



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

12

El desarrollo y los proyectos de inversión
en la administración pública

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A
JAVIER GARCIA GUZMAN

MEXICO, D. F.

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

RECONOCIMIENTO A MI DIRECTOR Y ASESORES:

En buena medida, este trabajo de investigación es resultado, de la labor interdisciplinaria de un gran número de personas que participaron en el presente estudio que realicé durante ocho años de mi vida en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M., en una cordialidad de compañerismo y aprovechando las experiencias e ideas de mis profesores y compañeros. Mencionarlos a todos sería una tarea imposible, además de que se cometerían omisiones imperdonables; sin embargo, considero indebido dejar de señalar a quienes de una manera directa, me motivaron, me auxiliaron y me dirigieron en la elaboración de esta tesis.

En primer término quiero agradecer la inestimable asesoría y dirección del Prof. Jorge Domínguez Pastrana quien hizo posible la culminación de esta investigación, así como la ordenación y sistematización de los datos que contiene este trabajo de investigación, contribuyendo asimismo con aportaciones personales a lo largo de todas sus páginas; al Prof. Ricardo Uvalle por la invaluable colaboración y asesoría, así como a la gran aportación de ideas personales a todo el trabajo de investigación, quien además en forma desinteresada me brindó todo tipo de facilidades para la preparación y alcance de estas páginas.

Mi sincero reconocimiento al Prof. José Natividad González Parás, por el apoyo intelectual a este trabajo y por el gran número de ideas, contribuyendo asimismo con valiosas aportaciones personales durante el desarrollo de todos sus capítulos, tan importante fue la colaboración y la aportación, así como la revisión, estilo y redacción de toda la tesis que durante muchas horas dedicó a este trabajo.

Debo consignar también la valiosa aportación del Prof. Omar Martínez Trejo de muchas ideas que contiene este trabajo y que sin duda representan un mejoramiento en cuanto a calidad, basado en un ordenamiento sistemático y por la gran preocupación que demostró para el alcance de esta investigación.

Agradezco infinitamente al Prof. Cipriano Flores la oportunidad que me brindó de poder mejorar este trabajo de investigación y por las aportaciones personales a la tesis para mejorar su calidad, así como su metodología.

A todos ellos agradezco su cotidiana y generosa aportación para muchas de las ideas que contiene este trabajo.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
1. LA PLANIFICACION COMO INSTRUMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA CONDUCCION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL	10
1.1 Concepto de planificación económica-social	11
1.2 Objetivos de la planificación económica-social	22
1.3 Aspectos políticos de la planificación económica-social	24
1.4 El proceso de la planificación económica-social	29
1.5 La planificación en el proceso de cambio económico-social	39
1.6 La programación y los Proyectos de Inversión en el proceso de la planificación	44
Referencias bibliográficas	46
CAPITULO II	
2. LOS PROYECTOS DE INVERSION Y SU RELACION CON LA ADMINISTRACION PUBLICA	47
2.1 Concepto de proyecto	48
2.2 La importancia de los Proyectos de Inversión en la Administración Pública Federal	51
2.3 La clasificación de los Proyectos de Inversión en la Administración Pública Federal	61
2.4 Las fases de un Proyecto de Inversión y su realización en la Administración Pública	64
2.5 Descripción Sumaria del Proyecto de Inversión en la Administración Pública	70
2.5.1 Estudio de Mercado	71

2.5.2	Estudio Técnico del Proyecto de Inversión	79
2.5.3	Estudio Financiero	82
2.5.3.1	Financiamiento de los Proyectos de Inversión	84
2.5.3.2	Fuentes Internas de Financiamiento de los Proyectos de Inversión	86
2.5.3.3	Fuentes Externas de Financiamiento de los Proyectos de Inversión	87
2.5.3.4	Presupuesto de Ingresos y Egresos de los Proyectos de Inversión	88
2.5.4	Análisis Económico	89
2.5.5	Programa de ejecución del Proyecto de Inversión	92
2.6	Los Proyectos de Inversión y su relación con el desarrollo	95
2.7	La consolidación y coordinación dirigida de los Proyectos de Inversión en la Administración Pública	97
2.8	Propósitos de la organización de los Proyectos de Inversión	101
2.8.1	Modelos de organización para Proyectos de Inversión en la Administración Pública	104
2.8.2	El sistema de información en el control de los Proyectos de Inversión en la Administración Pública	109
2.8.3	El enfoque de sistemas como base de la organización para Proyectos de Inversión	112
2.8.4	Autoridad, información y control de los Proyectos de Inversión	116
2.8.5	El control de la ejecución de los Proyectos de Inversión	117
2.8.6	El establecimiento de un sistema de control en los Proyectos de Inversión	118
2.8.7	El control del avance físico de un Proyecto de Inversión	120

2.9	Los Proyectos de Inversión y la sectorización	123
	Referencias Bibliográficas	126

CAPITULO III

3.	LOS PROYECTOS DE INVERSION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SUS CONDICIONANTES	128
3.1	Los Proyectos de Inversión y sus consideraciones Políticas	129
3.2	Los Proyectos de Inversión y sus consideraciones Administrativas	135
	3.2.1 Oportunidad	135
	3.2.2 Accidentes	137
3.3	Los Proyectos de Inversión y sus consideraciones de Coyuntura Internacional	138
	Referencias Bibliográficas	140
	CONCLUSIONES	141
	BIBLIOGRAFIA.	148

I N T R O D U C C I O N

Pocos conceptos en el estudio de los fenómenos sociales son tan controvertidos como es el desarrollo social, su sola mención es capaz de provocar un debate tanto sobre su evolución como de su concepción. Sin embargo, un fenómeno como éste cobra día con día mayor importancia en nuestro país.

Está fuera de toda duda, que actualmente uno de los problemas más importantes tanto para los pueblos como para los gobiernos de los países atrasados, lo constituye el desarrollo económico y social y para lograrlo es necesario e indispensable planificar todas las actividades del Estado y determinar aquellos objetivos que la sociedad desea alcanzar en forma organizada. En este sentido, el desarrollo es un medio para proporcionar un mejor nivel de vida a la gran masa de la población.

En el presente trabajo no se pretende analizar todos los problemas inherentes al desarrollo planificado, lo cual sería muy extenso y complejo. El aspecto de este tema, escogido con el fin de elaborar la presente tesis, quizá resulta demasiado amplio, y es posible que en algunas partes del mismo, el análisis sea demasiado superficial. Sin embargo, el propósito es realizar un examen general de los problemas del desarrollo económico y social, así como estudiar las fases ó procesos de la planificación y ubicar en su exacta dimensión a los proyectos de inversión que es la concreción específica

de la acción de la planificación. Estas fases ó procesos son instrumentos de los que disponen las autoridades políticas del país para alcanzar el desarrollo económico y social.

Es necesario señalar la gran importancia que ha ido obteniendo el Estado dentro del desarrollo económico y social. En nuestro país se ha manifestado en forma creciente en las últimas décadas a través de una mayor extensión de las funciones que tradicionalmente se le habían encomendado, lo cual ha exigido una mayor cantidad de recursos y un mejor control en la utilización de los mismos, para poder cumplir con ellas en forma satisfactoria.

A través de la historia las características del Sector Público Mexicano se han ido modificando a partir de 1910, en donde básicamente su estructura y su función era la de un "Estado Policía" cuya actividad estaba basada en principios de una filosofía política liberal que era la de (LASSEZ-FAIRE) intervenir lo menos posible en el libre juego de las decisiones de intereses particulares, garantizando la seguridad de la nación y administrando los asuntos de interés colectivo. Al final de los años veintes cambia la anterior concepción del Estado convirtiéndose en un "Estado Interventor", al cual se le encomienda la función básica de ser el agente y promotor de las reformas sociales. Dentro de las funciones que lleva a cabo el Estado Moderno, están las que en forma tradicional había cumplido como son la de hacienda, justicia, guerra y marina, relaciones exteriores, entre otras agregándose a éstas, las funciones económicas y sociales, a

las cuales se les ha dado una gran importancia y entre las que destacan la producción de bienes, la educación, la salud, la vivienda, el empleo, centros de recreación, culturales, control del medio ambiente, comunicaciones, así como el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la información, la estadística, la evaluación y en general la producción de bienes y servicios. El Estado se constituye, en el campo económico, en un promotor básico de la capitalización nacional al llevar a cabo obras de infraestructura y la producción de bienes y servicios necesarios para impulsar el desarrollo económico y social.

Este número de funciones que se han encomendado al Estado, han determinado que el Sector Público se haya conformado de manera compleja y en ocasiones con un gran desperdicio de recursos, debido a que no se racionalizan las inversiones, por la gran escasez de proyectos de inversión que permitan establecer claramente los objetivos y las metas que se han de obtener a través de la participación estatal, así como a la falta de coordinación que existe entre las distintas entidades que forman tanto el Sector Público como el Sector Privado.

La importancia que ha adquirido el Estado como promotor de las reformas sociales, ha creado la necesidad de dar al gasto público una mejor utilización, ya que frente a la gran cantidad de funciones que tiene que llevar a cabo, se encuentra con la escasez de recursos para poder cumplir con ellas.

Lo anterior determina que los gobiernos deben preocuparse más por utilizar las técnicas de la planificación y la promoción de proyectos en las distintas actividades que realizan con la finalidad de que los recursos con que cuentan, tengan una utilización racional que vayan a satisfacer las aspiraciones sociales del país, identificadas con el desarrollo social.

La planificación económica y social es un sistema del que se vale la autoridad gubernamental para determinar los objetivos prioritarios de la comunidad nacional, jerarquizándolos, señalando metas específicas y asignando en consecuencia los recursos de los que dispone el Estado, con la finalidad de satisfacer las necesidades y demandas de una nación y lograr un desarrollo económico y social que la lleve a alcanzar el modelo de país que ésta se ha fijado. La planificación facilita la toma de decisiones sobre la base de un conocimiento general y real de la política y la economía, en el cual se incluyan los objetivos y las metas, así como los instrumentos para alcanzarlos. Implica hacer ordenadamente las cosas, sobre todo cuando la realidad se convierte, por la investigación, en información sistematizada, la información sistematizada en diagnóstico y el diagnóstico en consecuencia en pronóstico basado en conciencia plena, factor importante para planificar.

La planificación parte de la elaboración de un diagnóstico de la situación política, económica y social de un país; posteriormente se fijan los objetivos y las metas en el

tiempo y en el espacio, así como los recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos e institucionales necesarios para cumplirlos, es decir, que la planificación debe asegurar el equilibrio entre objetivos y medios, y la adecuada intervención del Estado que permita cumplir con los objetivos señalados.

En México, la utilización de las técnicas de planificación y la promoción de proyectos de inversión, se hacen necesarias, debido a la complejidad del Sector Público, a la gran influencia que tiene el resto de la economía y a las crecientes demandas de una población en constante aumento.

Este trabajo busca resaltar la gran importancia que tiene la planificación y su interrelación con los proyectos para alcanzar el desarrollo mediante el uso racional de los recursos públicos y privados tarea exclusiva de la Administración Pública.

La tesis se divide en tres capítulos; el primero trata lo relacionado con la idea central de la planificación que es la de racionalidad. Este principio supone que dada la multitud de posibilidades de acción del gobierno y de la sociedad civil es necesario elegir adecuadamente qué alternativas son mejores para la realización de los valores sociales que haga suyos y sustente el gobierno. En base a este criterio, el proceso de planificación queda definido por las acciones de prever, anticiparse al futuro, determinar una conducta a seguir mediante una disciplina que coordine objetivos, presupon-

ga hechos y proyecte tendencias. Desde el punto de vista del trabajo a realizar, planear es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos, implica, además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un proceso de asimilación y sustanciación de un caudal de información que permite apreciar todas las causas posibles de acción y el proceso de selección de alternativas mediante la evaluación científica de las ventajas e inconvenientes, es decir, permite medir lo deseado con lo realizado.

En el capítulo segundo se pretende hacer un análisis y una evaluación económica de la importancia que tienen los proyectos de inversión y su relación con la Administración Pública, para lograr el desarrollo económico y social. Los proyectos considerados como conjuntos de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, tienen como función específica la creación de bienes de capital constituidos por unidades productivas capaces de funcionar en forma independiente y con resultados a un corto plazo; por ello se considera que la administración pública debe promover constantemente los proyectos de inversión en general, dado que es uno de los camínos más viables para alcanzar el desarrollo nacional.

La finalidad del proyecto, como documento de análisis, es aportar elementos de juicio para tomar decisiones sobre su ejecución o sobre el apoyo que se debiera prestar a su realización. Para ello se deben analizar problemas políticos, económicos, sociales, jurídicos, administrativos, financieros,

técnicos e institucionales. Estos aspectos se correlacionan en cada estudio parcial que compone la justificación del proyecto, por parte de la administración pública. Al llegar a la etapa del anteproyecto definitivo, todos los problemas deben haber quedado aclarados de modo que se pueda tomar la decisión con seguridad de apoyar o no la inversión y esto im-plica necesariamente haber pasado por dos etapas.

La primera corresponde a la identificación de la idea. Se trata de reconocer, basándose en la información existente e inmediatamente disponible, si hay o no alguna razón bien fundada para rechazar la idea del proyecto. Si no la hubiera se adoptaría la decisión de proseguir con el análisis y se especificarían los estudios de la etapa siguiente. Para ello, en esta etapa se trataría de definir y delimitar la idea del proyecto, identificando sus posibles soluciones que serían aquellas formas o caminos para obtener un resultado o un producto final, y las alternativas que serían los diversos procedimientos para obtener un determinado producto a partir de condiciones iniciales similares. Estas soluciones y alternativas pueden ser, políticas, económicas, sociales, técnicas, de oportunidad, prácticas, accidentales o bien atendiendo a la coyuntura internacional.

La segunda etapa constituye el anteproyecto preliminar o estudio previo de factibilidad. Se trata de verificar que por lo menos una de las alternativas de solución es rentable, además de ser técnica y económicamente viable. Es

ta etapa exige datos más precisos sobre las distintas alternativas planteadas, para caracterizar su rentabilidad y su viabilidad.

Al establecerse que existe por lo menos una solución técnicamente viable y además económicamente rentable, puede justificarse la decisión de profundizar los estudios. Este estudio corresponde a la tercera etapa que es el anteproyecto definitivo o estudio de factibilidad. Se trata de ordenar las alternativas de solución para el proyecto, según criterios elegidos para asegurar la optimización en el uso de los recursos empleados tanto del Sector Público como del Sector Privado desde el punto de vista de la economía en su conjunto. Esta idea suele incluir la rentabilidad, prevista a través de los ingresos y gastos proyectados por toda la vida útil del proyecto y actualizados los efectos del proyecto sobre el ingreso nacional, sobre el uso de la capacidad instalada en la economía del país y la cantidad de la mano de obra.

La combinación adecuada de estos criterios permite ordenar las alternativas de solución técnica, económica y financiera del proyecto. Esta etapa de elaboración de proyectos permite recomendar la alternativa de solución considerada como la mejor, tomando en cuenta los recursos disponibles en el país y las restricciones a su empleo, justificando así la decisión de realizar la inversión, obtener el financiamiento adecuado y la aprobación de las autoridades encargadas de la planificación sectorial o regional y las que controlan las in-

versiones nacionales y de crédito, las cuales les corresponde evaluar el proyecto.

El capítulo tercero trata lo relacionado con el "pero" de los proyectos y sus consecuencias de índole político-prácticas dado que en múltiples ocasiones se atenderán necesidades del momento, necesidades que obligan al gobierno a no poder planear las inversiones en el tiempo y en el espacio. Aunque estas inversiones que se efectuen en momentos políticos, accidentales, prácticos o de coyuntura internacional no se deben hacer en forma desordenada, sino buscando que se obtengan a pesar de todo los mejores resultados. Estos proyectos de coyuntura estarán orientados siempre al desarrollo nacional, aunque en un principio no respondan a ningún plan, sino a una coordinación por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Todo esto que se acaba de decir es con el propósito de exponer brevemente lo que será tratado durante el desarrollo de los tres capítulos en que se divide la tesis y para ubicar en su exacta dimensión a los proyectos de inversión dentro de la planificación, así como su relación que éstos tienen con la administración pública para satisfacer las demandas y las necesidades de la comunidad nacional y finalmente se concluirá esta tesis con una idea muy general de lo que a lo largo de la misma se ha tratado.

