INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

LIMITADO
INST/S.9/L. 7
12 de julio de 1972
ORIGINAL: ESPAÑOL

Seminario de Planificación organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Santiago de Chile, 17 al 21 de julio de 1972

LA CONCRECION DE LOS PLANES DE DESARROLLO EN PROYECTOS ESPECIFICOS

Por Louis A. Rodríguez T.*

* El autor es economista en el Departamento Técnico del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones expresadas en este trabajo son de su responsabilidad y no representan necesariamente las de la Institución en la cual presta sus servicios.

I-652-72-S
72-7-1732

INDICE

		Página
I.	LA PLANIFICACION Y EL PROCESO DE SELECCION Y PREPARACION DE PROYECTOS	1
	-El concepto de la planificación	3
	-Estudios de preinversión	4
	-Preparación y ejecución de proyectos específicos	4
	-Evaluación económica de proyectos	5
	-Ejecución de proyectos	6
II.	LA ACCION DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACION	9
	1. Apoyo a los sistemas nacionales de planificación	9
	2. Los programas globales de preinversión y la promoción de proyectos	12
	3. Operaciones de asistencia técnica	16
	-Políticas y procedimientos	18
	4. Fondo de preinversión para la integración de América Latina	19
III.	CONSIDERACIONES FINALES	23

/Capítulo I

Capítulo I

LA PLANIFICACION Y EL PROCESO DE SELECCION Y PREPARACION DE PROYECTOS

Hacia fines de los años sesenta, los países de América Latina habían realizado notables progresos en la preparación de sus planes económicos a largo y mediano plazo. Tales planes han cumplido una función importante como instrumento para definir una política general de desarrollo, y han contribuido a un ordenamiento más lógico en la asignación de los recursos.

El proceso de planificación incluye, sin embargo, no sólo las actividades relacionadas con la elaboración del plan formal, sino también el conjunto de medidas necesarias para convertir este plan en un instrumento eficaz de acción, lo que requiere una estrecha coordinación entre la función técnica de planificación, el proceso de toma de decisiones y las funciones administrativas de ejecución y control de programas específicos. Además presupone mecanismos relacionados entre sí, que permitan la concreción de las ideas y metas del plan en proyectos cuidadosamente diseñados e íntimamente ligados con la estrategia de desarrollo y los objetivos adoptados. Por otra parte, es indispensable asegurar la debida armonización entre los objetivos perseguidos y el conjunto de políticas (de precios, de tipo fiscal y monetario, de comercio exterior, etc.) que determinan el marco general dentro del cual se lleva a cabo el esfuerzo de desarrollo.

Es evidente que el proceso de planificación concebido en esta forma, entraña una serie de dificultades de organización y de carácter administrativo y político. Esto explica —por lo menos en parte— el hecho de que a pesar del progreso notable logrado por los países de la región en los aspectos técnicos de la planificación, el eslabón más débil en la cadena de actividades bajo referencia, ha sido precisamente el relacionado con la ejecución y debida coordinación de los planes elaborados.

Dada la diversidad de las situaciones que prevalecen en América Latina, sería necesaria una consideración detenida de cada caso para llegar a

/conclusiones definidas

conclusiones definidas sobre la eficiencia del proceso de planificación en cada país. No obstante, es posible identificar algunos elementos comunes que explican las principales dificultades que confrontan los países a este respecto.

Las deficiencias en la ejecución de los planes parecen depender muy a menudo de la organización administrativa pública y la posición que en ella ocupan los mecanismos de planificación. En muchos casos estos mecanismos se han superpuesto a estructuras administrativas que no se han adecuado a las exigencias de una política de desarrollo planificado. Esta situación se refleja en el grado variable de respaldo político a la planificación, la insuficiente definición de sus funciones y las relaciones débiles que existen entre las oficinas de planificación y los centros de decisión, así como con las entidades encargadas de preparar y ejecutar proyectos.

Otros problemas se relacionan con los procedimientos y métodos de preparación de los planes, particularmente en lo que se refiere a su falta de flexibilidad para adaptarse a las características y condiciones particulares de cada país y a la escasa participación del sector privado y en ocasiones de organismos importantes del mismo sector público en ese proceso. Esta situación dificulta la ejecución de los planes pues dichos organismos del sector público y el sector privado no se sienten interpretados por el contenido del plan.

Igualmente, es preciso mencionar la falta de algunos mecanismos básicos indispensables para completar el sistema de planificación como son los planes anuales operativos y técnicas apropiadas de revisión periódica de los planes y de control y evaluación de su aplicación práctica.

Los planes globales no especifican a menudo las medidas que se deben emplear para obtener los resultados deseados, dejando un gran vacío entre las orientaciones generales y metas macroeconómicas de una parte y su instrumentación en políticas concretas (monetaria, cambiaria, fiscal) y planes operativos de otra.

Dentro del conjunto de problemas relacionados con la ejecución de los planes de desarrollo, el presente estudio se concentra principalmente en aquellos aspectos que se refieren a la preparación y ejecución de proyectos

/y ofrece

y ofrece algunas consideraciones sobre la acción del Banco Interamericano de Desarrollo en este campo.

El concepto de la planificación

En la Carta de Punta del Este, los países de América Latina reconocieron la planificación como un instrumento básico para llevar a cabo sus políticas de desarrollo económico y social. La planificación se considera como un esfuerzo continuo y deliberado de los gobiernos para alcanzar ciertos objetivos a través de una selección sistemática de medios y la asignación racional de los recursos necesarios. Este concepto de planificación se concreta en un plan de largo o mediano plazo que comprende toda la economía, y que se traduce en planes para su ejecución. Es preciso recalcar que, tratándose particularmente de economías en desarrollo, además de las variables económicas, el plan debe considerar explícitamente importantes factores no económicos del país en cuestión, tales como los aspectos sociales, culturales, institucionales, políticos y ecológicos. En otras palabras, para que el plan sea un instrumento efectivo, debe estimular directa o indirectamente todos los factores que se consideran determinantes del ritmo y dirección del desarrollo.

