

55
PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, junio de 1967

SEMINARIO DE PROYECTOS N° 1*

* Programa de Capacitación, Profesor Sr. Antonio Baltar;
Ayudantes, Señores: Mauricio Campillo, Benito Roitman y Martin Buxedas.

1911
The following is a list of the
names of the persons who
were present at the
meeting held on the
10th day of June, 1911.

1911

The following is a list of the
names of the persons who
were present at the
meeting held on the
10th day of June, 1911.

SEMINARIO DE PROYECTOS N° 1

El propósito de este Seminario es el de discutir aspectos relacionados con la interacción de los planes de desarrollo y los proyectos de inversión específicos, así como también algunos aspectos de una problemática actual: la escasez de proyectos.

A tal fin, se han seleccionado algunos párrafos de documentos ya repartidos oportunamente o señalados en la bibliografía del Curso y se plantean algunas preguntas relacionadas con dichos documentos.

La discusión en el Seminario se llevará a cabo a través de las respuestas que se formulen a estas preguntas, para las cuales se pide tener en cuenta especialmente la situación de cada país.

NOTA: Los documentos que se manejarán para este Seminario son:

Figueroa y Melnick: Promoción de la preparación de Proyectos

I.L.P.E.S. Discusiones sobre planificación. Ediciones Siglo XXI,
Cap. IV.

I

"Un proyecto es la menor unidad de la actividad de inversión que será considerada en el curso de la programación. Será, en general, una realización técnicamente coherente que debe ser llevada a cabo por un ente privado o público y que puede ser hecha, de un punto de vista técnico, independientemente de otros proyectos. Ejemplos de proyectos son la implantación de una fábrica, la construcción de un puente o de una carretera, la colonización de un área".^{1/}

"Cabe decir que todo proceso de desarrollo, por su naturaleza esencialmente dinámica, se manifiesta en una corriente continua de decisiones de inversión". "Evidentemente, más alto será el nivel de racionalidad del proceso de inversión cuanto mayor sea el número de decisiones que se basen en alternativas de proyectos bien estudiados. Esto podría definirse como la racionalidad intrínseca de un sistema de decisiones de inversión. Si este sistema se considerara como una nueva suma de decisiones aisladas. Ahora bien; como cada decisión está íntimamente vinculada a muchas otras que se generan continuamente en el proceso económico, y depende de ellas, es indispensable ubicarla dentro de este proceso. De ahí la importancia fundamental de encuadrar las decisiones de inversión en el marco de una política de desarrollo que, en un nivel superior de racionalidad y organización, debe ir expresándose en un proceso de planificación".^{2/}

1/ N.U. (ECAFE) Cap. IV. pag. Programming techniques for Economic Development

2/ I.L.P.E.S. Edit. Siglo XXI. Cap. IV, pags. 79 y 80. Discusiones sobre Planificación.

"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 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".^{1/}

Los extractos presentados tienen en común una referencia genérica a un proceso de desarrollo vinculado a un sistema planificado de acción y control sobre la actividad económica de un país o de una región.

- a) El concepto de proyecto de inversión, ¿cambia esencialmente al ser extraído de ese marco de referencia? Si cambia ¿el proyecto de inversión mantiene su vigencia como posible agente del crecimiento económico?
- b) Si la causa principal de la "escasez de proyectos" estuviera centrada en deficiencias en el nivel de los estudios correspondientes ¿consideraría Ud. esta situación como un problema de fondo o de forma para el proceso de desarrollo?

^{1/} Figueroa y Melnick, Pag. 4. Promoción de la preparación de proyectos.

II

"Son numerosos los autores que toman como punto de partida las teorías del crecimiento para analizar algunos aspectos de la problemática del desarrollo, y casi todos ellos centran su atención en cuestiones relacionadas con la inversión. Temas tales como la tasa óptima de inversión, la selección de tecnologías, los criterios de prioridad, la movilización de los ahorros, constituyen la preocupación fundamental de quienes piensan en el desarrollo como en un problema de crecimiento".

"... tales autores centran su preocupación en la elaboración de planes de inversión, de proyectos y programas concebidos como esfuerzos de inversión y de aumento de la producción, y de obtener recursos financieros tanto internos como externos que permitan solventar los gastos que exige el aumento de la tasa de inversión.