C A P I T U L O I

LA PLANIFICACION COMO INSTRUMENTO ADMINISTRATIVO PARA
LA CONDUCCION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

1.1. CONCEPTO DE PLANIFICACION ECONOMICA-SOCIAL

La Enciclopedia Larousse define a la planificación como "la técnica que trata de coordinar los comportamientos de las diferentes unidades y grupos que intervienen en la actividad económica".^{1/}

Albert Waterston,^{2/} inteligentemente nos dice en su obra que, "la mayor parte de los autores, sin embargo, consideran a la planificación como un intento inteligente organizado para elegir las mejores alternativas disponibles tendientes a realizar metas específicas". Esto representa:

"La aplicación racional del conocimiento al proceso de adoptar decisiones que sirvan de base a la acción humana. La idea central es establecer relaciones entre medios y fines con el propósito de obtener éstos mediante el uso más eficiente de aquellos".

O como el primer ministro Nehru de la India la definió, más simple y pragmática: "Planificar es aplicar la inteligencia para tratar los hechos y las situaciones como son, y para encontrar una forma más simple de resolver los problemas".

Según el Diccionario de la Academia de la Lengua Española,^{3/} la palabra planificar tiene las siguientes acepciones:

- 1.- Levantar el plano de una ciudad.
- 2.- Hacer un proyecto de construcción y edificación de obras, caminos, ciudades, con cuantos detalles y por menores puedan exponerse.
- 3.- Regular con carácter colectivo las actividades económicas mediante proyectos que señalan cuantitativamente y cualitativamente el proceso de producción, distribución y consumo. De ahí que a la acción y efecto de planificar se le llama planificación.

Sin embargo, a raíz de la aceptación de la planificación económica, en las economías capitalistas, los técnicos en los diferentes campos del conocimiento han adulterado, por ignorancia, o mala fe, el significado real e histórico de la planificación económica-social.

Tales confusiones o adulteraciones, como dice Horacio Flores de la Peña, "van desde las aportaciones relativamente cómicas de la arquitectura a la planificación, donde el error básico es creer que hacer planes y planos es lo mismo, hasta las aportaciones muy serias e interesantes de los sociólogos, e historiadores".^{4/}

La planificación económica implica que el desarrollo económico queda sujeto a la voluntad humana ante la desaparición del regulador a posterior de la concurrencia sobre el cual descansaba la política económica liberal.

La planificación procura el establecimiento de una relación entre el presente, el pasado y el futuro; definir cursos alternativos de acción para los años venideros, analizar criterios para una selección entre las alternativas disponibles; anticipar soluciones para problemas predecibles; especificar las medidas de política económica necesarias para remover los obstáculos que limitan el crecimiento del ingreso y el cambio estructural de la economía y la sociedad.

Por otro lado, la planificación social, según la gran enciclopedia Larousse, la define como la "planificación de las actividades y relaciones sociales de una comunidad determinada, tanto a nivel infraestructural como institucional, en función de los fines pretendidos por la sociedad".5/

La planificación, se puede definir como la aplicación sistemática del conocimiento humano para prever y evaluar cursos de acción alternativos, con el objeto de que las autoridades políticas del país tomen decisiones adecuadas y racionales que sirvan de base para la acción futura del Estado.

En base a las definiciones anteriores se puede decir que la planificación económica y social, es un sistema del que se vale la autoridad gubernamental para determinar los objetivos prioritarios de la comunidad nacional, jerarquizándolos, señalando metas específicas y asignando en consecuencia los recursos de los que dispone el Estado, con la finalidad de satisfacer las demandas y necesidades de una nación y lograr un desarrollo económico y social que la lleve a alcanzar el modelo de país que ésta se ha fijado.

La planificación presenta diferencias muy notorias según se presenta de forma indicativa o imperativa. Así la planificación indicativa supone la utilización por parte del Estado de medios directos de control en lo que atañe al Sector Público, limitándose a medidas indirectas y no vinculantes para el resto de la economía y demás actividades no económicas de la sociedad, mientras que la planificación imperativa, supone la puesta en marcha de una serie de planes generales que vinculan administrativamente a todas las unidades, grupos económicos y sociales. La diferencia fundamental entre una economía regida por una planificación imperativa y otra regida por una planificación indicativa estriba en que, para la primera, la planificación es el único sistema del que dispone la autoridad gubernamental para coordinar la actividad económica y social del país, mientras que en las economías con planificación indicativa el elemento fundamental, que decide cual ha de ser la producción y a dónde se dirigirá ésta, sigue siendo el mercado.

La planificación implica un esfuerzo continuo y, deliberado por parte de las autoridades políticas del país para alcanzar los objetivos prioritarios a través de una selección sistemática de medios y la asignación de recursos necesarios. Esta se concreta en un plan a corto, mediano y largo plazo que comprende toda la economía, y que se traduce en programas y proyectos para su ejecución. Es preciso recalcar que, tratándose particularmente de economías en desarrollo, además de las variables económicas, el plan debe considerar en forma explícita

ta importantes factores no económicos del país, tales como los aspectos políticos, sociales, institucionales y ecológicos. Para que el plan sea un instrumento efectivo debe estimular directa o indirectamente todos los factores que determinan el desarrollo económico y social.

Es evidente que la elaboración de la planificación presupone un conocimiento básico de la estructura y volumen de -- los recursos disponibles en el país. Se admite además que se realizaron estudios generales, Sectoriales e Institucionales -- que podrían servir 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 dependen de los objetivos y la estrategia para el desarrollo económico y social que adopte el país.

El crecimiento económico acelerado y sostenido, así como el cambio estructural son los objetivos principales, expresos o implícitos, de la planificación económica y social. De esa manera, sólo se debe admitir que un determinado país tiene un sistema de planificación para el desarrollo, si su gobierno trata en forma deliberada y continúa de acelerar la tasa de -- crecimiento económico y el progreso social y reformar las condiciones institucionales (reforma administrativa), que sean consideradas como obstáculos para la consecución de ese objetivo.

Así, la planificación es una actividad de convergencia entre la política y la economía, que utiliza los instrumentos -- de la economía y la administración pública para actuar sobre --

los problemas económicos y sociales en función de objetivos políticos conscientes así como de un marco jurídico idóneo.

El área de acción y los objetivos de la planificación varían de acuerdo con los instrumentos de que se disponga. Y como está vinculada muy directamente a las actividades del Estado, estará directamente influida por las interacciones entre el Estado y la sociedad en su conjunto, así como por los vínculos que establece.

La planificación como instrumento de las autoridades políticas, persigue desarrollar al país; tal perspectiva no puede limitarse a procurar únicamente aumentos cuantitativos en la producción, sino que debe apoyar aquellas transformaciones profundas sin las cuales no es posible que se logre el desarrollo económico y social del país.

La capacidad operativa de la planificación estará dada más por el consenso público con respecto a los objetivos que por sus características técnicas. El consenso no sólo debe darse en forma unilateral, sino que debe actuar en ambas direcciones, entre gobernantes y gobernados. A quienes planifican compete desempeñar una intensa labor de convencimiento y de intermediación. Si por una parte se tiene el propósito de lograr una redistribución de valores económicos en la sociedad, simultáneamente deben fortalecerse los valores sociales en formación. Si bien la planificación produce fricciones, entre las clases sociales y la lucha política por el poder del Estado, estas llevan al propio fortalecimiento del Estado. Cuan-

do estas tareas son óptimas llegan a convertirse en la mejor base de poder y de control, por el consenso social.

En las tareas de gobierno adquieren importancia central los instrumentos de acción: pues éstos constituyen el vínculo entre la dirección y las acciones de quienes controlan esos instrumentos, entre lo planificado y las acciones concretas.

En tal sentido, no se pueden tomar decisiones correctas si se carece de información fidedigna, por eso es importante una mayor y mejor información que nos conduzca a nuevas y mejores decisiones. La planificación debe promover la información ordenada de manera tal que se hagan explícitas las opciones, para alcanzar con oportunidad los objetivos señalados a corto, mediano y largo plazo. La definición de alternativas mas que proponer una gama muy amplia de posibilidades, actúa en forma inmediata y equilibrada entre las más necesarias así como las más viables. Tomando en consideración que estas generalmente se registran dentro de una gama entre "mala y peor", y no como sería deseable, entre buena y mala. Así mismo, la información establece un vínculo con el sector privado y, en general, con toda el área de producción real.

Para que la planificación no se reduzca a meros ejercicios de gabinete debe estar estrechamente vinculada con la realidad, ejemplo: mayor producción agrícola e industrial. Además debe participar en la evaluación de los planes, programas

y proyectos específicos, en el análisis del gasto corriente y de inversión en la elaboración de los programas anuales de inversiones que vinculan, por sus propias características, el corto con el largo plazo, debe participar también en el proceso presupuestario ya que de otra manera uno de los instrumentos más poderosos con que cuenta el gobierno es la forma de financiarse los programas y los proyectos, y los recursos que asigna, estaría fuera del proceso de planificación y quizá incluso podría ser utilizado por las autoridades fiscales en contra de la planificación, como sucede en muchos países, como por ejemplo: Francia y en México, donde las autoridades hacendarias están en contraposición directa con las autoridades encargadas de llevar a cabo la planificación. Todo esto debe ser parte del proceso de la planificación.

A través de la vinculación con la política fiscal, se establecen relaciones operativas con las dependencias gubernamentales y de acuerdo con las autoridades fiscales, se puede participar en el análisis de las peticiones presupuestarias, en la fijación de topes globales y en el recorte final. Esta participación amarra el proceso de planificación.

En el reconocimiento de las resistencias del financiamiento a corto plazo, en la asignación de recursos de acuerdo con los objetivos a corto, mediano y largo plazo, así como el vincular el gasto corriente y el de inversión se van administrando algunos de los obstáculos que a la planificación compete situar y enfrentar. La planificación a largo plazo y su

financiación es el único modo de realizar compromisos económicos con sentido.^{6/}

La participación en la política tributaria influye sobre la política monetaria al conciliar las disponibilidades de recursos con las necesidades financieras de la planificación y ambas con los objetivos de estabilidad monetaria. Se establece así un vínculo necesario con la política de precios y de estabilidad cambiaria.

La participación en la política tributaria también lleva a influir sobre el comportamiento del sector privado; se efectúa el monto de los recursos disponibles, la redituabilidad de sus actividades y la eficiencia de las mismas. Es probable que al afectar el monto de recursos o la redituabilidad de las inversiones, tengan mayor influencia que la mayor parte de las decisiones administrativas y legales que afectan directamente al sector privado.

La planificación participativa ofrece ventajas que parecen sustanciales si se analizan los obstáculos reales, se mejora la información, y permite efectuar planes congruentes con la planificación, se suscita un interés por llevarlos a cabo, y se evitan los riesgos de cometer errores cuando se fijan los objetivos y las metas a corto y largo plazo. Con la planificación participativa, al dotar a las dependencias de la administración pública de mayor información respecto a la interdependencia con el resto de las entidades que no corresponden a

la administración pública y con todos los sectores de la economía, puede lograrse la coordinación más efectiva.

Para que la planificación participativa pueda garantizar las ventajas postuladas, se requiere de un marco de organización política paralela que incluya de manera creciente decisiones políticas descentralizadas. Precisamente esa participación política más directa y concreta sirve de apoyo al proceso de planificación nacional y sobre todo, fortalece las bases del federalismo.

La planificación influye en la asignación de recursos reales y afecta por lo tanto, intereses públicos y privados y como tal tendrá que facilitar la redistribución de la riqueza generada tanto por el sector público como por el privado, mediante la acción del Estado y su administración pública. Las autoridades encargadas de planificar no pueden permanecer al margen de las variaciones del sistema político; para que la planificación opere como un instrumento efectivo debe fortalecer al Poder Ejecutivo cuya fuerza será el principal factor de apoyo a la planificación como instrumento del desarrollo económico y social.

En esta investigación utilizamos el término planificación por ser un concepto más histórico y por ser mucho más amplio que no sólo se dirige a la economía de un país, sino que cubre todas las actividades de una nación tanto políticas, económicas como sociales; además acerca al individuo y a los sectores de la sociedad al conocimiento de las actividades del Es

tado y de su administración pública y abre la posibilidad de establecer una comunicación más intensa entre el Estado y la sociedad civil, en torno a beneficios generales, esta comunicación se efectúa a través de la administración pública.

1.2. OBJETIVOS DE LA PLANIFICACION ECONOMICA-SOCIAL

En este renglón, se emplearán indistintamente las expresiones "planeación nacional" y "planificación del desarrollo". Se refieren estas expresiones a esfuerzos continuos, deliberados y racionales por parte de los gobiernos para acelerar el proceso de desarrollo y para encausarlo en las direcciones deseadas, mediante una selección amplia y detallada de objetivos y la determinación y asignación de los recursos necesarios para conseguir esos objetivos.^{2/}

Esta definición tan general de planificación abarca una gran variedad de tipos concretos. Por ejemplo, en los Estados con sistemas socialistas, el plan económico del gobierno se prepara y se administra de modo central, abarca prácticamente a todos los sectores y actividades, y sus objetivos concretos y sus asignaciones de recursos son sancionados como ley, tanto por el gobierno como por el partido político dirigente. En los sistemas en los que la mayoría de las decisiones económicas se toman por los productores, consumidores e inversionistas privados, habitualmente sólo se planifican "detalladamente" los sectores gubernamentales, mientras que en los sectores privados o en las industrias claves, las metas generales pueden describirse como líneas indicativas para la actividad privada. En este renglón nos ocuparemos de las técnicas de planificación que se adaptan al desarrollo económico-social de países en los que la toma de decisiones y la actividad pública y privada se mantienen la una junto a la otra.

Por lo tanto, la palabra "desarrollo" no se utiliza como sinónimo de "crecimiento". En los países subdesarrollados, el desarrollo exige cambios radicales, sociales y culturales a la vez que crecimiento económico; es decir, tienen que darse transformaciones cualitativas al mismo tiempo que incrementos cuantitativos. Existe de hecho una relación recíproca entre ambos, y ni uno ni otro proceso continuará durante mucho tiempo o irá muy lejos, sino se da el otro. De ahí que el desarrollo social exija cambios profundos más crecimiento; por consiguiente el desarrollo debe ser el objetivo más importante de la planificación.

En la actualidad otro de los objetivos de la planificación es permitir que los gobiernos influyan deliberadamente en los procesos económicos a fin de complementar, reforzar, apoyar, guiar e invertir en el proceso de mercado.

Más concretamente, la planificación aspira, directamente a influir en aquellos factores que se cree que determinan el ritmo y la dirección del desarrollo. De ahí que todo plan de desarrollo económico y social conciente implique cierta teoría concreta sobre el mismo y ciertas nociones sobre los modos concretos en que los factores que se consideran relevantes, pueden estimularse para que produzcan efectos.

1.3. ASPECTOS POLITICOS DE LA PLANIFICACION ECONOMICA-SOCIAL

Para Max Weber, el poder "es la posibilidad de imponer una decisión".^{8/} Es precisamente en esa lucha por lograr que las decisiones del Estado se fortalezcan frente a los distintos grupos, es ahí donde aparece el carácter político de un Estado Bonapartista capaz de incidir con su aparato administrativo en todos los sectores de la economía y la sociedad.

El sector privado ejerce presiones en casi todas las áreas donde actúa el Estado, obstaculizando la planificación con presiones que se ejercen para sostener por ejemplo: las altas tasas de protección comercial que tan directamente gravan al consumidor y repercuten en contra de la eficiencia de la economía, permitiendo que estos grupos privados obtengan costos de producción demasiado bajos y utilidades bastante altas, en perjuicio de la clase consumidora.

La burocracia política por estar insertada en los núcleos del poder central, ejerce una influencia sustancial a fin de favorecer posiciones de grupo o de organización administrativa las que no concuerdan con las necesidades globales de la sociedad, ni con las de ajuste y modernización del Estado, ya que la administración pública del Estado capitalista es el canal de comunicación entre el Estado y la sociedad civil, el Estado a través de este instrumento proporciona una serie de servicios y productos a la comunidad.