Es evidente que la elaboración del plan presupone un conocimiento básico de la estructura y volumen de los recursos disponibles en el país. Se supone además que se hayan realizado estudios generales y sectoriales que sirvan de base a la definición de objetivos y metas. El contenido del plan y la asignación de recursos entre los distintos sectores de la economía depende de los objetivos y la estrategia para el desarrollo que adopte el país. Ahora bien, el problema que interesa en este estudio es el de cómo concretar el contenido del plan en un grupo de proyectos específicos que reflejen los objetivos y permitan obtener las metas establecidas. A este respecto, los estudios de preinversión y las actividades relacionadas con la preparación, evaluación y ejecución de proyectos a que se hace referencia a continuación, cumplen una importante función en el proceso de planificación.[1/]

1/ No se discuten aquí los aspectos institucionales y de organización y administración relacionados con la planificación, factores tan importantes en el proceso de preparación y ejecución de los planes, por cuanto este tema es objeto de otros estudios que se presentan a este seminario.

/Estudios de

Estudios de preinversión

En su concepto más amplio los estudios de preinversión se refieren a todas aquellas actividades dirigidas primordialmente a identificar y preparar proyectos de inversión, incluyendo todos los estudios y recomendaciones de carácter técnico, económico y financiero que permitan decidir sobre la conveniencia y factibilidad de una inversión. En consecuencia, se pueden considerar como actividades de preinversión los estudios, investigaciones, proyectos pilotos y otras actividades que estimulen directamente una inversión de capital al identificar oportunidades de inversión y verificar su viabilidad. También podrían considerarse dentro de esta categoría aquellas actividades que faciliten y hagan más productivas las inversiones al crear las condiciones que se requieren para ello, como por ejemplo, adiestramiento de mano de obra calificada y el desarrollo de tecnología e instituciones indispensables para sostener una inversión de capital.

Los resultados de los estudios de preinversión que logran concretarse en proyectos específicos, se avalúan generalmente teniendo en cuenta la proporción entre el costo de los estudios y el valor de las inversiones realizadas derivadas de dichos estudios. Sin embargo, es importante observar que aún en el caso de que los estudios concluyan que por razones técnicas o económicas ciertos proyectos no se justifican, su contribución puede estimarse positiva en la medida en que evitan un desperdicio de recursos escasos en inversiones que de otra manera, talvez se hubiesen realizado.

Preparación y ejecución de proyectos específicos

Los proyectos se pueden considerar como operaciones de inversión bien definidas para alcanzar ciertos objetivos de desarrollo. Se ha dicho que "el corazón de cualquier plan de desarrollo está compuesto por proyectos... sin ellos no puede haber ejecución eficaz del plan".[1/]

Una vez identificados los proyectos a través de los estudios de preinversión, se procede al análisis y evaluación detallada de cada proyecto para

---

1/ Albert Waterson, Planificación del desarrollo: Lecciones de la experiencia, (México: Fondo de Cultura Económica, 1969) p. 91.

/determinar si

determinar si es factible y se justifica tanto en términos del beneficio para sus patrocinadores como para la economía del país. En consecuencia, un estudio de viabilidad de un proyecto incluye un examen de los aspectos técnicos, administrativos, financieros y económicos. Los aspectos técnicos se refieren principalmente a la ejecución técnica del proyecto y a su funcionamiento, así como también a los cálculos correspondientes a los costos de equipos, maquinarias, etc., y a su mantenimiento durante la vida útil del proyecto. La evaluación administrativa trata de los aspectos de organización necesarios para la ejecución y funcionamiento del proyecto. El propósito del análisis financiero es determinar la solidez financiera de la empresa, es decir, si ésta puede cumplir con sus obligaciones financieras y obtener una utilidad razonable de acuerdo con el capital invertido, y en los casos en que se considere apropiado, determinar si las ganancias pueden contribuir a sufragar costos de futuras inversiones. El análisis financiero se concentra pues en los costos y rendimientos de la empresa responsable por el funcionamiento del proyecto.

El objetivo básico de la evaluación económica de un proyecto es calcular sus costos y beneficios económicos desde el punto de vista del país en su conjunto, con el fin de determinar si los beneficios netos son por lo menos iguales a los que podrían obtenerse en otra oportunidad marginal de inversión viable.

Como se puede apreciar, los cuatro elementos de la evaluación de un proyecto está estrechamente relacionados. A continuación se hace referencia a algunos aspectos de la evaluación económica, no sin reconocer explícitamente que sin un buen análisis técnico, administrativo y financiero, la evaluación económica no podrá ser satisfactoria.

Evaluación económica de proyectos

En la mayoría de los países de América Latina, el gobierno cumple una importante función en la selección de proyectos ya sea en forma directa, mediante inversiones en el sector público, ya sea indirectamente influyendo en la orientación y selección de proyectos del sector privado a través de reglamentos a la inversión, o por medio de impuestos, tarifas y subsidios.

/La autoridad

La autoridad que tiene un gobierno para controlar nuevas inversiones conlleva la responsabilidad de adoptar políticas que redunden en beneficio del país. Por lo tanto, la selección de proyectos en el sector público, deberá hacerse teniendo en cuenta no solamente el rendimiento para la empresa ejecutora, sino también, en términos de los beneficios netos que los proyectos aporten a la sociedad.

