencionales, sino también aquellas iniciativas relacionadas con la política económica, o con modificaciones administrativas e institucionales.

Así, el establecimiento de un sistema de ahorro y préstamos para vivienda ~~pueda presentarse~~ como un proyecto en el que quedan envueltos problemas de inversión, de creación de nuevas entidades administrativas y de ciertas modificaciones del status jurídico y tributario.

Muchos de estos proyectos surgirán como iniciativas del estudio del diagnóstico de cada sector y también de la estrategia general del desarrollo económico adoptada. Tal es el caso, por ejemplo, de las necesidades de investigación agrícola, de multiplicar semilla genética, de establecer determinadas reparticiones gubernamentales, o de seguir una determinada política crediticia.

Es necesario empezar cuanto antes el estudio de los diversos tipos de proyectos a fin de que aporten elementos de juicio e informaciones más concretas sobre los diversos sectores o problemas en que inciden y hagan posible la operatividad del programa. Estas informaciones constituirán valiosos antecedentes en la formulación del programa final, tanto en un sentido positivo (proyectos que "pasen el examen" de evaluación final) como negativo (iniciativas que deben descartarse por el momento).

De acuerdo con lo anterior había que identificar e iniciar cuanto antes el estudio de los proyectos significativos sin perjuicio, por cierto, de la promoción de proyectos de menor cuantía a través de mecanismos ad-hoc.

Conviene reconocer el esfuerzo que esto significa en términos de movilización de funcionarios, asistencia técnica y recursos financieros; esto no se debe escatimar si se piensa seriamente en instaurar un proceso de planificación, pero hay que reclacar la magnitud del esfuerzo a fin de que no se subestime el problema y evitar que la preparación de proyectos se considere de responsabilidad de algún grupo de especialistas que actúan en una etapa posterior o de una "fábrica de proyectos" que actúa más o menos aisladamente. Por estar íntimamente ligada a todo el proceso de planificación, la promoción del estudio de los proyectos debe comprometer a toda la organización estatal y, por cierto, a los empresarios del sector privado. Si no se logra una movilización general del talento disponible, será poco probable que se llegue a contar con los proyectos en la calidad y número necesario.

Muchas entidades públicas están de hecho dedicadas a la preparación de proyectos, como ocurre con reparticiones de Ministerios de Obras Públicas, instituciones dedicadas a la vivienda dentro del sector público o Corporaciones de Fomento. Los problemas que suelen presentarse en estos casos son de mejoramiento de los proyectos que se preparan, especialmente en cuanto a discusión de alternativas técnicas, economías de escala y localización, y estudios de factibilidad económica. Si ello se confirma en el caso del país que se investiga debe mencionarse específicamente en el cuestionario que sigue.

Pero la acción de promoción no puede limitarse al sector público. En muchos casos resultará posible y deseable llevar una política de estímulos especiales al sector privado, a fin de que los empresarios puedan presentar sus intenciones de inversión de una manera adecuada. El apoyo al sector privado en este sentido puede darse de distintas maneras: en algunos casos puede ser necesario otorgar ayuda financiera para realizar el estudio; en otros, dar asistencia técnica; en otros, en fin, realizar por cuenta del Estado ciertos estudios de preinversión.

La situación variará de país a país y de sector a sector y se espera que los Grupos Asesores puedan dar mayores luces al respecto en relación a los países en que sirven. Como ya se ha dicho, la pauta que sigue representa un esquema ilustrativo, y se espera que pueda ser ampliado por el Grupo Asesor.