La mayor parte de las acciones y decisiones del gobier no tienen lugar en el corto plazo; atienden problemas cuya dilación ocasionaría trastornos serios a la administración publica o al Estado. Esta preocupación por los problemas inmediatos puede llegar a descuidar los objetivos a largo plazo, más que en el plano de las ideas en el de las decisiones operativas que concuerdan con esa dirección deseada, dirección que, por lo demás, no puede ser rígida, y precisamente se debe caracterizar por su flexibilidad.

Las reorientaciones del proceso de la planificación en contrará más fácilmente apoyo en aquellos ministerios débiles que recibirán un mayor beneficio con dicha reorientación. Por otra parte, los grupos con poca cohesión política y escasa capacidad de influencia, que son precisamente los que no se benefician dentro de un equilibrio político para ellos adversos, constituirán también elementos de apoyo. Para obtener cualquier reforma sigue siendo necesario unir a los débiles y dividir a los poderosos.

Marcos Kaplan,^{9/} señala que "mucho" o casi todo lo que ha sido presentado como planificación en América Latina no alcanza a ser tal, llega sólo a constituir formas variadas de intervencionismo o dirigismo estatal más o menos persistente y vigoroso, que en algunos casos da lugar a ciertas manifestaciones tímidas de planificación parcial". En las décadas de 1950 a 1960 emergen los primeros intentos limitados de planificación, reflejo de gran diversidad de motivaciones, actitudes y

concepciones. Los mismos se han referido a programas y proyectos vinculados a la inversión pública y al estímulo y promoción de empresas y actividades privadas tendientes a objetivos aislados o combinados.

Bajo esta situación, el técnico planificador requiere una consideración especial. Aunque este tipo comprende numerosas situaciones y papeles diversos, se comprende bajo esa denominación a los especialistas en métodos y técnicas de planificación que, en los organismos gubernamentales creados al efecto, o en la colaboración con los mismos, el tiempo completo o como consultores, participan en la preparación de planes, programas y proyectos, y los someten a la decisión de los poderes políticos. La situación, el papel y el comportamiento de los técnicos planificadores, se hallan determinados por los factores y circunstancias analizadas, especialmente la naturaleza, la estructura y la distribución del poder que ejercen, y las acciones colectivas que despliegan las principales fuerzas, agentes, grupos de presión e instituciones de la sociedad.

La actividad de los planificadores se encuentra acondicionada por las realidades sociopolíticas analizadas, que definen las tareas, imponen el marco y las demandas y los forzan a trabajar dentro de límites rígidamente predeterminados. Presiones múltiples de las distintas clases y grupos de presión nacionales y extranjeros -propietarios de empresas, sindicatos, regiones, fuerzas armadas, iglesia, partidos políticos, gobierno, administración pública, en fin todos aquellos elemen

tos que conforman el sistema político - se ejercen de modo permanente y cotidiano, en el sentido predominantemente particularista. El entrecrozar de presiones refleja siempre en última instancia la supremacía de los grupos empresariales tanto nacionales como internacionales y que son los más conservadores que poseen el capital y los medios de producción y el control de la fuerza de trabajo. Estos grupos empresariales son los que más se benefician del sistema y en consecuencia son los que menos apoyo le brindan, en tanto que, los grupos mayoritarios como son los campesinos, son los que menos beneficios reciben del sistema y los que mayor apoyo le brindan, estos grupos empresariales a través de sus cámaras o asociaciones le plantean una serie de demandas al Estado, las cuales son satisfechas en su mayoría por la administración pública y muy pocas veces el Estado las reprime cuando considera que no tiene la capacidad de satisfacerlas.

La planificación, es sin duda un instrumento técnico que permite a la Administración Pública hacer mejor las cosas, su proceso es fundamentalmente político, por su naturaleza se considera como el instrumento más importante del que en un momento dado, pueden disponer las autoridades políticas del país, para planear y programar sus eventos y así poder alcanzar los objetivos y las metas deseadas. Para que la planificación sea un instrumento idóneo para las autoridades políticas, en su proceso de elaboración deben tomar en cuenta las experiencias históricas de la planeación nacional, analizar los planes, los programas y los proyectos, así como las demandas de las or

ganizaciones sociales y políticas del país en general, las opi
niones de las fuerzas productivas, se deben comparar las técni
cas, las características y los resultados de los diversos pla-
nes, programas y proyectos vigentes, para recoger las experien
cias más útiles para la consecución de los objetivos del Esta-
do.

1.4. EL PROCESO DE LA PLANIFICACION ECONOMICA-SOCIAL

Los términos planes, programas y proyectos se utilizan para referirse a tres niveles o grados diferentes de concreción en el proceso de planificación. Los principios de la planificación adquieren su validez real al traducirse en programas y proyectos que se gestan dentro del Poder Ejecutivo mediante las siguientes etapas: formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación.^{10/} Cada una de estas etapas requieren de la aplicación de técnicas y procedimientos especiales por parte de las autoridades políticas y administrativas, así como de los expertos en planificación. En cada una de estas etapas intervienen también distintos organismos asesores.

FASES DE LA PLANIFICACION

I.- Planeación

La planeación, se integra por el conjunto de planes, los cuales se clasifican fundamentalmente en atención a:

- a) su temporalidad
 - b) su contenido y
 - c) al ámbito que abarcan.
- a) por su temporalidad los planes pueden ser:
- i) de largo plazo
 - ii) de mediano plazo
 - iii) de corto plazo

i) Planes de largo plazo. Son aquellos en que se fijan tasas de crecimiento para el producto nacional, se plantean metas y objetivos de largo alcance, son instrumentos de orientación y expresan la estrategia de desarrollo de un país, (se les conoce también como planes globales de desarrollo).

ii). Planes de mediano plazo. Representan una etapa intermedia entre los de largo y corto plazo, en éstos ya se puede establecer con propiedad una división en planes globales, sectoriales, regionales e institucionales. Las metas y objetivos fijados en los de largo plazo son establecidos con claridad y se formulan con mayor exactitud, los programas de inversión en función de los planes globales de desarrollo, están concebidos como una división en el tiempo de los de largo alcance existiendo por tanto más afinamiento en cuanto a objetivos y metas.

iii). Planes de corto plazo. Constituyen el instrumento de ejecución inmediata y permanente de una etapa de los objetivos de largo y mediano plazo contenidos en los planes de desarrollo y de inversiones, forman parte de los planes operativos anuales, para poder realizarse se requiere que se expresen claramente, dividiéndose por tanto en planes nacionales, regionales y urbanos. Puede definirse como "el resultado de un proceso por medio del cual se establecen dentro del marco de las estrategias y los planes a mediano plazo, las bases del comportamiento de la economía en el corto plazo, se definen metas,

orientaciones y determinación de las acciones tanto del sector privado como del sector público".

b) Por su contenido pueden ser:

- i) Planes globales o global de desarrollo
- ii) Planes sectoriales

i) Planes Globales o global de desarrollo. Abarcan todos los agregados, ramas y variables económicas y tienen como objetivo fundamental el lograr cambios profundos en la estructura económica de un país (planes quinquenales). Este se divide en planes sectoriales y regionales dentro del país, el primer componente del plan global, es la determinación de los objetivos. Para tal efecto, pueden distinguirse los siguientes niveles en lo que se refiere a los propósitos nacionales:

El primero se refiere a los objetivos generales ejemplo: elevar el nivel de vida de toda la población, a su vez, este objetivo puede dividirse en fines más concretos, como es, el incremento de la productividad y de la producción, ahorro, inversión y consumo entre otros.

El segundo es la determinación de los recursos reales y potenciales disponibles para conseguir los objetivos y las metas, estos recursos no solamente incluyen las entradas de producción sino también de capital necesario tanto para utilizar los recursos materiales y humanos existentes como para desarrollar otros.

El tercero es la selección de los medios mediante los cuales pueden mobilizarse los recursos con el propósito de con seguir los objetivos y las metas.

El cuarto es la especificación de compromisos sectoria les (sectores de actividad económica) tanto para el sector público de manera compulsiva como para el sector privado y social de manera indicativa.

El quinto son las medidas concretas para su realización, esto incluye, la organización para la función de la planificación y de sus relaciones administrativas con el Poder Ejecutivo, los órganos políticos y administrativos de gobierno y el Poder Legislativo; la asignación de responsabilidades en lo que se refiere a realizar los programas que lo componen; la realización del plan con el presupuesto general, el plan de las autoridades financieras, la valorización de los eventos realizados, la selección y la formación del personal encargado de llevar a cabo la planificación.

ii). Planes Sectoriales. Establecen compromisos más es pecíficos dentro del plan global o global de desarrollo, generalmente son a corto plazo de 1 a 3 años y se refieren precisa mente a sectores productivos, tales como: el agropecuario, el industrial y el sector pesca entre otros. Tienen como objeti vo encontrar los cuellos de botella que se han generado en la economía y eliminar los estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas frente al atraso agrícola e industrial.

c) por el ámbito que abarcan pueden ser:

- i) Nacionales
- ii) Regionales

i). Planes Nacionales. Se refieren a todo el país, en ellos se plantean objetivos, metas y selección de instrumentos y su propósito es el de emprender acciones tendientes a resolver la problemática que afecta la vida de la Comunidad Nacional.

ii) Planes Regionales. Tienen como objetivo primordial impulsar el desarrollo económico de las regiones, la explotación racional de sus recursos y la integración de las mismas al proceso económico nacional, facilitan la coordinación de los programas federales al establecerse dentro de ellos mecanismos operativos que hagan más efectivo al sistema de planificación, lo cual conlleva a la plena realización de los objetivos y metas que le son particulares y se estipularon en los planes.

II.- La Programación

Para que el Estado y su administración pública puedan cumplir con los planes globales o global de desarrollo y los sectoriales requieren de programas, éstos programas integran lo que se conoce básicamente como la programación, los programas se clasifican fundamentalmente en tres tipos:

- i) programa - presupuesto anual
- ii) programa operativo o de funcionamiento
- iii) programas de inversión

i). Programa - Presupuesto Anual. La programación presupuestaria se efectúa por un año y tiene como propósito definir detalladamente cada uno de los componentes de la actividad gubernamental con el máximo de concreción. Es decir que traduce las metas de largo y mediano plazo en metas inmediatas. Los programas son instrumentos de realización de la autoridad gubernamental y especifican los proyectos concretos que deben llevarse a cabo durante una gestión financiera (un año) y con un costo determinado; ello implica interrelacionar y coordinar las metas de largo, mediano y corto plazo, dentro de un sistema armónico de programas específicos, cuyos costos pueden evaluarse unitariamente y cuyo cumplimiento está a cargo de una unidad ejecutora definida. El presupuesto ha de identificar claramente, al nivel de cada programa específico, la parte de cada uno de los proyectos que deberá cumplirse durante el período fiscal señalado (un año) al mismo tiempo los medios requeridos - personal y materiales y la evaluación de su correspondiente carga financiera.

Los objetivos fundamentales que la aplicación de esta técnica pretende alcanzar pueden resumirse en lo siguiente:

a) Lograr que la elaboración del presupuesto se convierta gradualmente en un proceso de programación del Gasto Público, que, obedeciendo a lineamientos de un plan global de desarrollo económico y social contemple la problemática de la comunidad nacional en el largo y mediano plazo y fije soluciones viables a través del cumplimiento gradual de las metas establecidas.

b) Pretende que al formular el presupuesto se dé principal importancia no a las adquisiciones listadas en determinadas partidas, sino a las realizaciones que habrán de lograrse con ellas, a los costos unitarios y totales que representarán y a la designación de los responsables de ejecutarlas.

c) Informar, para efecto de aprobación, sobre los objetivos que se pretenden alcanzar, los recursos que se utilizarán, las realizaciones en sí mismas y los efectos que éstos tendrán en el desarrollo de las actividades económicas y sociales de una región o del país en su conjunto. Pretende por ello, dotar de los elementos de juicio suficientes para evaluar los beneficios o repercusiones de un gasto público determinado y facilitar por tanto, la toma de decisiones.

ii). Programa operativo o de funcionamiento. Se entiende por programa de operación o de funcionamiento, al instrumento destinado a cumplir con las funciones del Estado y de su administración pública, por el cual se establecen los objetivos

y las metas cuantificables o no, que se cumplirán a través de la integración de recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global determinado y cuya ejecución queda en un principio a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro de la administración pública, estos programas pueden dividirse en subprogramas, actividades y --- tareas.

iii). Programa de inversión. Al igual que en el caso -- del programa de operación, es posible preparar un conjunto de normas para la presentación de los programas presupuestarios de inversiones. En el caso de un programa de inversión es necesario definir las distintas partes que lo componen. El programa puede dividirse así en subprogramas, en proyecto, en -- obra y en trabajo, el programa es el instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecu-- ción de un conjunto integrado de proyectos de inversión y que están destinados fundamentalmente a producir bienes de capi-- tal.

III.- Los proyectos.

Los proyectos nos dice G. Colm y T. Geiger, 11/ "son los componentes individuales del programa", o bien un proyeco puede ser igual a un programa.

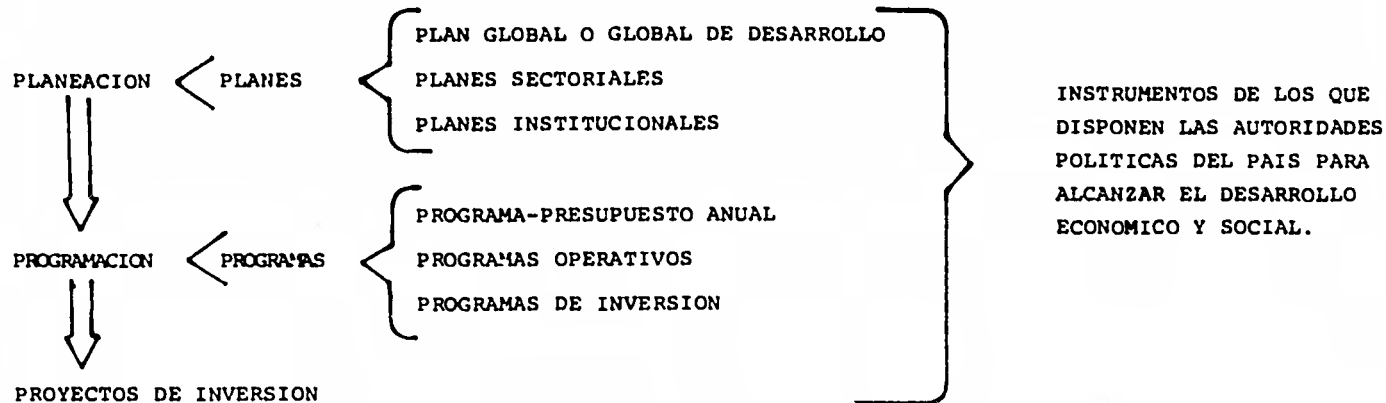
El proyecto es la unidad de acción más pequeña de la planificación capaz de materializar algunos aspectos del desarrollo económico y social. 12/

El proyecto es, un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, ejecutados para la formación de bienes de capital constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente.

En general la realización de un proyecto supone una inversión, es decir, una utilización de los recursos con la postergación del consumo inmediato de algún bien o servicio para obtener un consumo incrementado de los mismos, así como otros bienes y servicios que se producirán con esa inversión. La implantación de un bien de capital es el objetivo instrumental del proyecto. Estos son instrumentos técnicos de los que se valen las autoridades políticas del país para acelerar el desarrollo económico y social.

R E S U M E N

FASES DE LA PLANIFICACION



SISTEMA DE PLANIFICACION

- PLAN GLOBAL O GLOBAL DE DESARROLLO
 - PLANES SECTORIALES
 - PLANES INSTITUCIONALES
 - PROGRAMAS ANUALES < PROGRAMA-PRESUPUESTO
- SUBPROGRAMAS
 - PROYECTOS
 - ACCIONES
- UN PROGRAMA PUEDE ESTAR CONSTITUIDO POR UNA SUMA DE PROYECTOS
- UN PROYECTO ES LA UNIDAD MAS PEQUENA DE LA PLANIFICACION

1.5. LA PLANIFICACION EN EL PROCESO DE CAMBIO ECONOMICO-SOCIAL

Como lo señalamos anteriormente, la preparación y puesta en práctica de planes, programas y proyectos se conoce como planificación, sobre todo en los países de menor desarrollo, su objetivo fundamental es cualitativo: propiciar los cambios estructurales que permitan beneficiar a la gran mayoría de los habitantes. La planificación es, cuando tiene éxito, un instrumento de cambio económico y social, así como un agente estabilizador del equilibrio político.