La contribución de un proyecto a la economía se mide principalmente por su capacidad para generar un valor superior a sus costos durante su vida útil. Como es bien sabido, las técnicas que se emplean generalmente para medir el excedente generado por el proyecto (razón beneficio/costo, la tasa interna de retorno y el valor presente neto), suponen una comparación numérica entre los costos y beneficios del proyecto. A este respecto, los países encaran también ciertas dificultades de carácter técnico, tales como los cálculos y criterios que se requieren para determinar los precios "sombra" y para calcular los beneficios tanto directos como indirectos, especialmente cuando éstos carecen de precios de mercado y sus efectos,se extienden por un período considerable. Es preciso reconocer también las dificultades que existen para calcular el costo de oportunidad del capital en un país, y las relativas a las técnicas que se emplean para medir los posibles efectos que las incertidumbres y contingencias del futuro puedan tener sobre un proyecto.

Ejecución de proyectos

La ejecución de los proyectos requiere un programa de acción cuidadosamente concebido a fin de obviar posibles obstáculos o prevenir situaciones que puedan poner en peligro la realización del proyecto. Aun cuando en ocasiones pueden ocurrir ciertos eventos sobre los cuales el país tiene poco control, muchas de las dificultades que surgen en la ejecución de los proyectos se pueden atribuir a menudo, por lo menos en parte, a deficiencias en el proceso de la planificación.

En algunos casos las metas demasiado ambiciosas de los planes y la ausencia de instrumentos eficientes de control pueden ser la causa de obstáculos con que se tropieza en la realización de los proyectos. Estos

/se inician

se inician a veces sin una previsión adecuada de los recursos financieros, técnicos y de carácter administrativo necesarios para su eficiente ejecución.1/

La dispersión de recursos entre un número excesivo de proyectos individuales que se ejecutan simultáneamente pueden retrasar innecesariamente algunos de ellos, pues al agotarse los fondos se suspende la construcción de los proyectos en todos sus aspectos y durante largo tiempo es muy probable que no se inicien nuevos proyectos. En estas circunstancias es difícil que los gobiernos reduzcan el número de proyectos en proceso de construcción, sin alterar las metas y la ejecución armónica del plan. Si no se reduce el número de proyectos para ajustarlos al nivel de los recursos disponibles, los déficits presupuestarios pueden originar presiones inflacionarias y desequilibrios en la balanza de pagos lo que también dificulta el logro de las metas establecidas en el plan.

Tal vez las mayores dificultades provienen de la inadecuada selección y deficiente preparación de los proyectos. Como ya se ha mencionado, los estudios sectoriales proporcionan la base para la adecuada selección de proyectos. Estas investigaciones y los trabajos relacionados con la preparación y el diseño del proyecto requieren tiempo y son costosos. Es preciso reconocer que por dichas razones, en parte, no es siempre posible elaborar los estudios y trabajos con el grado ideal de refinamiento. Sin embargo, se debe señalar que una insuficiente atención a los pasos preparatorios conduce en último análisis aún a mayores costos y demoras. Entre estos extremos se debe establecer un equilibrio dictado en cada caso por la naturaleza y características del proyecto.

1/ Son muchos los elementos que entran en estas actividades cuyas deficiencias pueden causar serias dificultades, tales como la subestimación de las necesidades de capital para operaciones, deficiencias en la preparación y estimaciones de flujos de fondos en efectivo, falta de previsión para labores de mantenimiento y reparación de maquinarias y equipos, carencia de programas para adiestramiento de personal y los arreglos correspondientes para segurar la disponibilidad oportuna de materiales y otros insumos. También, la inhabilidad para adaptarse rápidamente a situaciones cambiantes, tales como alza de precios en los mercados extranjeros y domésticos, nuevas fuentes de abastecimiento, cambios tecnológicos y de mecanismos de mercado, etc.

/Finalmente, las

Finalmente, las demoras administrativas y de procedimiento constituyen frecuentemente un serio obstáculo en la ejecución de los proyectos. En algunos casos transcurren lapsos considerables entre el tiempo en que se reconoce un problema y se toma la decisión correspondiente y de ahí hasta cuando se adoptan las medidas necesarias para poner la decisión en práctica. A menudo se gasta mucho tiempo en resolver si un proyecto debe ser realizado en el sector público o en el privado y si se opta por el primero, pueden ocurrir postergaciones en las diferentes actividades, incluyendo demoras para empezar los estudios técnicos, financieros, económicos y otros requeridos para determinar la viabilidad de un proyecto; seleccionar un proyecto entre varias alternativas; decidir si la construcción ha de estar a cargo de una agencia del gobierno, un contratista privado u otra organización; investigar y evaluar las ofertas; decidir sobre la forma de los contratos y hacer arreglos con los contratistas, por ejemplo, efectuando pagos por trabajos realizados y aprobando variantes de las especificaciones originales; capacitar al personal; elegir la localización del proyecto; iniciar los trámites de la adquisición de tierras o del derecho de paso, y obtener las aprobaciones necesarias de parte de las unidades gubernamentales. Los proyectos en el sector privado generalmente tropiezan con demoras para obtener divisas y licencias de importación para maquinaria, equipo y materiales.

Consciente de las dificultades que confronta América Latina en las varias fases del proceso de planificación descritas en las páginas anteriores, el Banco Interamericano de Desarrollo ha tratado de ayudar a los países a través de varias actividades que se describen a continuación.

/Capítulo II

Capítulo II

LA ACCION DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACION

La labor del BID en los diversos aspectos relacionados con la planificación se realiza a través de varias actividades entre las cuales cabe destacar las siguientes: 1) El apoyo a los sistemas nacionales de planificación orientado a la identificación y promoción de proyectos; 2) el establecimiento de los programas globales de preinversión; 3) la labor de asistencia técnica relacionada con la preparación de proyectos específicos; y 4) las operaciones del Fondo de Preinversión para la integración de América Latina.