Pauta sugerida para el informe sobre promoción de la preparación de proyectos

1. Identificación de proyectos significativos que se justifica estudiar más detenidamente en cada sector: agricultura, industria, minería, transportes y comunicaciones, energía eléctrica, vivienda y urbanización, salud, educación, otros. Es deseable por lo menos una breve descripción de la materia de que trataría el proyecto y de las investigaciones que se han realizado al respecto como asimismo de las razones por las cuales se justifica asignar recursos para el estudio del proyecto.
2. Sugerir un programa de trabajo continuo para el estudio de cada uno de los proyectos a que se refiere el punto 1.
3. Indicar si existen obstáculos que dificulten la realización del estudio de estos proyectos. En el caso de que existan, señalar cuales son los fundamentales. Se piensan en problemas tales como:
 - a) Trabas administrativas para contratar expertos nacionales conocidos como idóneos, y que están asignados a otras tareas o que pertenecen a otras reparticiones.
 - b) Problemas de financiamiento de expertos locales reconocidos como idóneos.
 - c) Inexistencia de expertos locales para abordar determinados aspectos del proyecto, tales como los tecnológicos. En tal caso indicar si es apropiado contratar expertos extranjeros y acompañar una breve descripción de tareas y una estimación del tiempo por el cual habría que contratarlos.
 - d) Inexistencia de reparticiones administrativas que sirvan de base para el grupo de trabajo que realizará el estudio. (Puede ser el caso cuando se necesitan informaciones o colaboraciones de diversas instituciones públicas o privadas que deben ser requeridas desde un alto nivel jerárquico, o situaciones similares). ¿Se justifica la creación de instituciones públicas o privadas ad-hoc?
 - e) El proyecto está ubicado en el sector privado y hay problemas de confidencialidad, falta de recursos financieros u otros.
 - f) Resistencias causadas por celos o rivalidades institucionales en el sector público, como sería el caso en que necesariamente deben concurrir al estudio diversos entes públicos.

g) Indecisión de las autoridades para decidir el estudio del proyecto en virtud de problemas políticos u otras causas.

h) Falta de un programa o de una visión de conjunto correspondiente al sector a que pertenece el proyecto, y que es necesaria para su evaluación. Por ejemplo:

i) Relación de los proyectos de vivienda en una determinada ciudad con las necesidades nacionales de vivienda; inexistencia de planes reguladores de las ciudades para ubicar los proyectos de vivienda; problemas relacionados con la disponibilidad de terrenos; vinculación de los proyectos de vivienda con las obras de urbanización.

ii) Problemas similares a los de los proyectos de vivienda en relación a los proyectos de salud y educación.

iii) Situación de un proyecto de carretera y ferroviario, dentro del problema nacional de transportes.

iv) Situación de una planta eléctrica dentro de la red nacional de energía.

v) Necesidad de contar con técnicos proyectistas dentro de los sectores como integrantes permanentes del Grupo Asesor.

4. Identificación de proyectos relacionados con estudios de preinversión, en base a los diagnósticos sectoriales y estudios generales realizados por el grupo hasta la fecha. Ejemplos:

a) Proyectos de reconocimiento de suelos, aerofotogramétricos y similares.

b) Proyectos de establecimiento de estaciones experimentales agrícolas y ganaderas.

c) Proyectos de reconocimientos mineros y cartas geológicas.

d) Proyectos de reconocimientos oceanográficos.

e) Proyectos de reconocimientos forestales.

f) Proyectos de creación de institutos de investigación tecnológica.

g) Proyectos de creación de institutos de recursos naturales o entidades similares que sirvan para centralizar las decisiones y políticas de investigación de recursos naturales.

h) Proyectos de creación de servicios de asistencia técnica gubernamental a la pequeña y mediana industria.

i) Investigación de ramas industriales con miras a detectar posibles proyectos.

5. Lista de proyectos de menor cuantía dentro del sector privado, si es que ha sido posible identificarlos, por ejemplo, a través de una encuesta, solicitudes de crédito, y otras formas.

Si se han identificado proyectos de este tipo indicar lo que habría que hacer para continuar la promoción. De no contar con estas listas, indicar posibilidades de lograrla y problemas que habría que resolver.

6. En base a lo anterior se podría hacer un resumen del apoyo que se necesita a corto plazo para promover el estudio de proyectos ya identificados y cuyo estudio es aconsejable en términos de: consultores extranjeros, expertos nacionales, recursos financieros.

Por otra parte habrá que identificar claramente problemas eventuales relacionados con reajustes administrativos, decisiones políticas u otros de similar naturaleza. Sea que incidan en los proyectos específicos, o en una gestión promotora de más largo alcance para mejorar la eficiencia general del sector público y de los empresarios privados en la preparación de proyectos.