En las actividades de la planificación, en la elaboración de los planes, programas y proyectos, es frecuente encontrar que los aspectos sociales y sobre todo, las consideraciones de política práctica, sólo tiene importancia formal, si se toma en cuenta únicamente en la medida en que tengan impacto en lo económico. No obstante esto, la planificación actúa dentro de un marco de fuerzas políticas, económicas y sociales que alteran por sí mismas la estructura global existente. En el nivel operativo, las limitaciones administrativas reflejan limitaciones políticas, económicas y sociales; por ello, para ser útil, la planificación debe principiar por el estudio de estos problemas así como la consideración cuidadosa de las variables sociales, causa y consecuencias de los cambios en la economía.

Al determinar los objetivos de la planificación, el Estado no debe considerarse como una entidad aislada a las acciones de los demás sectores sociales. El Estado debe ser el promotor de las reformas sociales, que le permitan fortalecer su poder político y su administración pública. Es el agente político que con mayor claridad percibe las diferentes presiones de los grupos sociales es el gobernante, y para juzgar su eficiencia política es necesario evaluar su capacidad para lograr cambios, que a la vez, que mejoren a la colectividad y estabilicen el proceso de evolución política.

La participación del Estado en el proceso económico se considera a veces, como una acción rectora y normativa de la actividad de los grupos privados, en función de los conceptos de bien común. En otras veces se considera, en sentido contrario, como una acción limitada y regida por los grupos empresariales, que actúan como grupos de presión utilizando su capital y su tecnología. De aquí que la planificación en su sentido más amplio, pueda considerarse como sujeta a un equilibrio de constantes dilemas.^{13/}

En distintos sistemas políticos difieren en cuanto al procedimiento en el manejo de los asuntos económicos, principalmente en cuanto al grado de centralización de las decisiones y la forma de administrar, estas diferencias se relacionan no sólo con la libertad de decisión sino también con la propiedad de los medios de producción. No obstante puede aducirse que bajo cualquier sistema, es posible alcanzar un óptimo apro

vechamiento, si se recurre al conjunto de políticas y procedimientos adecuados a cada caso. Sin embargo debemos de reconocer, que en los países con sistemas socialistas es mucho más fácil alcanzar los objetivos y las metas contempladas en el plan, dado que estos son sancionados por la ley, lo que les permite a las autoridades políticas dar exacto cumplimiento a los planes, además al no existir en el seno del Estado luchas de clases, estos países mantienen una ventaja sobre los países con sistemas capitalistas en los siguientes aspectos: mejor redistribución del ingreso, mejor distribución de los bienes y autosuficiencia.

En la mayoría de los casos, la incapacidad de un gobierno para lograr cambios cualitativos en la estructura social se manifiesta en inflexibilidad y autocratismo (autoridad ilimitada) en la toma de decisiones. Comúnmente, el Estado no puede adaptarse por sí mismo al cambio social, a menos que lo promueva, y en este proceso puede verse obligado a hacer uso más frecuente de sus funciones políticas. Leopoldo Solís, dice que para que un proyecto de cambio social, así como la planificación económica y social sean viables a partir de un poder establecido, resulta indispensable aumentar dicho poder. El gobernante no puede aumentar su influencia política sin un mínimo de consenso social en torno a los objetivos de su gobierno. Fortalecer el contexto social es parte de la tarea de planificación, en cuanto a dicho consenso constituye el marco del cual la planificación deriva sus objetivos.

La participación y el consentimiento con que es preciso contar en la determinación de los objetivos de la planificación resulta de la interacción política que se hace manifiesta entre quienes formulan las políticas y quienes las aceptan y les dan apoyo. Esta forma de relación constituye una condición necesaria para disponer de la fuerza política que permita instrumentar las medidas indispensables para alcanzar los objetivos de desarrollo.

La interacción política influye y modifica los objetivos. Por ejemplo, si el propósito fundamental es distribuir con equidad las oportunidades económicas en la sociedad, simultáneamente deben consolidarse los valores sociales en formación, o cambiar los establecidos anteriormente. La planificación genera cambios en ambos terrenos, inclusive conflictos, pero puede también aumentar la cohesión política y el poder de negociación del Estado para el logro de los objetivos.

En los países subdesarrollados el problema básico consiste en como planificar las actividades del Estado y como llevar operativamente a la realidad los planes, los programas y los proyectos para que las inversiones esten bien canalizadas, con el propósito de que se cumplan los objetivos del Estado.

La planificación no se reduce a establecer condiciones de eficiencia, sino que debe armonizar éstas con un principio de justicia social. La suma de los intereses individuales no resulta, por lo común igual al interés colectivo. Por eso,

es necesario planificar y hacer intervenir en el proceso un criterio definido. La planificación nos sirve entre otras cosas a organizarnos para producir mejor, pero también a racionalizar la distribución y la participación de toda la sociedad en todos aquellos beneficios que contribuyan a su propio desarrollo.

Por eso, dentro del proceso de cambio social en que se realiza el desarrollo económico y social, la planificación tiene dos funciones: una de naturaleza económica y otra de naturaleza política.

Desde el punto de vista económico, la planificación permite neutralizar o eliminar las distorsiones del mercado, corregir las deficiencias y limitaciones de la iniciativa empresarial, y racionalizar toda la acción del gobierno creando de esa manera las condiciones básicas para un desarrollo más acelerado.

Desde el punto de vista político, al presentar una visión de la sociedad futura que se pretende construir, la planificación da sentido y orientación al proceso de cambio social.

1.6. LA PROGRAMACION Y LOS PROYECTOS DE INVERSION EN EL PROCESO DE LA PLANIFICACION

La programación como parte del proceso de la planificación, se refiere a los esfuerzos sistemáticos, continuos, deliberados y racionales del gobierno para acelerar el proceso de desarrollo económico y social, implica necesariamente una elección amplia y detallada de los objetivos y las metas de cada programa, así como la asignación de los recursos necesarios para conseguir esos objetivos y esas metas contempladas en cada programa.

Para poder superar los problemas a que se enfrenta el gobierno, es necesario contar con la colaboración de todas las entidades del sector público, así como de su trabajo de conjunto, para este fin, se requiere de una programación coordinada que lleve a definir claramente los objetivos nacionales, en la medida que dichos objetivos se definan claramente se podrán tomar mejores decisiones gubernamentales.

Para superar la escasez de proyectos de inversión y mejorar su calidad, es necesario utilizar de manera más eficaz los mecanismos operativos que incidan directamente sobre las decisiones relacionadas con la inversión. Además se requiere crear instrumentos nuevos que llenen los vacíos institucionales, que contribuyan a dinamizar la actividad de los sectores de la administración pública. La adecuación de los recursos administrativos requiere de una acción directa en todos los ramos de la administración pública.

Planteada en este nivel de estrategia para el desarrollo económico y social y de uso y adaptación de mecanismos, la programación de proyectos, su identificación y preparación, evaluación y ejecución aparecen vinculados con el establecimiento de un sistema de planificación con las reformas administrativas que ello implica.

Los proyectos de inversión, como parte integrante de la programación y por ser la unidad de acción mas pequeña del proceso de la planificación requieren de una administración adecuada para que puedan contribuir al proceso de desarrollo económico y social del país. Estos proyectos pueden estar orientados a la producción de bienes o a la solución de problemas coyunturales, pueden abarcar a un sector o a un conjunto de sectores. Sin embargo, todos tienen características comunes dentro de la programación y dentro del propio proceso de la planificación.

R E F E R E N C I A S

- 1/ Gran Enciclopedia Larousse. Editorial Planeta, S.A., Barcelona, España, 1973, tomo décimo quinto, Pág. 486.
- 2/ WATERSTON, Albert. Planificación del Desarrollo, Lecciones de la Experiencia, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, Pág. 18.
- 3/ TAMAYO PORTILLA, Jorge J. Alcance y Significado de la Planificación, Metas y Objetivos Básicos, Seminario de Economía, México, Escuela Nacional de Economía, UNAM, Pág. 2.
- 4/ FLORES DE LA PEÑA, Horacio. Problemas de Planeación y Desarrollo en América Latina, Ponencia leída en la Escuela Nacional de Economía, UNAM, el día 7 de septiembre de 1964, Págs. 2-4.
- 5/ Gran Enciclopedia Larousse, Op. Cit. Pág. 487.
- 6/ GERHARD COLM y Theodore Geiger. La Programación Nacional como Guía para el Desarrollo, en, R. Asher et. al. El Desarrollo de los Países Nuevos, México, Herrero, Pág. 55.
- 7/ Ibidem, Pág. 57.
- 8/ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina, México, Siglo XXI, 1974, Pág. 157.
- 9/ KAPLAN, Marcos. Aspectos Políticos de la Planificación, Problemas del Desarrollo, México, IIE, UNAM, año II, núm. 6, enero-marzo, 1971, Pág. 23.
- 10/ MARTHNER, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. México, Siglo XXI, 1975, Pág. 48.
- 11/ COLM, Gerhard y GEIGER, Theodore. Op. Cit., Pág. 58.
- 12/ ILPES, Guía para la Presentación de Proyectos, México, Siglo XXI, 1973, Pág. 12.
- 13/ SOLIS M., Leopoldo. La Planificación un Agente de Cambio Económico-Social. El Trimestre Económico, México, Fondo de Cultura Económica, Vol. XLII (2), núm. 166, Pág. 265.

C A P I T U L O I I
LOS PROYECTOS DE INVERSION Y SU RELACION
CON LA ADMINISTRACION PUBLICA

2.1.- CONCEPTO DE PROYECTO

El análisis y la evaluación de los proyectos de inversión es un tema de gran actualidad. En todo el mundo, el ritmo del desarrollo económico se acentúa, y la marcha hacia ese desarrollo se concreta en la iniciación de nuevos proyectos cada vez más numerosos e importantes. Por la misma diversidad y las dimensiones de los proyectos obligan al sector público a efectuar una selección, tanto más cuanto que los medios financieros para realizarlos son limitados, como es el caso de México que necesita proceder a inversiones nuevas, y que el crecimiento de las dimensiones de los proyectos llevan consigo un aumento del riesgo.

Ello ha conducido desde hace algún tiempo, a generalizar el análisis y la evaluación previa de los proyectos antes de decidir su adopción. En consecuencia, las técnicas de análisis y de evaluación se ha refinado y su uso no es ya patrimonio de unos pocos especialistas. Desde hace algún tiempo son objeto de estudio en cursos y seminarios de varias instituciones de enseñanza, de financiación y organismos de desarrollo o de planificación.

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social define al proyecto: En su significado básico como el plan prospectivo de una unidad de acción capaz de materializar algún aspecto del desarrollo económico o social.^{1/} Esto implica, desde el punto de vista económico, proponer la producción de algún bien o la prestación de un servicio, con el empleo de una cierta técnica y con miras a obtener un determinado resultado.

El proyecto supone también la indicación de los medios necesarios para su realización y la adecuación de esos medios a los

resultados que se persiguen.

Gonzalo Martner, define al proyecto como "un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión para la formulación de bienes de capital constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente, como es una carretera, un hospital, una central hidroeléctrica, entre otras^{2/}.

Por su parte la Comisión Económica para América Latina^{3/}, define al proyecto como "la unidad de inversión más pequeña a considerarse en la planificación". Se ha definido al proyecto de inversión como un conjunto de antecedentes que permite estimar las ventajas y desventajas económicas que tiende a asignar recursos de un país para la producción de determinados bienes y servicios.

Francisco Vázquez Arroyo, define al proyecto "como un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, para la formación de bienes de capital, constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar de forma independiente, como es una presa, una carretera, un hospital, etc."^{4/}

El ILPES, también define al proyecto como "la unidad de inversión menor que se considera en la programación. Por lo general constituye un esquema coherente desde el punto de vista técnico, cuya ejecución se encomienda a un organismo público o privado y que técnicamente puede llevarse a cabo con independencia de otros proyectos".^{5/}

De las definiciones anteriores, se puede decir que un proyecto se concreta antes que nada en la implantación de un bien de capital o de producción o de servicio por parte del gobierno. Es te, por definición, es capaz de generar bienes y servicios que

son el producto por medio del cual la Administración Pública podrá satisfacer las necesidades y demandas que le plantea al Estado la comunidad nacional.

Resultan del proyecto además ciertos efectos sobre el sistema económico que se traduce en cambios en las relaciones, condiciones y situaciones que caracterizan el funcionamiento del sistema político y el subsistema administrativo.

Los proyectos pueden generar condiciones que estimulen el desarrollo de nuevas actividades productivas. Si estos efectos son notorios, el proyecto es importante. En general, se considera asociada a los proyectos importantes, la idea de que producen efectos laterales considerables o que favorecen otras áreas económicas y sociales principalmente.

Se considera que los proyectos de inversión son más efectivos dado que la suma de estos conforman un programa o un subprograma y como el proyecto es una unidad capaz de funcionar en forma independiente, puede crear beneficios a la comunidad.

Mediante los proyectos de inversión, el Estado podrá mejorar el sistema económico, ya que permiten obtener en un corto tiempo aumentos en la producción de bienes y servicios, que pueden satisfacer las demandas y las necesidades, así como alcanzar y mantener un mejor nivel de vida de toda la comunidad, dado que los proyectos por su propia naturaleza, se materializan donde se desean desarrollar actividades, como pueden ser industriales, comerciales de comunicaciones, agrícolas, ganaderas, silvícolas, avícolas y de servicios.

2.2 LA IMPORTANCIA DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

El Gobierno de la República es el que tiene el mandato de la sociedad para dirigirla y para gobernarla, además debe ser el rector y el promotor de las reformas sociales. A través de los proyectos de inversión, México puede crecer y distribuir mejor los beneficios en la sociedad, la idea fundamental de la estrategia del desarrollo debe ser traducir o convertir el crecimiento económico que aporten los proyectos de inversión en desarrollo social, que el país no se caracterice sólo en términos de índices de actividad económica, sino que se caracterice también por los índices de bienestar de la población tales como educación, vivienda, comunicación y seguridad social. Los proyectos de inversión inscritos desde luego dentro del contexto de los objetivos y metas que se señalan en los planes globales, sectoriales e institucionales del sector público.

En cuanto al sector agropecuario este crece a una tasa menor que la de la población de ahí la insuficiencia y las importaciones de alimento, no puede este país desarrollarse sino fortalecer y revitaliza al sector agropecuario mediante proyectos de inversión en las áreas rurales.

Los proyectos de inversión, exigen un cambio de la estructura económica desde el punto de vista territorial para evitar la excesiva centralización económica en unas cuantas áreas geográficas, que por el modelo de centralización mal planteado ha llegado al rendimiento decreciente.

Mediante los proyectos de inversión el Estado a través de su administración pública puede expandir territorialmente el

desarrollo industrial tocando áreas que sean atractivas para el propio capital público y para el privado. México inició su proceso de industrialización en forma acelerada después de la segunda guerra mundial; a partir de ese momento se empiezan a sustituir bienes de consumo inmediato y duradero y a través de una política de protección México debe de evolucionar a etapas superiores de la industrialización actual como son los bienes de capital, de lo contrario se estaría obstaculizando y retrasando el desarrollo del país.

El crecimiento económico que generen los proyectos debe venir acompañado de un crecimiento del empleo. Ahora bien ¿cómo se logra el empleo? fundamentalmente de la creación de nuevas fuentes de producción, para establecerlas se necesitan nuevas inversiones y más altas de las que se han tenido en el pasado. La inversión total del país tanto la pública como la privada deben de crecer en los primeros años de esta década al 13.5%, es una meta ambiciosa que los proyectos deben de cumplir, si la inversión es capaz de crecer a esta tasa el empleo podrá crecer al 4.5%, esta meta no se puede lograr por mera inercia, se necesitan decisiones importantes del Gobierno Federal.