1. Apoyo a los sistemas nacionales de planificación

Uno de los problemas básicos en el financiamiento del desarrollo de América Latina ha sido la falta de un número suficiente de proyectos sólidamente concebidos tanto en el campo económico como social. Por esto desde el comienzo de sus operaciones el Banco ha tratado de buscar instrumentos apropiados a fin de promover proyectos específicos en las actividades de mayor importancia para el desarrollo económico y social de los países miembros. Es así como el Banco dirigió su asistencia técnica a fortalecer los sistemas nacionales de planificación en varios países tanto en sus aspectos institucionales como técnicos, con el objeto de contribuir al mejoramiento de la capacidad de los diversos organismos para identificar, preparar y evaluar proyectos específicos. Para ello, se constituyeron en el año de 1962 los grupos tripartitos, OEA/BID/CEPAL que actuaron en Centroamérica, Haití, República Dominicana, Paraguay, Uruguay y Perú.

En el desempeño de sus funciones el Comité Tripartito tenía los siguientes objetivos: establecer algunos requisitos básicos para la planificación, tales como la institucionalización de los organismos planificadores, la reorganización de la administración pública con miras a la realización de los planes, y la instrumentación de presupuestos por programas y de sistemas adecuados de contabilidad y control fiscales; recopilar y

/revisar la

revisar la información estadística y preparar nuevas series necesarias para la elaboración del plan; efectuar un inventario de los recursos nacionales; seleccionar lo más rápidamente posible proyectos de alta prioridad; preparar programas de inversión a corto plazo compatibles con programas globales y sectoriales que empezarán a perfilarse en más largo plazo; realizar estimaciones sobre necesidades de financiamiento interno y externo y sobre flujo de fondos.

La actividad de estas misiones consistió generalmente en asistir a los gobiernos en la preparación de un diagnóstico global y sectorial de la situación económica y social de los países, incluyendo un análisis del desarrollo de la economía en el pasado y proyecciones de su comportamiento futuro, que permitiera definir una estrategia para la elaboración de los planes globales y sectoriales y los programas de inversión pública. Igualmente las misiones colaboraron en la preparación de la cuenta consolidada del sector público; la preparación de un inventario y calendario de ejecución de los proyectos del sector público y la formulación de recomendaciones sobre reformas fiscales, tributarias y agrarias.

Los objetivos básicos de las respectivas misiones se cumplieron en la mayor parte de los casos. En cada uno de los países centroamericanos se elaboraron los planes nacionales y programas de inversiones públicas. También se prepararon las bases de un plan regional para lo cual se analizaron varios aspectos de coordinación de los planes nacionales y se estableció una metodología uniforme y algunos elementos de integración.

En la República de Haití se elaboró un proyecto de ley para institucionalizar el sistema y establecer un consejo de planificación; se prepararon nuevas estadísticas; se elaboraron proyecciones a largo plazo de cada uno de los rubros que podían producir desequilibrios del balance de pagos; se elaboró un plan de emergencia a corto plazo para el sector público; se preparó un programa de crédito agrícola y se hicieron recomendaciones para mejorar la administración tributaria, el aparato administrativo del Gobierno y la elaboración de un programa sobre el desarrollo del turismo.

El Grupo Asesor Tripartito colaboró con la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de Paraguay en la preparación del plan de

/desarrollo económico

desarrollo económico y social para el bienio 1964-65 y un segundo plan nacional para el bienio 1967-68.

En la República del Perú el Grupo Asesor colaboró en la preparación del programa de inversiones públicas para el bienio 1964-65. Con posterioridad a este trabajo el Grupo colaboró en la preparación del programa de inversiones públicas para 1966 y el anteproyecto de presupuesto de gastos públicos para el mismo año, así como también en los trabajos necesarios para la preparación del plan de desarrollo económico y social 1967-70.

En la República Dominicana la Misión Tripartita preparó un documento para uso oficial, exponiendo la situación económica existente en 1965, las posibles repercusiones de los hechos que se estaban produciendo ese año y recomendaciones relacionadas con las actividades públicas y privadas. Se propuso también un programa de acción inmediata y financiamiento externo para mejorar la situación económica y social del país. Posteriormente el Grupo prestó asesorías para institucionalizar el proceso de planificación al nivel de la Presidencia de la República y en la compilación de datos, estudios preliminares y entrenamiento de personal para la preparación de un plan de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y el primer plan anual de ejecución de la República Oriental del Uruguay y se preparó con la asistencia del Grupo Asesor en 1965. Dichos planes ofrecían características de gran trascendencia para la planificación de América Latina ya que los programas incorporaban instrumentos políticos y técnicos y la participación del sector privado (empresarios, trabajadores, organizaciones profesionales) para darles así un amplio respaldo popular.

En general se puede decir que las actividades de las misiones y grupos asesores contribuyeron a la creación de oficinas nacionales de planificación en los países y al establecimiento de una serie de mecanismos de apoyo al proceso de planificación, todo lo cual constituye hoy el "sistema nacional de planificación" que orienta la política de desarrollo en mayor o menor grado, según el país.

/2. Los

2. Los programas globales de preinversión y la promoción de proyectos

Las metas establecidas en los planes se alcanzan en la medida en que los países identifican los respectivos proyectos y disponen de un mecanismo efectivo para promover su realización. Estas actividades de promoción incluyen las fases de preparación, evaluación, financiamiento y ejecución del proyecto, lo cual requiere una eficiente organización administrativa en los organismos correspondientes, un equipo técnico especializado en estas tareas y los recursos financieros necesarios. Con el propósito de asistir a los países en estas actividades, desde su creación y hasta mediados de la década pasada, el BID efectuó varias operaciones en el campo de la preinversión sobre una base de proyectos ad hoc. A partir de julio de 1965, el Banco decidió ampliar sus operaciones de preinversión haciendo de ellas un campo específico de su actividad, complementario a sus operaciones de préstamos para el financiamiento de proyectos. Es así como el Banco estableció los préstamos globales de preinversión destinados a la creación de "Fondos Nacionales de Preinversión" que sirvieran de instrumento financiero a los mecanismos internos de los países para la promoción de proyectos.