No se observa en estos autores una preocupación ni por precisar las consecuencias en términos de estructura económica, política y social, que derivará del aumento de las inversiones, ni de verificar el tipo de condiciones de esa naturaleza que determinan la efectividad de las inversiones y más aún la propia viabilidad de tales inversiones". "El problema de estos países parece ser, estrictamente, el de tener mayor capacidad de inversión y su desarrollo pareciera quedar asegurado con la elevación de la tasa de inversión. Cuando dicho pronóstico implícito no se cumple, como es muy frecuentemente el caso, ello se atribuye a que el sistema económico es, en algún sentido, "anormal"; a que presenta desviaciones con respecto a cómo el sistema debiera ser".^{1/}

Admitiendo la vigencia de todas las críticas hechas a esta concepción del desarrollo, ¿seguiría considerando a los proyectos de inversión como instrumentos del desarrollo económico? ¿Qué tipo de análisis y qué herramientas utilizaría para evitar que el estudio de los proyectos se realice en el marco de una concepción como la citada en el texto?

^{1/} El concepto de desarrollo. Documento preparado por el Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico. Repartido para el Curso de Desarrollo Económico.

III

"... 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". "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".^{1/}

"A pesar de las diferencias que existen entre los países, y en distintos periodos de la vida de un país, la escasez de proyectos continúa siendo una condición prevaleciente en muchos de los países de América Latina. Algunas de las deficiencias a que se atribuía la falta de proyectos tienen hoy menor vigencia, especialmente en el campo del financiamiento externo y en la oferta de personal preparado. Por una parte, los organismos internacionales de crédito actualmente financian estudios e investigaciones de preinversión. Por otra, las instituciones nacionales y los organismos internacionales han estado capacitando a un número apreciable de funcionarios de entidades ejecutivas.

Y sin embargo la escasez de proyectos persiste. Esto ha llevado al convencimiento de que es indispensable investigar las causas de fondo de esa escasez, pues parecería que esas causas tienen raíces más profundas y complejas que las que se advierten a simple vista.

Aparte de ciertas razones básicas, tales como la relación entre proyectos, clima de desarrollo y definición de políticas, seguramente una investigación de la naturaleza indicada llegaría a establecer que la superación de los problemas de escasez de proyectos implica resolver problemas muy complejos de administración y de organización. Es decir, que las deficiencias tan evidentes que se advierten en materia de proyectos constituirían otra manifestación de la falla en los mecanismos de decisión y ejecución que está retardando y aún desvirtuando la planificación en América Latina".^{2/}

^{1/} Figueroa y Melnick. La promoción de la preparación de proyectos. Pags. 11 y 12.

^{2/} ILPES. Editorial Siglo XXI. Cap. IV, pags. 90 y 91. Discusiones sobre planificación.

"La existencia de un proceso de planificación destinado a reorientar el crecimiento y la estructura económica, no sólo crea la necesidad de formular más proyectos, sino que fundamentalmente de proyectos cualitativamente diferentes. Para el tipo de política tradicional, apegado al curso natural del desarrollo, tanto la esfera pública como la privada generan comúnmente un número suficiente de proyectos, aunque de calidad variable. En otras palabras, si no estuvieran en proceso en los países las operaciones de planificación, el problema de escasez de proyectos, tan agudo hoy, tendría otro carácter cualitativo y cuantitativo. La existencia de este problema está ligada también con el hecho de que en la mayoría de los países la planificación está en una etapa en que faltan direcciones de política que desempeñen un papel suficientemente dinámico en la promoción de proyectos estratégicos acordes con las nuevas necesidades. En otras palabras, la demanda de proyectos es función de las nuevas orientaciones que se recogen en los planes, en tanto que la oferta continúa ligada a los mecanismos rutinarios, tanto públicos como privados, dado que las orientaciones de los planes no se traducen en políticas económicas que tengan fuerza suficiente para inducir la generación de proyectos".^{1/}

¿ Cómo y por qué jerarquizaría Ud. las causas presentadas como razones de la persistente escasez de proyectos?

^{1/} ILPES. Editorial Siglo XXI. Cap. II, pags. 44 y 45. Discusiones sobre Planificación.