El Estado tiene la obligación de efectuar inversiones para que pueda atender a ciertos sectores estratégicos de la economía por que si se descuidan pueden causar conflictos, no se puede pensar en congelar la producción del acero, del petróleo, de la electricidad, de los fertilizantes, no es posible conformarse con la situación que guardan los ferrocarriles, todos estos sectores estratégicos deben de crecer para sustentar un crecimiento de acuerdo a las necesidades del país, esto impone

fuertes cantidades de inversión pública, por consiguiente los proyectos permitirán orientar mejor estas inversiones y contribuir a mejorar un crecimiento económico más sano.

En relación a la producción agropecuaria, el Estado como no es un productor directo de alimentos tiene que usar una serie de instrumentos de política para ser atractiva la siembra y la cosecha de los productos que requiere el país y tiene que hacer compatibles el interés público y el interés particular, con el fin de que aquellos productos que necesitamos en términos nacionales sean rentables y atractivos para los productores, a través de una política tecnológica que apoye índices mayores de productividad y con una política de precios que resulte atractiva para el que siembra y para el que cosecha.

Los proyectos de inversión tienen una gran importancia para el desarrollo de las áreas temporales del país, dado que en la actualidad solamente se produce un 20% del valor de la producción total, debido a que no se han hecho las inversiones suficientes para aprovechar el potencial de estas áreas, de ahí que se necesita efectuar proyectos en cuanto a nivelación de tierras, obras menores de irrigación, de retención de humedades, de insumos tecnológicos modernos.

La estrategia de los proyectos es crear y distribuir simultáneamente los bienes y servicios. Transformar el crecimiento económico en desarrollo social. Los instrumentos o estrategias fundamentales de los proyectos es aumentar la capacidad de la economía para generar empleos productivos, porque en la sociedad mexicana como en todas las sociedades, el trabajo es el hecho fundamental del cual se pueden abordar situaciones

de bienestar y la cultura, el trabajo es lo fundamental en la historia del ser humano, a través del empleo se tienen fuentes de ingresos y poder adquisitivo sobre los bienes y servicios.

Pero no es solamente el empleo la estrategia fundamental de la formulación de proyectos, es también el uso de diferentes instrumentos de política económica y social que permitan inducir patrones de mejor distribución del ingreso y de la riqueza como son: la política tributaria, la política del gasto público, la política de industrialización, la política de comercialización y la política educativa. La desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso deriva de profundas diferencias en la productividad del trabajador; estas diferencias tan profundas en productividad se deben a diferencias en la oportunidad de acceso a la educación, la política educativa tiene un gran juego que cumplir en las políticas de producción y sobre todo en las políticas redistributivas del ingreso, porque es la que capacita para trabajar mejor y tener niveles de ingresos adicionales y disfrutar en forma efectiva y racional los bienes y los servicios.

El objetivo social redistributivo no se puede alcanzar mediante un sólo instrumento se tiene que echar mano de toda la gama de instrumentos de que dispone el Estado, para producir los bienes y servicios indispensables para la comunidad; el gobierno tiene por mandato que asegurar el cumplimiento de la norma, norma que no tenga posibilidad de imposición coheritiva no es una norma perfecta, no es una norma jurídica, la sociedad necesita el derecho, el Estado tiene una multitud de instrumentos para que los comportamientos que desea, si no se

tienen por consenso se impongan por autoridad, la autoridad también tiene muchas formas de actuar: impone sanciones, orienta, regula, estimula, desestimula, castiga y prohíbe.

El Estado debe imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público con el propósito de que los proyectos de inversión puedan alcanzar sus objetivos y cumplir las metas trazadas.

Los proyectos de inversión permitirán mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda, para hacer frente a la inflación; en México se tienen que ver las dos caras de la moneda, impulsar la oferta pero también influir sobre la demanda, para que ésta no se dispare sobre lo que es posible obtener de aumento de oferta en el tiempo, ésta es la estrategia fundamental, actuar sobre aumentos de oferta a base de proyectos de inversión en la producción necesaria, para ello hay que utilizar los diferentes instrumentos de política económica tales como: los tributarios, de estímulos fiscales, de crédito, de precios.

En el lado de la demanda, evitar que la demanda total o sea la capacidad de adquisición de bienes y servicios de toda la sociedad no rebasen el ritmo de incremento de la oferta en términos efectivos, la oferta total se integra por la producción interna más importaciones, rebasar en el lado de la demanda esa oferta total es aceptar el incremento de los precios.

La inflación puede ser reducida por medio de los proyectos de inversión, mediante la creación de nuevas líneas de producción, ya que quienes sufren en un proceso inflacionario son las clases proletarias, que solamente tienen ingresos derivados de su trabajo que se ajusta a una velocidad menor que los

precios, además no tienen activos fijos con los cuales defenderse. Pero este tipo de política debe evitar que a propósito de parar el crecimiento de los precios se pare la producción y el empleo.

Un país como México con la dinámica demográfica que posee, tiene que ingeniarse a la muy difícil tarea de controlar la inflación sin dejar de crecer y sin dejar de crear empleos, es una receta difícil, pero con la creación de nuevos proyectos de inversión con políticas bien orientadas se puede alcanzar tal objetivo.

La participación del Estado en la promoción de las reformas sociales, es de suma importancia si consideramos que para tal propósito los proyectos de inversión juegan un papel importante dentro de la programación de las inversiones del Gobierno Federal, el grueso de la inversión pública, debe orientarse fundamentalmente hacia los sectores estratégicos que puedan constituir la base del desarrollo nacional.

Las inversiones que realiza el Estado deben obedecer a todo un conjunto de objetivos que puedan ser alcanzados con el menor sacrificio de recursos para el país dentro de un marco coherente de política y acción del Estado. Mientras en una primera etapa, el crecimiento e industrialización del país eran los objetivos prioritarios, en la actualidad es conveniente que los objetivos económicos del Estado, se vayan orientando hacia nuevos propósitos como es el de emprender nuevos proyectos que subsanen las grandes carencias sociales, contribuyan a gestar un desarrollo tecnológico propio, favorezcan la integración de la industria, aprovechen productivamente los recursos y hagan más

competitiva a la economía mexicana frente al exterior. Para que estas inversiones puedan constituir un instrumento eficiente que permita la consecución de los objetivos trazados, es indispensable enmarcarlos en programas realizados en forma coordinada por las diversas entidades de la administración pública.

Las unidades sustantivas formularán los proyectos, éstas a su vez los deben turnar a las subsecretarías correspondientes, las cuales deberán enviarlos a las unidades de programación y presupuesto para que sean estudiados, analizados y jerarquizados conforme a las prioridades y objetivos, señalados en los respectivos planes sectoriales, los cuales serán enviados al secretario a fin de que éste, los envíe a la Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro del proyecto de presupuesto-programa anual de la Secretaría, quien conforme al programa de inversiones públicas del Gobierno Federal y en base a las políticas les deberá asignar el presupuesto correspondiente.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, una vez que haya aprobado el programa-presupuesto anual, lo enviará al secretario correspondiente, quien a su vez lo remitirá a la unidad de Programación y Presupuesto, quien deberá de observar las modificaciones así como el presupuesto asignado, una vez hecha esta observación lo turnará al subsecretario encargado de coordinar y dirigir el ó los proyectos comprendidos en el programa, éste a su vez deberá enviarlo a la Unidad sustantiva quien tendrá a su cargo la implantación, así como el de cumplir los objetivos y las metas del proyecto.

Ahora bien, los proyectos de inversión deben de responder a los objetivos y políticas comprendidas en el plan general

del Gobierno Federal (plan global de desarrollo) a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto con el propósito de que cada actividad esté encuadrada dentro de los objetivos generales de dicho plan, a través del cual deben formularse las actividades de los sectores entre los que pueden señalarse:

- a) Sector agropecuario y forestal
- b) Sector pesca
- c) Sector industrial
- d) Sector comercio
- e) Sector turismo
- f) Sector política económica
- g) Sector administración y defensa
- h) Sector comunicaciones y transportes
- i) Sector asentamientos humanos
- j) Sector educación
- k) Sector política laboral
- l) Sector salud y seguridad social.

Cada uno de estos sectores debe contar con un plan sectorial que responda a los objetivos del plan global o global de desarrollo la unidad de programación y presupuesto, debe tomar en consideración el correspondiente plan sectorial. El programa-presupuesto anual debe tener los siguientes elementos:

1. Objetivos generales
2. Principales programas
3. Cada programa debe tener:
 - a) Objetivos específicos
 - b) Metas de:
 - operación y de
 - resultado

4. Cada programa también puede dividirse en:
 - a) Proyectos y
 - b) acciones
5. El proyecto debe tener objetivos específicos y metas que cumplir. En ocasiones y en razón de la importancia del proyecto, un proyecto puede equivaler a un programa específico.

Dentro de estos proyectos el Estado a través de su administración pública debe de efectuar las siguientes funciones:

1. la formulación de políticas
2. la formulación de objetivos
3. la formulación de metas
4. la formulación de estrategias y tácticas
5. preinversiones orientadas al desarrollo humano
6. preinversiones destinadas al conocimiento del potencial de los recursos materiales
7. inversiones orientadas a incrementar la infraestructura nacional
8. intensificar las inversiones reproductivas
9. acción orientadora, supervisora y controladora de la actividad económica del país.

La organización y modernización del modelo de centralización de la Administración Pública, requiere de la creación de organismos sectoriales o regionales de planificación (COPRODES) Comités Promotores de Desarrollo, en los cuales participen los tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto como una dependencia de orientación y apoyo global, en materia

de presupuestación, control y evaluación del gasto público federal.6/

Estos organismos regionales, al permitir una vinculación adecuada con los planificadores centrales y los organismos sustantivos del Gobierno Federal, constituirían un eslabón indispensable en el proceso participativo que lleve desde el estudio del diagnóstico y la formulación de una estrategia a la formulación de proyectos.

2.3.- LA CLASIFICACION DE LOS PROYECTOS DE INVERSION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Administración Pública Federal, en el ámbito de la Administración Pública centralizada está conformada por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos componen la Administración Pública Paraestatal.^{1/} En primer lugar podría hablarse de proyectos de inversión de la Administración Pública Centralizada o proyectos de inversión que corresponden a la Administración Pública Paraestatal.

En la estructura de la Administración Pública Federal, los proyectos se clasifican, desde el punto de vista de la política económica y social en diversas denominaciones para cada sector de actividad.

La clasificación más sencilla de los proyectos de producción de bienes y de prestación de servicios corresponde a la división de la economía en sectores de producción. Este enfoque sectorial permite clasificar los proyectos de infraestructura social, agropecuarios, de infraestructura económica, industrial y de servicios.

a) Los proyectos de infraestructura social, son los que tienen la función de atender las necesidades básicas de la población,

como la educación, la vivienda, la salud, el establecimiento de agua potable, redes de alcantarillado y el ordenamiento espacial urbano y rural, en estos participan las siguientes dependencias: Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salubridad y Asistencia.

b) Los proyectos agropecuarios, son los que tienen la función de atender las necesidades de alimentación de la población, comprenden todo el campo de la producción tanto animal como vegetal, en estos proyectos participan las siguientes dependencias: Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de la Reforma Agraria y el Departamento de Pesca.

c) Los proyectos de infraestructura económica, son los que proporcionan a la actividad económica insumos, tales como la energía eléctrica, petróleo y sus derivados, comunicaciones y transportes, participan en estos proyectos las siguientes secretarías: Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, de Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

d) Los proyectos industriales, son los que abarcan toda la actividad manufacturera, estos proyectos se orientan a transformar las materias primas, con el propósito de producir los bienes de consumo inmediato y duradero. En estos proyectos participan las dependencias siguientes: Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y el Departamento de Pesca.

e) Los proyectos de servicio, son aquellos cuyo propósito no es producir bienes materiales. sino prestar servicios de carácter personal, material y técnico, se incluyen en ellos los trabajos de investigación tecnológica y científica, la comercialización y los servicios sociales, en ellos participan las dependencias siguientes: Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Comercio, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Turismo, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

2.4.- LAS FASES DE UN PROYECTO DE INVERSION Y SU REALIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

La realización de un proyecto de inversión comprende las siguientes fases, el perfil, el anteproyecto y el proyecto. Algunas de éstas pueden desarrollarse en partes simultáneas.

El perfil es la primera fase cuyos objetivos son definir en primer lugar correctamente la idea que da origen al proyecto y en segundo presentar las condiciones que precisen un análisis somero de la información disponible para emitir un juicio inicial sobre el grado de viabilidad de la idea de inversión. De aquí que esta etapa termine cuando se disponga de los elementos necesarios para decidir si continua con la proposición de inversión o bien rechazarla. Esta decisión se tomará como base en consideración sobre los siguientes puntos: mercado, aspectos técnicos, información financiera y beneficios sociales. Este perfil sólo se presentará en el caso de nuevos proyectos.

El anteproyecto constituye la etapa intermedia en la presentación de proyectos, siendo de gran importancia, ya que en este nivel se analizan con mayor profundidad que en el perfil los principales factores que integran un proyecto, pero sin llegar a la precisión con que deberán presentarse en la tercera fase.

El objetivo fundamental de esta etapa, es disponer de la información necesaria para analizar las posibles alternativas técnico-económicas, en el marco de los programas y las políticas industriales del sector público. El anteproyecto comprende: el estudio de mercado, los aspectos técnicos, la información financiera, la evaluación económica y la información para la evaluación

social.

La tercera etapa dentro de la metodología de presentación la constituye el proyecto, en la cual la información debe ser lo más rigurosa y precisa posible. En otras palabras, las cifras que se presenten deberán reflejar con el mayor grado de aproximación las condiciones reales que se enfrentarán en la ejecución y operación del proyecto.

Su objetivo principal es profundizar en el análisis de las alternativas técnico-económicas contempladas en el anteproyecto, con el fin de seleccionar la alternativa óptima.

El resultado deberá ser un conjunto coherente de recomendaciones, con un resumen suficiente de los antecedentes manejados, de tal manera que pueda tomarse la decisión definitiva de aceptar o rechazar el proyecto y en el primer caso concretar las negociaciones pertinentes y tomar medidas para su ejecución. Esta etapa comprende al igual que el anteproyecto los siguientes puntos: el estudio de mercado, los aspectos técnicos, la información financiera, la evaluación económica y la información para la evaluación social.

La fase de preparación de un proyecto, de mayor interés dentro de nuestra exposición, comprende a su vez diversas etapas:

1.- ANTECEDENTES

- Nombre del organismo o entidad.
- Bienes o servicios que se van a producir.
- Objetivos que se persiguen con el proyecto.

2.- ESTUDIO DE MERCADO

- Demanda

- Oferta
- Precios
- Comercialización
- Mercado específico probable del proyecto
- Porcentaje de la producción total que se destinará al mercado internacional.

3.- ASPECTOS TECNICOS

- Tecnología
- Localización
- Tamaño
- Inversiones en activo fijo.

La información requerida en esta etapa debe comprender, con base en la tecnología, localización y tamaño seleccionados, los datos definitivos de la inversión desagregada en sus componentes principales.

a) Equipos de proceso y de servicios auxiliares.

1. Descripción y listado de los equipos principales origen nacional e internacional, cotización y costos de adquisición.
11. Asistencia técnica para la instalación y operación de los equipos.
111. Adiestramiento técnico del personal.
- 1V. Requerimiento de refacciones.

4.- INFORMACION FINANCIERA

- Parámetros de operación para cada producto del proyecto.

- a) Requerimientos y costos de materias primas
 - b) Requerimiento y costo de mano de obra y supervisión necesaria para la operación del proyecto
 - c) Requerimientos y costos de servicios.
 - d) Gastos administrativos y de ventas
 - e) Costos fijos y variables
 - f) Cuadro de depreciación y amortización
 - Recursos financieros: Aplicación y fuentes.
- a) Programa de aplicación de recursos durante la vida útil del proyecto
 - b) Fuentes de financiamiento
 - 1. Recursos propios:
 - Privados
 - Sector Público
 - Utilidades o beneficio social
 - ii. Créditos internos:
 - Instituciones privadas
 - Instituciones públicas
 - iii. Créditos externos:
 - Instituciones privadas
 - Instituciones públicas
 - c) Créditos
 - 1. Condiciones generales de la contratación de créditos.
En este punto conviene determinar las alternativas crediticias en cuanto a las condiciones de plazos intereses vigentes, amortización de capital y tipo de aval. Al respecto deben considerarse las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

en esta materia.