Uno de los objetivos principales de los préstamos globales de preinversión es el de estimular y facilitar la preparación de proyectos específicos o de programas integrados por varios proyectos, a fin de incrementar, tanto cuantitativa como cualitativamente, la disponibilidad de proyectos específicos de inversión debidamente preparados que pueden ser presentados al BID y a otras agencias internacionales y nacionales para su financiamiento. Con ello se espera contribuir a dar mayor flexibilidad y eficiencia al proceso de inversión, facilitar el cumplimiento de las metas previstas en los planes nacionales de desarrollo y propender al aumento de la disponibilidad de alternativas de inversión.

También el Banco se propone ayudar a que los proyectos cumplan con las normas y requisitos exigidos por las entidades de financiamiento interno y externo, con el propósito de reducir en cuanto sea posible el período de negociación de los créditos correspondientes. Para este efecto los proyectos que se preparen deberán incluir, entre otros elementos, su justificación de

/prelación según

prelación según lo establecido en el plan de desarrollo, la determinación de su factibilidad técnica y económica, los análisis financieros, de mercado y de organización institucional y administrativa para su ejecución y, cuando sea necesario, los estudios finales de ingeniería.

Igualmente, a través de los préstamos globales de preinversión se asiste a los países en la realización de estudios generales (regionales, sectoriales, etc.) que permitan identificar los proyectos de más alta prioridad, tanto en el sector público como en el privado, comparar diversas alternativas de inversión y determinar las de mayor rendimiento económico y social. La identificación de proyectos en un sector deberá estar coordinada con los estudios que se realizan en otros sectores, a fin de asegurar una vinculación adecuada entre inversiones que sean complementarias

Otro de los propósitos de los mencionados préstamos es el de fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los organismos e instituciones públicas y de empresas privadas, en materia de identificación, preparación, evaluación y ejecución final de proyectos específicos.

De lo anterior se deduce que los fondos de preinversión pueden financiar una amplia gama de estudios siempre y cuando estén dirigidos a la identificación y realización de proyectos específicos. Es pues susceptible de financiación tanto un proyecto específico de inversión (incluyendo estudios de prefactibilidad técnica y económica, preparación de diseños, planos y estudios complementos de ingeniería para la ejecución final del proyecto) como un programa que incluya numerosos proyectos, ya sean de carácter local, regional, nacional o de integración, con la condición de que los mismos tengan una manifiesta prelación y tiendan a investigar la factibilidad técnica, económica y otros aspectos que permitan su adecuada ejecución.

Como la falta de servicios básicos ha constituido uno de los principales obstáculos al desarrollo de muchos países de América Latina, gran parte de las actividades de preinversión se han dirigido a fortalecer las obras de infraestructura en campos como la energía eléctrica, transporte, telecomunicaciones, abastecimiento de agua, irrigación y construcción de puertos. También se ha prestado atención a la agroindustria, industria, silvicultura y minería.

/Los préstamos

Los préstamos globales de preinversión son financiados con recursos del Fondo para Operaciones Especiales y con otros recursos que pueda utilizar el Banco para esta finalidad. En consecuencia, dichos préstamos se conceden con plazos de amortización generalmente de 20 años y con períodos de gracia que se extienden normalmente a cuatro años y medio. Hasta un 30 por ciento de los recursos del Fondo de Preinversión puede destinarse a estudios e investigaciones de desarrollo regional, sectorial y sub-sectorial, y se requiere la aprobación previa del Banco para aquellos estudios cuyos costos excedan la suma de US$ 100 000.

Por Resolución DE-44/72, aprobada el 19 de abril de 1972, se formalizó la aceptación del ofrecimiento de los Estados Unidos de proporcionar al Banco hasta US$ 15 millones o su equivalente, proveniente del Fondo Fiduciario de Progreso Social, para prestar asistencia en la preparación de proyectos de inversión. Estos nuevos fondos facilitarán la ampliación de las actividades del Banco en este campo.

Los estudios financiados con los Fondos Nacionales de Preinversión están generalmente a cargo de consultores individuales o firmas consultoras tanto nacionales como extranjeras. Una de las finalidades de los Fondos es fortalecer las firmas consultoras nacionales favoreciendo el desarrollo de la capacidad local para preparar y evaluar proyectos específicos. A tal efecto es preciso que los sistemas de trabajo y contratación estimulen la organización de firmas técnicas especializadas, nacionales o mixtas, es decir con participación de técnicos extranjeros. Así mismo, se debería propiciar la participación de estas firmas especializadas en los estudios de preinversión de otros países de la región y viceversa.

Desde la iniciación del programa de préstamos globales de preinversión en julio de 1965 y hasta fines de 1971, el BID había concedido préstamos por un valor aproximado a US$ 50 millones a 16 instituciones prestatarias en 15 países miembros. A esa fecha se había desembolsado un 45 por ciento del total prestado y cerca del 80 por ciento del mismo estaba comprometido. Uno de los préstamos era de carácter regional, concedido al Banco Centroamericano de Integración Económica. Dentro de los programas en ejecución se han financiado 578 estudios en distintos campos de actividad, de los

/cuales más

cuales más de la mitad han sido concluidos. La mayoría de dichos estudios han sido preparados por firmas consultoras y consultores individuales.

Las inversiones potenciales derivadas de estudios específicos de preinversión llegaron a US$ 6 700 millones a fines de 1971. Ascendieron a US$ 1 100 millones los proyectos de inversión reales concluidos o en ejecución respecto de los cuales se ha procurado financiamiento definitivo.

Aún cuando estas actividades indican importantes progresos, no obstante varios factores de orden institucional y operativo han impedido la utilización más rápida de los préstamos del Banco.

El éxito del funcionamiento de los Fondos Nacionales de Preinversión depende en gran medida de la actividad que despliegue la entidad competente para que se utilicen sus recursos. La entidad debe mantener contacto con las instituciones públicas y privadas encargadas de realizar estudios de preinversión a fin de estimular interés en la oportuna identificación, preparación y evaluación de proyectos, y si así corresponde, en su financiamiento posterior y ejecución final. A este respecto ha faltado un mayor dinamismo en muchos casos e incluso se observa la polarización tradicional de los sectores público y privado y el rígido encasillamiento a nivel de ministerios y otras agencias gubernamentales centralizadas o autónomas. Además de fortalecer la capacidad administrativa de las entidades correspondientes, se necesita mejorar la coordinación de funciones entre organismos ejecutores de los programas de preinversión del BID y las entidades especializadas del sector público, así como también las relaciones con el sector privado.

Junto con la necesidad de una eficiente organización administrativa, es preciso recalcar la responsabilidad que tienen los equipos técnicos asignados a los programas de preinversión. A ellos corresponde por su composición, nivel técnico y ubicación institucional, dar la tónica a los mencionados programas. Dado que en algunos casos dichos grupos técnicos son débiles y carecen de autoridad necesaria, se requiere reforzar su posición jerárquica y autoridad, mejorar su calidad profesional y aumentar el número de sus integrantes.

/3. Operaciones

3. Operaciones de Asistencia Técnica

Una de las actividades importantes del Banco es la de proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y propuestas sobre proyectos específicos.

En el desempeño de estas actividades el Banco examina oportunidades de inversión en cada país teniendo en cuenta sus necesidades y orden de prelación establecidas en el plan nacional. Ciertos proyectos pueden encontrarse en una etapa de elaboración avanzada, otros en estado preliminar y otros se pueden hallar en posiciones intermedias.

Simultáneamente se elabora en colaboración con el país, un programa tentativo de asistencia técnica que incluye los servicios técnicos que se consideren necesarios para que el país pueda presentar oportunamente los proyectos y ejecutarlos y administrarlos con la mayor eficiencia.

El Banco también concede asistencia técnica para investigaciones sustantivas y estudios generales cuyas recomendaciones ayuden a los países en el establecimiento de prioridades de inversión.

A través de su programa de adiestramiento el Banco colabora en la capacitación de personal local encargado de la preparación y administración de los proyectos de inversión.

En resumen, el financiamiento de proyectos de asistencia técnica comprende las siguientes actividades:

a) Asistencia Técnica para Proyectos Específicos. Dentro de esta categoría se financian las etapas de preparación, ejecución y los primeros años de operación del proyecto, incluyendo en algunos casos servicios de apoyo que se prestan con posterioridad a la terminación de los desembolsos.

b) Asistencia técnica dirigida al fortalecimiento de instituciones. Una de las preocupaciones del Banco ha sido la de colaborar con los países miembros en el fortalecimiento de sus instituciones para programar y llevar a cabo su proceso de desarrollo en forma cada vez más autónoma y eficiente. En algunos casos el Banco ha

/impulsado la

impulsado la creación de nuevos mecanismos institucionales, como por ejemplo, el establecimiento de Bancos de desarrollo en Paraguay y Honduras. En otros casos el Banco ha estimulado la introducción de nuevos mecanismos en instituciones ya existentes mejorando sustancialmente su funcionamiento, como ha ocurrido con la adopción de sistemas de crédito supervisados en el sector agrícola, de sistemas comunales de administración de los servicios de agua potable rural, de reformas académicas y administrativas en ciertas universidades, o de mecanismos para la administración de fondos nacionales de preinversión.

c) Estudios generales y actividades de promoción. El Banco contribuye al financiamiento de un programa de estudios que en la mayoría de los casos se llevan a cabo en instituciones nacionales o regionales con participación financiera local o de otros organismos sobre temas vinculados a recursos humanos, naturales y financieros, y ha proporcionado a investigadores latinoamericanos la oportunidad de profundizar el análisis de temas de interés nacional o regional, dando origen a numerosos trabajos ya publicados y otros en elaboración.

d) Adiestramiento. Los programas de adiestramiento en materia de planificación se dirigen principalmente a los aspectos relacionados con la elaboración de proyectos específicos, el estudio de las fuentes de financiamiento para su ejecución y las técnicas administrativas que constituyen un elemento indispensable para dar efectividad al proceso de planificación. Los cursos de preparación y evaluación de proyectos cumplen simultáneamente funciones de adiestramiento, asistencia técnica y promoción. Dichos cursos se han realizado en varios países incluyendo Honduras, Guatemala, Perú, República Dominicana, México, Colombia, El Salvador, Trinidad y Tobago. Los participantes provienen de bancos de desarrollo, institutos de planificación, ministerios de industria, firmas consultoras, corporaciones regionales de desarrollo y universidades.

/Políticas y

Políticas y procedimientos

El Banco realiza las operaciones de asistencia técnica asignando para su financiamiento recursos de carácter rembolsable, no rembolsable y de recuperación contingente, según sea la naturaleza del proyecto y las condiciones económicas y financieras del país solicitante.

Las operaciones de carácter rembolsable pueden ser independientes o constituir parte de un préstamo. Estas últimas se otorgan en las mismas condiciones financieras que los préstamos y aquellas que son préstamos o créditos independientes tienen un período de amortización de cinco a diez años, con un interés anual del tres al cuatro por ciento, dependiendo de los aspectos sociales y económicos del proyecto.