5.- EVALUACION ECONOMICA

La evaluación económica tiene como finalidad determinar la rentabilidad del proyecto con base en los costos y beneficios estimados del mismo. Los indicadores de la evaluación económica deben calcularse considerando los estímulos fiscales.

6.- INFORMACION PARA LA EVALUACION SOCIAL

La información sobre beneficios sociales requerida en esta fase de la formulación del proyecto debe presentar las cifras definitivas que reflejen el impacto del mismo en los siguientes puntos:

- a) Generación de empleo
- b) Generación y utilización de divisas
- c) Contribución al desarrollo industrial y comercial
- d) Contribuir a mejorar los índices de vida de la población.

El objeto básico de todo estudio económico de un proyecto es evaluado, es decir, calificado y comparado con otros proyectos de acuerdo con una determinada escala de valores a fin de establecer un orden de prelación.

El análisis de los proyectos de inversión debe abarcar los siguientes aspectos:

I.- Crecimiento rápido y sostenido del producto interno por habitante y redistribución progresiva del ingreso generado;

II.- Cambios estructurales en la economía en cuanto al nivel y a la composición del producto y la inversión;

III.- Elevación generalizada de los niveles de consumo y bienestar, verificados a través de índices de educación, salud, nutrición, vivienda, medio ambiente, comunicación, esparcimiento, empleo, seguridad y participación social;

IV.- Cambios institucionales tendientes a eliminar los obstáculos sociopolíticos del propio desarrollo;

V.- Reducción de la vulnerabilidad de la economía ante las fluctuaciones del sector externo.

Los proyectos de inversión deben formularse adecuadamente y presentarse en el momento preciso a las autoridades que tienen que aprobarlo y financiarlo. Su presentación correcta y clara es importante si se desea obtener los medios para materializarlo; las personas u organismos que toman las decisiones que lleva a su realización suelen tener simultáneamente en consideración otras oportunidades de inversión que compiten por los mismos recursos.

2.5 DESCRIPCION SUMARIA DEL PROYECTO DE INVERSION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Para facilitar la negociación del proyecto, el documento debe contener una descripción sumaria del mismo. La descripción se iniciará lógicamente con los propósitos del proyecto y se completará con una síntesis de las conclusiones a que se ha llegado en cada uno de los estudios parciales realizados para su análisis y justificación. Esa presentación sumaria y preliminar, proporciona a los funcionarios públicos que toman decisiones sobre su realización, la oportunidad de formar una idea precisa, de los elementos fundamentales del proyecto de inversión.

"La ejecución de un proyecto empieza con la instalación de un conjunto de bienes de producción o de capital, de cuya utilización adecuada se espera una corriente de bienes o servicios. Estos bienes y servicios son su producto, generado en forma directa o indirecta. Además, como ya se dijo, se espera obtener ciertos efectos que se producen en cambios en las situaciones y realizaciones físicas, económicas y sociales en el área de influencia del proyecto".^{8/} Hay que analizar el proyecto en todas sus dimensiones y, evaluar sus productos y efectos en el marco general de la economía del país o región, comparando las ventajas (beneficios sociales) de la producción con las desventajas (costos) de la utilización de los recursos necesarios para obtenerla y los resultados del proyecto con otros usos alternativos de los mismos recursos.

Planteados los objetivos del proyecto, la descripción su-

maria debe limitarse enseguida a presentar el conjunto de las conclusiones a que se ha llegado en los diversos estudios parciales estudio de mercado, técnico, financiero, evaluación económica y el programa de ejecución. Este conjunto de conclusiones debe componer un cuadro coherente y claro de las decisiones que se tomarán.

2.5.1 ESTUDIO DE MERCADO

El estudio de mercado constituye el punto de partida de la presentación del proyecto, sirviendo de antecedentes para los análisis técnicos, financieros y económicos del proyecto, teniendo como fin probar que existe un número suficiente de individuos, familias, organismos, dependencias y otras entidades económicas que dadas ciertas condiciones, presentan una demanda o necesidad que justifica la puesta en marcha de un determinado programa de producción -de bienes o servicios- en un cierto período.

Dada esa finalidad, el estudio de mercado de un proyecto debe de presentar cuatro bloques de análisis, precedidos de una caracterización adecuada de los bienes que se espera producir y de los usuarios de esos productos, el primer bloque lo constituye la demanda, el segundo la oferta, el tercero los precios y finalmente el cuarto bloque la comercialización.

El mercado, es el área en la cual convergen las fuerzas de la demanda y la oferta para establecer un precio único.

El objetivo del estudio del proyecto consiste en estimar la cuantía de los bienes o servicios provenientes de una nueva unidad de producción que la comunidad estaría dispuesta a adquirir a determinados precios (en un período determinado).9/

Las etapas del estudio de mercado son básicamente las siguientes:

- a) Recopilación de antecedentes y el establecimiento de bases empíricas para el análisis.
- b) La elaboración y el análisis de esos antecedentes.
- c) Esquema del planteamiento:

- I. Es necesario estimar la cuantía de los nuevos bienes que se van a producir y que la comunidad estaría dispuesta a adquirir a determinados precios.
- II. La nueva producción se sumará en algunos casos al actual volumen de transacciones; en otros, reemplazará a una parte o a la totalidad de los bienes o servicios.
- III. La determinación cuantitativa de la demanda sólo tiene sentido en relación con determinados precios de venta.
- IV. El estudio del mercado deberá proporcionar criterios útiles para la determinación de la capacidad que ha de instalarse en la nueva organización.
- V. La recopilación de los antecedentes sentará las bases empíricas del estudio.

En consecuencia las series de consumo de determinado bien o servicio pueden referirse al consumo nacional (producción más importación menos exportación), o el consumo efectivo (producción más importación menos exportación más cambios en inventarios).

Por otra parte el uso y especificaciones: Este as-

pecto tiene como objeto precisar las especificaciones o características que definen con exactitud los bienes y servicios que se estudian y además conocer los fines precisos que se destinan, así como también conocer quienes los usan. El cumplimiento de una norma de calidad o de tipificación puede ser una exigencia legal.

Los precios y costos actuales: El conocimiento del precio actual a que se vende a los consumidores finales permite realizar estimaciones sobre los costos de distribución. Por otra parte, es interesante conocer los costos de producción y los componentes de los mismos, de las unidades productoras del bien en cuestión, así como el respectivo costo de producción de los fabricantes de productos sustitutos del producto estudiado; las características de los consumidores o usuarios deben ser estudiados de acuerdo en primera instancia, al tipo de producto: bienes de consumo final; bienes intermedios; de capital.

Además es importante conocer cuáles son las actuales fuentes de abastecimiento del bien o servicio y si éste procede del extranjero o del interior del país.

Los bienes o servicios pueden sustituir a otros por las siguientes razones: Por el efecto de cambio en los precios, por los cambios en la calidad, por la variación en los gustos de los consumidores y por la facilidad de obtención.

El conocimiento adecuado del mercado puede requerir un análisis separado de la demanda, de la oferta, de los precios y de la comercialización:

El análisis de la demanda.- Tiene por objeto precisar el concepto de demanda en relación con un proyecto, conviene distinguir en primer lugar entre el volúmen total de transacciones de determinados bienes o servicios a un precio determinado, y la demanda que existiría para la producción del proyecto en estudio. Aquel volúmen representa la demanda total, que desde luego es necesario conocer pero el objeto final es determinar el volúmen de bienes procedentes de una nueva unidad productora que podría absorber el mercado.10/

El análisis de la demanda tiene por objeto antes que nada demostrar y a la vez cuantificar la existencia, en ubicaciones geográficamente definida, de individuos o entidades organizadas que son consumidores o usuarios actualmente o potencialmente del bien o servicio que se piensa ofrecer.

El análisis está íntimamente ligado a la capacidad de pago de los consumidores pero en un sentido más amplio el análisis debe abarcar el estudio de la cantidad deseable o necesaria de un cierto bien o servicio, independientemente de la posibilidad de pago directo por parte de aquellos para quienes ese bien o servicio será producido. El tipo de bienes o servicios que se analicen en el estudio de la demanda contenido en el documento del proyecto debe abarcar tres variables:

- 1.- El volúmen de la demanda prevista para el período de vida útil del proyecto;
- 2.- La parte de esa demanda que se espera sea atendida

por el proyecto, teniendo en cuenta la oferta de otros proveedores;

- 3.- Los supuestos que se han utilizado para fundamentar las conclusiones del estudio.

En el desarrollo del estudio de la demanda, sin embargo es frecuente que siga un orden diferente, comenzándose, por ejemplo, por establecer y justificar los supuestos que se utilizarán para llegar finalmente a conclusiones relativas a la demanda futura. 11/

Esas hipótesis de trabajo, pueden agruparse en dos grandes categorías:

- Los que se relacionan con la evolución histórica de la demanda; y
 - Los relativos a la proyección de la demanda futura.
- a) La evolución histórica de la demanda de bienes o servicios determinados se analiza estadísticamente a partir de la cuantía de esos bienes o servicios que se han puesto a disposición de la colectividad o que ella ha utilizado en el pasado. Esta cuantía o volúmen se estudia para un cierto período, cuya extensión dependerá del tipo de bienes o servicios que se están analizando, así como el tipo de información disponible.

El propósito del análisis histórico del comportamiento de la demanda de un cierto conjunto de bienes y servicios es obtener una idea de la evolución pasada de esa demanda a fin de poder pronosticar su comportamiento futuro con un margen razonable de seguridad.

b) En tanto que la proyección de la demanda futura en su forma más general, las técnicas de proyección de la demanda se basan en:

- I. Conocimiento de la evolución histórico de la demanda;
- II. Disponibilidad de una explicación desagregada razonable que justique esa evolución histórica;
- III. Planteamiento (y justificación) de la probable constancia o modificación futura de las circunstancias que se han presentado como explicación de la tendencia histórica; y
- IV. Cuantificación de las tendencias que se espera ha de seguir la demanda en el futuro.

A partir de la indentificación de los elementos que, expliquen adecuadamente el comportamiento histórico de la demanda, se puede analizar separadamente la evolución futura de cada uno de ellos. Esos elementos pueden ser, por ejemplo, la evolución del ingreso nacional y su distribución, la movilidad de la población y su tasa de crecimiento, el comportamiento del sistema de precios.

El análisis de la oferta,- En el estudio de mercado la de terminación de la oferta de los bienes o servicios que se están analizando presentan, mayores dificultades en dicho estudio.

Señala el ILPES que "la razón de las dificultades estriban en que las investigaciones sobre oferta de bienes o servicios deben basarse en informaciones sobre volúmenes de producción ac tuales y proyectadas, capacidades instaladas y utilizadas".12/

Por tal efecto es necesario utilizar un gran número de téc

nicas de encuestas directas o indirectas, con el objeto de obtener dicha información. Para definir el tipo de técnicas que se emplearán, el punto previo de mayor importancia parece ser la correcta caracterización del tipo de oferta que se ha de estudiar. Con este propósito, se puede establecer un conjunto de reglas empíricas que resultarían de utilidad para este fin.

Por su origen, la oferta podría ser interna y externa, o combinada cualquiera de estos casos podrá corresponder a un número más o menos grande de productores, acercándose a las definiciones de un mercado de competencia (cuando menos del lado de la oferta), o a un número reducido de proveedores (oligopolio).

El análisis de los precios.- En este estudio se analizarán los precios que tienen los bienes y servicios que se espera producir, con el propósito de ver las reacciones que una alteración de los mismos tendría sobre la oferta y la demanda del producto.

En lo que se refiere a materia de bienes, las modalidades más comunes de fijación de precios son las siguientes:

- 1.- Precio existente en el mercado interno
- 2.- Precio de similares importados
- 3.- Precio fijado por el sector público
- 4.- Precio estimado en función del costo de la producción
- 5.- Precio estimado en función de la demanda
- 6.- Precio del mercado internacional
- 7.- Precios regionales.^{13/}
- 8.- Precios del mercado local

Un problema especial se plantea en el caso de los proyectos del sector público, que financian su producción sobre la ba

se de tarifas. Como la tarifa es un pago efectuado por el consumidor individual de un bien o servicio, que no se relaciona necesariamente con el costo de producción de ese bien o servicio, cabe esperar que el total de ingresos recaudados a través de las tarifas sea por lo menos equivalente al costo de la producción. Ello puede implicar la fijación de tarifas diferenciadas por el tipo de consumidor, con el consiguiente impacto sobre el volumen de demanda futura. En consecuencia, el análisis de la estructura tarifaria es de importancia fundamental para obtener buenas estimaciones del tamaño y de las características del mercado futuro.

El análisis de la comercialización.- Este estudio de mercado debe complementarse con un análisis de las formas actuales en que está organizada la cadena que relaciona a la unidad productora con la unidad consumidora, así como la probable evolución futura de esa organización. Tal análisis es un requisito indispensable para poder presentar proposiciones concretas sobre la forma en que se espera distribuir los bienes o servicios que se producirán con el proyecto, teniendo en cuenta las modalidades existentes y fundamentando, cuando corresponda, la factibilidad de los cambios que se proponen en relación con esas modalidades.

En tal sentido el correcto planteamiento de las formas de organización de la distribución, que corresponden a un concepto amplio del análisis de comercialización, es requisito indispensable para el éxito del proyecto. Los problemas que deberán examinarse se refieren en concreto a lo siguiente: almacenamiento, transporte, acondicionamiento y presentación del producto,

sistemas de crédito al consumidor, asistencia técnica al usuario, publicidad y propaganda y todas las cuestiones que afectan a los medios establecidos para asegurar el movimiento de los bienes que produce el estado y el consumidor. El detalle y profundidad con que se deben presentar en el documento cada uno de estos problemas dependen de la naturaleza e importancia del proyecto y del mercado de que se trate.

2.5.2. ESTUDIO TECNICO DEL PROYECTO DE INVERSION

Es misión de los técnicos el buscar las mejores soluciones técnicas que permitan alcanzar la realización de los objetivos del proyecto de inversión. Pueden prever diversas variantes, dentro las cuales se eligirá una al término del análisis. Para cada variante deberá indicarse:

- 1.- La naturaleza, dimensiones y costos de las inversiones a realizar; acondicionamientos, construcciones, equipos y materiales (se indicará, la vida útil de los equipos y las necesidades de renovación);
- 2.- Las modalidades y los costos de funcionamiento del proyecto;
- 3.- Los plazos de realización, y escalonamiento en el tiempo de las inversiones, así como las fechas de entrada en producción (plazo de maduración) y de fin de producción de las diversas capacidades creadas.

El estudio técnico debe precisar también cuál es la mano de obra necesaria para realizar el proyecto, tanto en la fase de inversión como en las de funcionamiento; debe señalar el número de personas a emplear, así como las calificaciones profe-

sionales o laborales requeridas.

Es necesario por otro lado que los autores del proyecto tengan un conocimiento general de lo que se puede lograr con las técnicas de investigación, así como de las limitaciones que ofrecen. Este conocimiento permitirá concretar objetivos además de intervenir y juzgar los resultados de la investigación. La sola comercialización por ejemplo, comprende un campo de actividades muy amplio, y su estudio se puede orientar de muchas maneras diferentes, por lo que los autores del proyecto deberán hallarse en condiciones de estipular con precisión lo que se espera de tal estudio.

La técnica de recopilación de información se puede resumir en cuatro puntos:

- a) Investigación preliminar;
- b) Planteamiento de la investigación final
- c) Recolección de datos
- d) Muestreo estadístico.14/

La descripción de la unidad productiva comprende dos conjuntos de elementos: un grupo básico que reúne los resultados relativos al tamaño del proyecto, su proceso de producción y el calendario de realización del proyecto. Esos dos conjuntos son interdependientes y se relacionan estrechamente con los estudios financieros y económicos del proyecto y con los resultados alcanzados en el estudio de mercado.

La presentación del estudio técnico debe indicar en forma explícita las etapas principales de perfeccionamiento de la idea original hasta llegar al diseño propuesto como solución más conveniente en el anteproyecto definitivo. Al mismo tiempo se pre

sentarán las justificaciones de las decisiones adoptadas, mostrando sus ventajas frente a las demás alternativas que eventualmente se hayan considerado.