Los recursos de carácter no rembolsable provienen del ingreso neto del Fondo para Operaciones Especiales y del Fondo Fiduciario de Progreso Social y se utilizan preferentemente para atender solicitudes de asistencia técnica de los países de menor desarrollo relativo o de mercado insuficiente. Esta asistencia se otorga en los campos en los cuales actúa el Banco y siempre que se den las siguientes condiciones: a) que las autoridades del país consideren el proyecto de alta prioridad; b) que la solicitud no sea elegible para financiamiento con recursos de un préstamo global de preinversión; y c) que no exista la posibilidad de que el proyecto pueda ser financiado por el sector público o privado del país o de otras fuentes de cooperación técnica externa.

El Banco financia operaciones de asistencia técnica no rembolsable en beneficio de los países miembros relativamente más desarrollados, si además de cumplirse los requisitos exigidos a los otros países, la operación beneficia a grupos o áreas de más bajos ingresos del país solicitante y si los resultados de la operación sólo pueden lograrse bajo ciertas condiciones que no pueden obtenerse en los países de menor desarrollo relativo. (Por ejemplo, los estudios de acumulación y transferencia de tecnología.)

Las operaciones de recuperación contingente se tramitan y ejecutan en forma similar a las operaciones no rembolsables, pero en el caso de que posteriormente el Banco u otro organismo financiero otorgue un préstamo a la

/institución recipiente

institución recipiente que se vincule a la operación de asistencia técnica, los recursos que se han utilizado para el financiamiento de esa asistencia se incorporan como parte del préstamo.

Hasta fines de 1971 el total de asistencia técnica otorgado a los países ascendía a US$ 182 millones, de los cuales US$ 143 millones representaban préstamos rembolsables y US$ 39 millones correspondían a operaciones de carácter no rembolsable.

El conjunto de operaciones de asistencia técnica ha contribuido en gran parte a mejorar la capacidad de los diversos organismos nacionales para identificar, preparar y evaluar proyectos, lo que ha permitido al Banco otorgar un monto creciente de préstamos. De un total de US$ 277 millones en 1961, las operaciones de préstamos registraron un record de US$ 652 millones en 1971. Durante el período 1961-71 el Banco autorizó un total de 679 préstamos por la suma de US$ 4 745 millones.

4. Fondo de preinversión para la integración de América Latina

La importancia de las actividades de preinversión en el ámbito regional es evidente si se tiene en cuenta que a ese nivel actúan múltiples centros de decisión y que el complejo de variables económicas, sociales, políticas e institucionales, dificultan aún más las posibilidades de concreción de un proyecto multinacional. Además, la carencia de fondos para emprender estudios de alcance multinacional ha sido un factor limitante decisivo en América Latina.

A fin de estimular y facilitar las actividades de los países miembros en este campo, el Banco creó un fondo en julio de 1966, "destinado a financiar los estudios y la preparación de proyectos que contribuyan a acelerar el proceso de integración latinoamericana". El hecho de ser una entidad financiera la que estableció y administra el mecionado fondo, asegura la estrecha vinculación institucional entre los esfuerzos de preinversión y las actividades de financiamiento.

El Fondo financia estudios de preinversión principalmente en los siguientes campos:

/a) Obras

a) Obras multinacionales de infraestructura tales como transporte y comunicaciones, y la promoción en escala regional de los correspondientes servicios.

b) Desarrollo integrado de zonas geoeconómicas que abarquen áreas pertenecientes a más de un país.

c) Industrias básicas en escala regional que operen en un mercado que satisfaga las necesidades de consumo de varios países.

d) Otras actividades orientadas a la integración como estudios y programas para la exploración conjunta de recursos naturales, la creación de entidades y empresas multinacionales, la investigación y el intercambio de conocimientos científicos y técnicos, el estudio de la infraestructura jurídica e institucional de la integración, la formación de personal técnico y, en general, la movilización de recursos humanos.

Las operaciones en relación con los campos mencionados comprenden estudios de prefactibilidad o sea aquellos que identifican posibilidades de inversión, y los de factibilidad que examinan la viabilidad técnica y económica de las iniciativas consideradas. Los estudios de reconocimiento y prefactibilidad son financiados, por lo general, mediante operaciones de asistencia técnica no rembolsables. Los recursos destinados a financiar estudios de prefactibilidad son recuperados por el Banco si se efectúan préstamos para financiar proyectos que hayan resultado de tales estudios. Las operaciones de préstamos suelen concertarse para el financiamiento de etapas finales de estudios de factibilidad, especialmente de ingeniería una vez realizados los estudios de prefactibilidad y cuando el proyecto se considera de alta prioridad por las autoridades respectivas.

De conformidad con la Resolución DE-93/66, aprobada el 21 de julio de 1966, se autorizó la utilización del equivalente de US$ 15 millones con cargo al Fondo para Operaciones Especiales, para otorgar préstamos destinados a financiar las actividades contempladas en los objetivos del Fondo de Preinversión para la Integración. Además, en virtud de una enmienda al Contrato del Fondo Fiduciario de Progreso Social, se convino que el Banco Interamericano en su calidad de Administrador del citado Fondo, pudiera

/utilizar los

utilizar los recursos de éste para otorgar asistencia técnica conforme a los términos del Fondo de Preinversión para la Integración, hasta por las cantidad cantidades que se convenga de tiempo en tiempo entre el Banco y el Gobierno de los Estados Unidos. Hasta fines de 1971 se había autorizado la suma de US$ 3.5 millones.

También se asignó al Fondo un total de US$ 1.9 millones para el período 1966-70 con cargo al Presupuesto de Asistencia Técnica financiado con recursos propios del Banco.

Al haberse comprometido casi totalmente estos recursos, la Asamblea de Gobernadores del BID, en su X Reunión Anual, celebrada en Guatemala en abril de 1969, recomendó a los países miembros que hicieran una contribución especial anual al Fondo por un período de tres años, a partir del primero de julio de 1969, para reforzar su carácter multilateral y permitir hacer frente a la expansión de sus actividades asegurando así que todos los países miembros participen de sus beneficios. Estas contribuciones voluntarias ascendían al equivalente de US$ 2 millones en 1970.[1/]

Desde la creación del Fondo hasta fines de 1971, el Banco había financiado actividades de preinversión en el campo de la integración por un total de US$ 7.7 millones, de los cuales US$ 2.8 millones correspondían a operaciones rembolsables y US$ 4.9 millones a operaciones no rembolsables o de recuperación contingente.