Las decisiones que se adopten como resultado del estudio técnico determinarán las necesidades de capital y de mano de obra como lo señalamos anteriormente que tendrá que atenderse para ejecutar el proyecto y para ponerlo en operación. Por extensión de esa manera se establece el comportamiento de los cos totales de producción y el modo como estos costos se distríbuyen constituyen el vínculo orgánico entre el estudio técnico y el estudio económico de un proyecto.

En consecuencia el estudio técnico debe analizar los problemas tales como el tamaño, proceso y localización:

a) Por tamaño se entiende la capacidad de producción que en la unidad de tiempo resultará del funcionamiento normal de la unidad productiva.

b) Se entiende por proceso el conjunto de acciones cuyo encadenamiento transformará los insumos del proyecto en el producto respectivo. La función de producción traduce económicamente el proceso y permite analizar la tecnología en que se basa en sus aspectos económicos.

c) La localización comprende, a niveles progresivos de aproximación, la elección de la región, ciudad o área urbana o rural y el terreno preciso en que se ubicará la unidad de producción proyectada. Incluye claro está, el análisis de los factores que inciden en la decisión respectiva.

2.5.3 ESTUDIO FINANCIERO.

Este estudio comprende la inversión, la proyección de los ingresos y de los gastos y las formas de financiamiento que se prevén para todo el período de su ejecución de su operación. Además el estudio debe demostrar que el proyecto de inversión puede realizarse con los recursos financieros disponibles.

El estudio financiero debe empezar por indicar las necesidades totales de capital desglosada en capital fijo -estudios, patentes, organización, terrenos, equipo e instalación- y capital circulante -tanto de disponibilidades de existencia como de márgen de liquidez necesario para la operación de la empresa.

Otro aspecto importante, es hacer la indicación precisa de que parte de los recursos financieros necesarios puede ser nacional y que parte en moneda extranjera. Para este fin han de considerarse las necesidades directas e indirectas de divisas para la adquisición de equipo y de insumos incluidos entre éstos los de tecnología o servicios así como otros costos de operación que requieren el uso de monedas de otros países, para ello más adelante nos ocuparemos de la importancia que tiene el financiamiento de los proyectos, así como también las fuentes internas y externas de financiamiento de dichos proyectos.

También debe demostrarse que "la capacidad de inversión de la empresa pública responsable del proyecto no depende tan só-lo de los resultados de operación -basados en estimaciones conservadoras de ingresos- sino que esta debidamente respaldada por el capital propio aportado por la empresa. Y en el caso de que parte del capital esté comprometido en otras actividades, debe

demostrarse que su utilización está asegurada oportunamente para las investigaciones que deberán ejecutarse" 15/ por lo que debemos incluir en este documento de análisis contable en que es demuestre que los márgenes de liquidez o sea, de capital financiero realizable a corto plazo- con que se contará durante la organización y la ejecución del proyecto serán suficientes para atender las necesidades de capital de trabajo y de sustitución de capital fijo se tendrá durante esos periodos.

En otra parte del estudio llamada de análisis y proyecciones financieras, debe presentarse inicialmente un análisis comparativo, que toma por un lado las necesidades de recursos financieros de la empresa para el proyecto y, por el otro las proyecciones de ingresos financieros de operación, basadas en las estimaciones de uso de la capacidad instalada y precios de ventas estimados.

Para la proyección de los ingresos financieros se requiere tomar en cuenta, otras consideraciones de carácter económico, como son el análisis del mercado nacional e internacional, la influencia de la política comercial, arancelaria y monetaria sobre la fijación de los precios de los insumos y de los productos finales.

El presupuesto de ingresos y gastos debe presentarse en forma resumida, con homogenización de los diferentes tipos de moneda que se utilicen y su reducción a una unidad monetaria común.

Los supuestos sobre el nivel de uso de la capacidad y sobre los niveles de precios de los productos que se utilizan en estos cálculos se obtienen del estudio de mercado. Los supues-

tos sobre costos unitarios, calendarios de inversión y programas de producción, proceden de resultados alcanzados en el estudio técnico. Por otra parte las opciones sobre tamaño proceso y lo calización se harán compatibles con la proyección de recursos disponibles, lo que determinará que esta primera parte del estudio financiero debe hacerse en forma concomitante con la elaboración del estudio técnico.

Para mayor claridad analizaremos el financiamiento de los proyectos y sus fuentes internas y externas:

2.5.3.1 FINANCIAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE INVERSION

¿Qué es el financiamiento?.- A veces resulta un poco difícil definir conceptos demasiado obvios como es el presente caso, en este trabajo se entiende por financiamiento, el costear un gasto ya sea de inversión o corriente. Entonces, los problemas del financiamiento de los proyectos, son todos los inherentes a la obtención del capital necesario para financiar las inversiones que coadyuvan al desarrollo del país; pero no solo eso sino también las repercusiones que ese financiamiento tenga sobre la economía del país, sobre sus relaciones económicas y políticas con el exterior.

Aunque los problemas de financiamiento de los proyectos siempre han existido, éstos han sido de distinta naturaleza. En un principio, es decir, de acuerdo con los clásicos A. Smith y D. Ricardo, su solución se daba por descontada a través del mecanismo de los precios; así como también, se suponía que los problemas del desarrollo económico se solucionarían por sí solos. No ha sido sino hasta tiempo relativamente reciente, cuando a raíz de la depresión de 1929 se descubrió la ausencia de

mecanismos autocorrectores en la economía mexicana, los cuales se suponían eran capaces de corregir cualquier desequilibrio; cuando se afirma que los países subdesarrollados tienen problemas para financiar sus proyectos, no se dice otra cosa, sino que carecen de capital suficiente para financiar la inversión que les permita desarrollarse. Un país para financiar sus proyectos puede acudir a las fuentes internas y externas de financiamiento. Entre las primeras se encuentran: el crédito interno, el ahorro voluntario, la expansión monetaria, que es una forma de obtener recursos, así como los obtenidos por la vía impositiva o sea otra forma de adquirir recursos y además la actividad bursátil. En cuanto a las fuentes externas se tienen: los ingresos de las exportaciones de bienes y servicios, la inversión extranjera directa, la inversión extranjera indirecta y la deuda pública (Bancos internacionales). Ahora bien, para financiar la inversión en moneda nacional se debe recurrir a las fuentes internas; en cambio para sufragar el contenido de importaciones de la inversión, se debe recurrir a las fuentes externas.

Por otra parte, al emplear el gobierno en mayor proporción las fuentes internas de financiamiento para los proyectos se asegura un desarrollo más independiente, y a la vez confiere al país mayor posibilidad de manipular dicho proceso. En cambio, el recurrir en gran cuantía a las fuentes externas, implica supe-
ditar el desarrollo del país a factores que se quedan fuera de su control.

2.5.3.2 FUENTES INTERNAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE INVERSION

El financiamiento del proyecto requiere de dos clases de recursos financieros, por un lado los internos que sirvan para financiar la inversión que requiere importaciones; por otra parte, los externos que se utilizan para financiar el contenido de las importaciones de los proyectos de inversión; sobre todo de bienes de capital que no se producen internamente en el país. Cabe hacer la aclaración de que casi la totalidad de los proyectos de inversión en México requieren de la importación de bienes de capital y algunas, veces de materiales intermedio y materias primas lo que hace más difícil el desarrollo del país. A primera vista podría parecer que la única base para clasificar los recursos financieros en internos y externos, más que nada se refiere al origen de los mismos, es decir recursos en moneda nacional, y divisas, sin embargo debe tenerse en cuenta, el grado en que el país pueda manipular las fuentes de financiamiento, desde este punto de vista, serán fuentes internas, aquellas que se puedan manipular internamente; en cambio aquellas que se presentan como un factor dado serán externas.

Como toda inversión supone un ahorro anterior; las fuentes de financiamiento del proyecto, están constituidas por los ahorros, los préstamos internos y externos, los impuestos, las divisas y la expansión monetaria, esta última puede causar graves trastornos al país si no es aplicada correctamente. El ahorro es voluntario, producto de las decisiones de dos centros: las unidades familiares, y las empresas. Los impuestos dependen de la política que adopte el gobierno con el fin de allegarse re-

cursos, que le permitan acelerar el desarrollo del país; el Estado puede optar por una política inflacionaria con el propósito de desviar ingresos de los consumidores, hacia los inversionistas; o por una política impositiva, que desvíe ingresos de los particulares hacia el gobierno; y éste invertir directamente, o proteger a los inversionistas privados.

Puesto que el ahorro interno total de un país, no es, sino una parte del ingreso nacional, es preciso tener una idea de este concepto, el cual de una manera general se puede definir como la percepción de todos los factores de la producción del producto nacional este a su vez, es el conjunto de bienes y servicios creados por la economía de un país durante un determinado período de tiempo, que suele ser generalmente un año. Mediante este razonamiento, se puede llegar a la siguiente igualdad $Y=C+I$; donde Y es el ingreso nacional, C el consumo e I la inversión; naturalmente que esta igualdad se puede descomponer en más factores,^{16/} pero para el objetivo perseguido con esto basta, pues lo que nos interesa aquí es mostrar la fuente del ahorro interno, para lograr el financiamiento de los proyectos.

2.5.3.3 PUENTES EXTERNAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE INVERSION.

Para financiar los proyectos de inversión que tenga importaciones, los países en general y los subdesarrollados en particular, como en el caso de México recurren a las fuentes internas de financiamiento, cuando estos últimos tratan de llevar a cabo proyectos de inversión con alto contenido de importación, tienen necesidad de recurrir a las fuentes externas de financiamiento, casi es innecesario agregar que la mayoría de los pro-

yectos de inversión del gobierno mexicano contienen una proporción muy alta de importaciones, ello es debido a que no produce todavía bienes de capital que requieren demasiada tecnología. Entonces para poder pagar esas importaciones se necesitan divisas extranjeras, las que se pueden obtener únicamente a través de exportación de mercancías y servicios, inversiones extranjeras directas e indirectas; si bien es cierto, que cada una de estas fuentes de financiamiento plantean distintos problemas, también es cierto, que el empleo de algunos de ellos no excluye a las demás, sino que se pueden usar todas a la vez.

La magnitud de las exportaciones de un país dependen de una serie de factores, unos internos y otros externos, aun que todos están relacionados entre sí.

2.5.3.4 PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PROYECTOS DE INVERSION.

Cuando sea conveniente presentar un presupuesto "proforma" de la operación de la unidad proyectada, los rubros de ingresos y gastos a desglosar son los indicados a continuación.17/

PROYECTOS DEL SECTOR PUBLICO

Ingresos

- Asignaciones del presupuesto de capital
- Asignaciones de fondos especiales
- Asignaciones del presupuesto de gastos corrientes
- Préstamos y Créditos
- Aportes de los usuarios
- Otros aportes
- Saldo del año anterior

Egresos

- Materias primas y otros materiales
- Energía y combustibles
- Mano de obra
- Seguros impuestos y arriendos
- Gastos de comercialización
- Impuestos y varios
- Depreciación y obsolescencia
- Saldo para el año siguiente

2.5.4 ANALISIS ECONOMICO

Los elementos de este análisis han de presentarse de manera que se destaquen las vinculaciones entre los datos obtenidos en los distintos estudios parciales y que evidencie la coherencia entre sus diversos planteamientos. El análisis debe aportar elementos de juicio seguros sobre la viabilidad, conveniencia y oportunidad del proyecto descrito en todos los estudios contenidos en el documento.

En tal sentido, la tarea de evaluar, consiste en comparar los beneficios, los costos del proyecto, con miras a determinar si el cociente que expresa la relación entre unos y otros presenta o no ventajas mayores que las que se obtendrán con proyectos distintos igualmente viables.

También nos servirá como elementos de juicio sobre un proyecto, tratándose de determinar si el aporte del proyecto a los objetivos del desarrollo económico y social justifica su realización, teniendo en cuenta los usos alternativos que pueden tener los mismos recursos.

Podría decirse que en la evaluación económica se aplican ciertos criterios preestablecidos al análisis de los resultados o metas del proyecto para decir si es viable, conveniente y oportuno realizarlo.

En seguida citaremos dos de los elementos básicos más importantes para fijar criterios de evaluación de proyectos de inversión en la administración pública federal:

- 1.- Una técnica adecuada para comparar proyectos a base de sus costos y beneficios reales, o sea un mecanismo de medición apropiado para comparar las ventajas y desventajas económicas del proyecto frente a las que puedan ofrecer otros proyectos.
- 2.- Un conjunto de parámetros característicos de cada proyecto que se obtienen como consecuencia de los análisis parciales realizados para el proyecto definitivo, del cual la evaluación constituye la conclusión final y formal.18/

Hay que procurar que el proyecto no se presente como una unidad aislada de acción sino como parte de un contexto más amplio, de un sistema económico que a su vez no es independiente de circunstancias históricas, sociales y políticos del país o de la región a que se destina el proyecto de inversión.

El capítulo de evaluación económico debe comprender con amplitud y flexibilidad todos los aspectos del proyecto que interesa a la buena aplicación de los criterios correspondientes a los diversos enfoques. Deberá además basar sus conclusiones en datos expresamente presentados en el documento, permitiendo

así remontarse cuando sea necesario al origen de los elementos de juicio en la evaluación.19/

En la evaluación se pueden distinguir dos aspectos diferentes: Uno que enfoca el proyecto como inversión y el otro que lo considera como un programa de producción.

Este doble enfoque permite estimar por separado los resultados del proyecto y, sobre todo, sus efectos sobre la economía; de un lado los que son propios de las organizaciones de inversión y del otro lado los que corresponden a la realización del programa de producción. El primer conjunto de operación, conduce a la implantación del bien de capital que es el objeto instrumental del proyecto. El segundo lleva a la producción de los bienes o servicios que son el objeto final del proyecto, con las ventajas económicas que les corresponde.

La evaluación económica tiene por tanto, que aclarar las relaciones generales entre el proyecto y la economía local, nacional o regional.

No se debe pasar por alto las orientaciones siguientes:

Los razonamientos y coeficientes utilizados para evaluar el proyecto deben indicar como evaluarse, se basarán enteramente en antecedentes presentados en los estudios parciales del documento del proyecto; el tratamiento dado a la evolución debe ajustarse al carácter (proyecto económico o social), a la categoría (proyecto de producción de infraestructura o de servicios) y a la importancia del proyecto; la evaluación económica debe presentarse como una justa apreciación real y final del proyecto, destacándose sin embargo su acuerdo con las conclusiones a que se haya llegado en los estudios de mercado técnico y financiero.

2.5.5 PROGRAMA DE EJECUCION DEL PROYECTO DE INVERSION

En el estudio técnico se debe procurar establecer un calendario para el conjunto de actividades que deben desarrollarse hasta la completa realización del proyecto.

Sobre la base de este calendario, se debe confeccionar un programa de ejecución, que establezca en forma detallada y cronológica, las actividades que corresponden a la fase de ejecución del proyecto. En esta fase se encontrará la inversión y también, en general, los desembolsos del financiamiento. Por esta razón, es útil disponer con el mayor detalle posible de las previsiones de la cronología estimada a fin de coordinar mejor la adquisición de materiales y equipos, la prestación de servicios por terceros y la realización directa de tareas de montaje y construcción, hasta la puesta en marcha del proyecto. Se trata de proponer según un esquema viable y coherente el desarrollo, en función del tiempo, de la movilización de todos los recursos del proyecto físicos materiales, humanos e institucionales, técnicos y financieros en la medida en que se hagan necesarios.20/

La gráfica de Gantt ha sido utilizada como instrumento de control de los programas de ejecución en los últimos tiempos. Actualmente se ha desarrollado un método basado en el concepto de camino crítico. Esta técnica se concibe como PERT, CPM, y aplica con ventajas al control, en relación con el tiempo, de la realización de grupos de tarea como en las que en su conjunto materializarán un proyecto. Pero su empleo en proyectos muy complejos y extensos puede requerir el uso de computadoras, no

así en los proyectos más sencillos donde pueden usarse métodos de cómputo más económicos.