Los estudios que se han realizado o que se encuentran en elaboración se refieren principalmente a los sectores de infraestructura, tales como transporte, comunicaciones y energía; desarrollo de regiones multinacionales; programas de desarrollo industrial, agrícola y los relacionados con educación, ciencia y tecnología.

El carácter esencialmente dinámico del proceso de integración determinará en el futuro los cambios que sean necesarios en cuanto al énfasis que el Fondo deberá poner en algunas áreas ya atendidas con sus recursos

---

1/ Este total incluye la contribución de los Estados Unidos que se limita al triple de lo pagado por los países latinoamericanos pero que no excederá la suma de US$ 1 500 000.

/o conducirá

o conducirá a la inclusión de sectores hasta ahora no beneficiados pero que caben dentro de los campos de acción del Fondo.

A medida que avancen los acuerdos de complementación industrial dentro de los respectivos grupos de integración (ALALC, Acuerdo de Cartagena, Mercado Común Centroamericano, CARIFTA), se hará más necesario el financiamiento de estudios de factibilidad a través del Fondo, particularmente en relación con el establecimiento de ciertas industrias cuyas tecnologías y economías de escala requieren dimensiones más amplias que las de los mercados nacionales.

Algunos estudios como los que se están llevando a cabo dentro del programa conjunto ALALC/BID [1/] sugieren la existencia de amplias posibilidades de complementación en sectores de vital importancia para el desarrollo de América Latina. Se prevé, por tanto, que concluidos esos estudios de reconocimiento, el Fondo pueda contribuir a la financiación de estudios de preinversión tendientes a determinar las posibilidades de nuevas inversiones complementarias. Préstamos globales sectoriales de recuperación contingente otorgados a instituciones regionales de fomento pueden constituir un instrumento útil para promover industrias de integración. Igualmente, la asistencia técnica del Fondo puede ser de especial interés en la formación de empresas multinacionales latinoamericanas.

Las iniciativas de colaboración multinacional van aumentando a medida que el proceso de integración se va consolidando y ampliando. Son muchas y muy variadas las posibilidades de establecer acuerdos multinacionales no sólo en los sectores productivos, sino también en el campo institucional o en el de la armonización y unificación de políticas. Las tareas de investigación son indispensables para que estos acuerdos lleguen a definirse. A este respecto, los organismos internacionales pueden asesorar a los países en la búsqueda de proyectos compatibles con sus intereses y facilitar su concreción en acuerdos formales. Se espera que el Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina contribuya a estimular estas tareas con mayor amplitud que en el pasado.

1/ Los estudios se refieren a los subsectores de industria naval, motores Diesel y tractores, fibras textiles artificiales, maquinaria textil, industria de aluminio, cerámica y refractarios.

/Capítulo III

Capítulo III

CONSIDERACIONES FINALES

Es propósito del Banco ampliar su cooperación financiera para la elaboración de programas sectoriales y la preparación de proyectos específicos, y colaborar más estrechamente con los países miembros en los esfuerzos que llevan a cabo para definir con mayor precisión sus objetivos de desarrollo económico y social. Con este enfoque en mente, el Presidente del Banco ha declarado recientemente que "Ya no sólo hablamos del préstamo para una determinada planta industrial, para una represa hidroeléctrica o para una universidad en particular. Con creciente frecuencia nos estamos comprometiendo en la ejecución de programas de más vasto alcance que procuran dar respuesta a todos los aspectos de un sector o de un campo específico."[1/]

Aún cuando los índices económicos tradicionales para medir el desarrollo de América Latina señalan avances positivos, es preciso reconocer los serios problemas que enfrenta la región tales como el desempleo, la existencia de amplios sectores de ingresos muy bajos, la insuficiencia de las exportaciones para mantener un desarrollo acelerado y la persistencia de necesidades insatisfechas en el campo de la educación, vivienda, salud y nutrición. Es urgente, por lo tanto, que en la selección de proyectos se tengan muy en cuenta, entre otros, aquellos que contribuyan a crear más empleo, a lograr una distribución más equitativa del ingreso y a aumentar la producción industrial para fomentar las exportaciones tanto entre los países de la región como fuera de ella.

Para lograr estos fines el Banco se propone intensificar su apoyo financiero y técnico a los países de menor desarrollo relativo de la región. Para ello se han adoptado nuevas políticas que permiten otorgar un tratamiento preferencial a tales países mediante la utilización de los recursos blandos de la Institución, la reducción de las tasas de interés,

---

1/ Discurso del señor Antonio Ortiz Mena en la Sesión de Clausura de la XIII Reunión de la Asamblea de Gobernadores del BID, Quito, Ecuador, 12 de mayo de 1972.

/la concesión

la concesión de mayores períodos de gracia y de amortización y la disminución de las contrapartidas de financiamiento local.

Junto con estas medidas de carácter financiero el Banco considera indispensable realizar programas más intensos de asistencia técnica en los mencionados países, particularmente en relación con la preparación y ejecución de proyectos y programas de desarrollo a fin de ampliar la capacidad de absorción de recursos de inversión tanto locales como externos de los países pequeños.

Igualmente, el Presidente Ortiz Mena en el discurso a que se hizo alusión anteriormente, ha dicho que "el Banco deberá estar preparado para actuar de manera creciente como agente financiero, como coordinador de grupos consultivos y agudizar su imaginación para encontrar nuevas fórmulas que faciliten una mayor captación de recursos externos para promover el desarrollo de la región."