El ILPES 21/, define el programa como un elemento de juicio y de control sobre la realización de la inversión y su financiamiento, en cuanto dependen del factor tiempo de ejecución. A este efecto el programa de ejecución debe contener los siguientes datos:

- 1.- El desgloce completo de las fases de ejecución en tareas o actividades bien identificadas que en su conjunto constituyen la realización completa del proyecto, con la estimación de la respectiva duración en un grado de detalle compatible con los estudios técnicos ya realizados al completarse el anteproyecto definitivo de factibilidad.
- 2.- La ordenación de estas tareas en una red de actividades que presenta el encadenamiento, las dependencias y las restricciones de tiempo que existen, entre su terminación.
- 3.- El cálculo de estas fechas de iniciación y terminación, con identificación del camino o de los cambios críticos, así con las "holguras" de los "eventos" y los márgenes de tiempo de las actividades no críticas.
- 4.- El calendario y la gráfica de Gantt con planteamiento de las holguras existentes, y esquemas indicativos de los requisitos necesarios para cada tarea, en cuanto a materiales, mano de obra, servicios de terceros y financiamiento.
- 5.- La indicación de que si es posible y conveniente acor-

tar la duración total del proyecto, transfiriendo recursos de las tareas no críticas a las tareas críticas o utilizando recursos adicionales con la estimación de los efectos sobre los costos, directos, indirectos y totales.

Con el grado de aproximación que nos permite el avance de los estudios técnicos, se habrán especificado los requisitos ne cesarios para la ejecución de cada parte de las obras y trabajos de montaje del proyecto. Una vez organizado el calendario, nos será posible plantear esquemas que indiquen las cantidades de materiales, mano de obra, servicios y financiamientos que se necesitan durante la ejecución del proyecto. Si se plantean al ternativas técnicas a la ejecución del proyecto, estas mostrarán como repercuten en la cronología de los requisitos y en los costos de ejecución. El esquema debe permitir también examinar la posibilidad de transferir recursos de unas y otras actividades, si tal procedimiento conviene a la mejor ejecución del pro yecto.

2.6. LOS PROYECTOS DE INVERSION Y SU RELACION CON EL DESARROLLO

En los sectores de la economía, independientemente de la existencia o no de planes, por la naturaleza misma de los problemas que estos provocan y la distorsión de la información, ha surgido la necesidad de preparar programas de inversión. Por tanto, cada acción específica que llega a concretar esos programas, se convierte en proyecto y éste no se puede analizar prescindiendo del marco del programa donde está inserto. Un programa es a su vez, algo más que un conglomerado de proyectos, porque supone también vinculaciones entre los proyectos. Estas vinculaciones pueden consistir en relaciones inmediatas de insumo-producto entre los proyectos, o de complementación menos directa que hace, sin embargo, la realización de un proyecto es requisito de la viabilidad de otro.

Sin embargo, nos damos cuenta que las relaciones entre los programas y los proyectos, dejan bien claro que no basta contar con un paquete de proyectos, para que estén dadas las condiciones que permitan materializar las aspiraciones de desarrollo de toda la comunidad, se requiere de una acción coherente por parte del gobierno, que utilice la técnica de los proyectos no como un fin sino como un medio de racionalización de los recursos sociales.

Al estudiar las condiciones para una adecuada presen-

tación de los proyectos es conveniente tener muy clara la noción de cuales son las relaciones del proyecto con el desarrollo, dentro del contexto de planificación o de programación de las inversiones. Estas relaciones se establecen a través de los resultados del proyecto, y de sus efectos sobre la economía y sobre la comunidad en general.

El objetivo final del proyecto es la puesta en marcha del programa de producción de bienes -de capital intermedios o de consumo final- o prestación de servicios. Estos, a su vez, se sumarán al volúmen del producto interno y las ventajas económicas resultantes incrementarán el valor del ingreso general en el país o región que si son bien orientados con sentido social repercutirán en el desarrollo del país.

2.7.- LA CONSOLIDACION Y COORDINACION DIRIGIDA DE LOS PROYECTOS DE INVERSION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Es al Estado y a los sectores responsables de la economía, a quienes corresponde programar la acción. Toca al Estado inducir a las fuerzas particulares para que contribuyan a las respuestas programáticas, que concurren al mismo objetivo, los problemas de los proyectos son fundamentalmente problemas de coordinación. La coordinación supone un orden y el orden sólo se puede dar en el programa que deben ordenarse en el tiempo y en el espacio las acciones de los responsables y la aplicación de los recursos pertinentes en función de metas y estrategias.

No esperemos solo de las leyes la solución de los problemas. Las leyes, que crean condiciones generales dentro de las cuales debemos vivir, son el marco de nuestras relaciones, que debemos establecer todos los días y son estas relaciones, las que se deben ordenar y la única manera de ordenarlas en el espacio y en el tiempo es organizandonos.

La velocidad de la toma de decisión política deja rezagadas a las estructuras administrativas y financieras. La decisión política se adelanta muchas de las veces de modo tal que no hay eficiencia administrativa de respaldo ni estructura administrativa financiera de suficiencia para llevar a cabo los proyectos de inversión creandose, vacíos que pueden descontar la posibilidad de implantar los proyectos sino se les encuadra dentro de este esfuerzo de consolidación. Se necesita antes que nada realizar un esfuerzo de consolidación y congruencia administrativa para adecuar los proyectos de inversión a la decisión política a la eficiencia adminis

trativa y a la suficiencia financiera factor importante para la materialización de los proyectos. se puede decir que este es uno de los grandes retos de los proyectos frente a la administración pública.

Los proyectos en la administración pública deben tener una racionalización en la toma de decisión, con el fin de apoyar los grandes proyectos y darles la consolidación suficiente para hacerlos eficientes, dado que son los instrumentos más idóneos para alcanzar el desarrollo del país.

Si no se acondiciona el ámbito de las decisiones y el encauamiento de las acciones dentro de un proceso de modernización administrativa que tenga como objetivo el desarrollo nacional, se corre el riesgo de no ser otra cosa que pirotécnia.

Para que los proyectos a nivel nacional estén debidamente aprobados y evaluados por la Secretaría de Programación y Presupuesto que es la entidad encargada de emitir con apego a las leyes vigentes, normas, metodologías y lineamientos para la programación, presupuestación y evaluación de las actividades de la Administración Pública Federal.^{22/} Es necesario impulsar la organización de todas las entidades que integran la Administración Pública Federal, a fin de que los esfuerzos se canalicen por medio de la administración por proyectos.

La integración de cabezas de sector en el aspecto industrial, en agropecuario y en los demás de la actividad económica y social debe facilitar la coordinación y el control de los proyectos. Las cabezas de sector que, a nivel global, deben propiciar la coordinación de los proyectos de inversión; coordinar en este sentido será una acción resultante, que entraña la necesidad de establecer

un orden, en que las decisiones se tomen en función de las metas concertadas y convenidas en los proyectos. Si no se tiene un orden que ubique en el lugar y en la oportunidad las acciones, se corre el riesgo de no alcanzar los objetivos y las metas de los proyectos, propiciando un gran desperdicio de recursos.

La modernización administrativa debe cumplir con dos funciones: proveer al encargado del proyecto de instrumentos modernos y eficientes para la prosecución de los objetivos nacionales y en segundo convertir a la Administración Pública Federal en un sistema accesible y eficiente capaz de brindar satisfactores a toda la sociedad.

La congruencia de los proyectos dentro de la Administración Pública no se logra sólo con buenos deseos, además de la decisión y la voluntad indispensable para alcanzarla, se requiere los instrumentos de acción necesaria, y uno de los instrumentos más idoneo para traducir los grandes deseos de la Nación es la Administración Pública a través de los proyectos de inversión, que si son bien coordinados y dirigidos se evitará que la corrupción tenga éxito.

Dentro de la organización de los proyectos se deben precisar responsabilidades, así como el campo de acción, se debe evitar la duplicación de funciones y buscar que las decisiones fluyan de manera rápida y eficiente hasta convertirse en realidad .

Es importante aprovechar el amplio campo de la Administración Pública, así como también el aparato productor de los bienes y servicios que requiere la sociedad para su bienestar.

La Administración Pública debe ser el instrumento mediante el cual se mantenga una comunicación permanente entre el Estado y

la sociedad en su conjunto, de manera tal que las políticas se orienten en función del desarrollo nacional.

Crear mecanismos más ágiles de Coordinación y de control para los proyectos de inversión productivos cuya única tarea debe ser la de incrementar la producción de bienes y servicios y crear mas empleos productivos bien remunerados, con el objeto de que la comunidad nacional cuente con mínimos de bienestar y evitar que ésta le cauce conflictos al Estado y a su Administración Pública. A diferencia de la Administración Pública tradicional, que actuaba sólo cuando se cumplía en realidad los supuestos de la ley. El sistema de leyes clásico operaba como un conjunto de hipótesis pasivas, expectantes, y sólo cuando esas hipótesis se cumplían el Estado actual. Esto era suficiente para el "Estado Policia" de los siglos XVIII y XIX,^{23/} cuya actividad estaba basada en principios de una filosofía política liberal que era la de (LASSEZ-FAIRE) intervenir lo menos posible en el libre juego de las decisiones de intereses particulares, garantizando la seguridad de la nación y administrando los asuntos de interés colectivo. Pero no lo es para un Estado moderno que debe promover, estimular y orientar todas las reformas sociales que le permitan fortalecer su poder político y asegurar el predominio de la clase dominante. De ahí la necesidad de que el Estado invierta mediante los proyectos que definan el campo concreto de las inversiones, así como de las acciones para alcanzar las metas económicas y sociales específicas, acordes con el modelo de país al que ésta aspira.

2.8 PROPOSITOS DE LA ORGANIZACION DE LOS PROYECTOS DE INVERSION

La Organización Administrativa de un proyecto no es un fin en si misma, sino un medio para lograr los objetivos deseados. La cual tiene un doble propósito: distribuir y asignar las tareas de suerte tal que puedan ser realizadas de manera eficiente, con la menor duplicación de funciones o de actividades. El otro propósito igualmente importante que consiste en definir las áreas de autoridad y responsabilidad de cada uno de los proyectos de suerte que puedan estar debidamente sometidos a la fiscalización por parte de las autoridades financieras, legislativas y judiciales. Un buen esquema de organización administrativa del proyecto debe no sólo prevenir la duplicación de funciones, los roces y el derroche de esfuerzos, sino también su medio ambiente y estimular la flexibilidad y la buena disposición para acoger las nuevas normas y los nuevos programas.^{24/}

Es necesaria la organización del proyecto de inversión dentro de la Administración Pública, a fin de proporcionar una estructura para la comunicación, el mando y la coordinación. Ningun organismo o entidad puede funcionar satisfactoriamente cuando los deberes se hallan tan vagamente definidos que todos puedan intervenir en todo y nadie responda de nada. Para que el proyecto funcione de modo satisfactorio, debe de darse en una estructura orgánica que disponga de una clara distribución de funciones y deberes entre los distintos niveles y asegurar la máxima delegación de facultades que estos puedan recibir y que correspondan a su competencia y responsabilidad. Una deficiente estructura orgánica es a menudo causa principal de inefi-

cacia e indecisión.

Al elaborar la organización de los proyectos no hay que pasar por alto el factor político en lo concerniente a la estructura y funcionamiento de los proyectos la Administración Pública tiene su comienzo en un acto político: la decisión del gobierno de asumir determinadas funciones de tipo económico. La organización necesaria para realizarlas dependerá de factores políticos: por ejemplo, si se trata de un Estado de carácter "federal" y cuál es la distribución de poderes resultantes entre las autoridades centrales y regionales (Estatales y Municipales); si la autoridad ejecutiva incumbe a un presidente o bien a un gabinete; cuáles son las relaciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; dónde reside el poder efectivo de decisión, y qué posiciones de poder relativo ocupa el presidente, los secretarios de Estado, el gabinete, el órgano legislativo, los partidos políticos, los funcionarios políticos, las fuerzas armadas, las agrupaciones organizadas de elementos profesionales, económicos o sindicales, la prensa y el público.

La constante presión de los factores humanos y políticos pueden hacer que resulte hasta cierto punto desconcertante y desalentadora la tarea del mejoramiento administrativo de cada uno de los proyectos.

La organización es el instrumento importante que permite estructurar los distintos trabajos que es necesario realizar para alcanzar un objetivo, formando unidades o grupos, a cada uno de los cuales asigna responsabilidades específicas, relaciones de autoridad y de comunicación.25/

Las organizaciones para proyectos deben reunir ciertos re

quisitos básicos:

1.- "Ser temporal o de duración finita. En efecto, si la organización es para cumplir un efectivo que está acotado en el tiempo, la duración de ella también será finita puesto que sólo tiene razón de ser mientras se ejecuta el proyecto.

2.- Centrada en el objetivo. Al no existir labores de rutina, debe proveer los medios para una coordinación que se debe ejercer con miras al resultado final que se persigue.

3.- Flexible. La ejecución de un proyecto se logra mediante la realización de un gran número de actividades diferentes cuya duración de una fracción es la condición del proyecto. Ello implica que los recursos necesarios son variables a lo largo de su desarrollo, y por lo tanto, la organización debe adaptarse a esa condición.

4.- Permitir tomar decisiones rápidas. Las actividades del proyecto son de alto costo unitario, el que dependen en parte importante de la rapidez y oportunidad con que son ejecutadas. Para cumplir con la toma de decisiones rápidas, ésta debe radicarse en el nivel más bajo compatible con su importancia, lo que implica reemplazar el conducto regular jefe-subordinado, por la relación directa entre los miembros del equipo de acuerdo a los requerimientos de las actividades que cada uno tiene asignadas. Lo anterior no debe entenderse como un desconocimiento del principio de autoridad que es esencial a toda acción de un conjunto de personas; lo que se quiere expresar es que debe haber una delegación planificada de la autoridad y flexibilidad para acciones específicas, basadas en las necesidades de coordinación entre determinadas actividades". 26/

2.8.1 MODELOS DE ORGANIZACION PARA PROYECTOS DE INVERSION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

El propósito de este apartado es mostrar los tipos de organización que con más frecuencia se encuentran en las instituciones del Sector Público, para ejecutar sus proyectos de inversión que se realizan con financiamiento externo e interno.

Por otra parte, los modelos que siguen corresponden también al desarrollo histórico de los modelos de organización para proyectos de inversión.

Estructura funcional permanente.- En este modelo, se divide el proyecto en actividades afines con las unidades funcionales permanentes de la entidad ejecutora y asigna a cada una de éstas la ejecución de las tareas del proyecto, entregándole la administración de la parte del presupuesto correspondiente.

Frecuentemente esta forma de proceder va acompañada de una programación global, fruto de análisis previo del contenido y requerimiento del proyecto muy general que no se destine a profundizar en detalle la forma de llevar a efecto la ejecución.

La experiencia repetida en la Administración Pública, es que esta forma de organización no ha logrado coordinar las actividades del proyecto porque las responsabilidades por su logro se dividen entre los jefes las unidades funcionales y no hay quien se preocupe en centrar la acción en el objetivo del proyecto y tomar las decisiones operativas y correctivas que sean necesarias con una visión de conjunto que permita evaluar el efecto de cada una de ellas, no sólo en los procesos parciales, sino en el objetivo final.

Estructura funcional permanente con coordinación.- Al advertirse la necesidad que alguien centralizara la información teniendo en cuenta el objetivo, de modo que se pudiera coordinar la acción de las actividades del proyecto, se creó el cargo de coordinador que cumpliera estos propósitos.^{27/}

El coordinador normalmente ocupa una posición asesora del jefe común de las unidades funcionales permanentes que ejecutan las actividades del proyecto. Su misión es analizar los resultados que se van alcanzando y proponer a los jefes de las unidades funcionales las decisiones operativas y correctivas que se deban tomar, en este tipo de organización, el coordinador no está dotado de autoridad para tomar por sí mismo las decisiones que sean necesarias y por lo tanto sus posibilidades de acción están condicionadas por el grado de atención que esos jefes de línea otorguen a sus recomendaciones.

Organización Sistemica del proyecto.- La constante presión de los factores humanos y políticos hace que resulte hasta cierto punto desconcertante y desalentadora la tarea del me joramiento administrativo de los proyectos.

Es evidente que la organización no se ha mantenido a tono con el rápido crecimiento y el aumento de responsabilidades. El Gobierno nunca ha seguido un rumbo metódico previamente trazado en la administración moderna, y por consiguiente sus decisiones han sido a menudo fortuitas. La distribución y definición de funciones se hace sin tener muy en cuenta el equilibrio entre las mismas, muchas veces bajo el acicate del momento o siguiendo el antojo de algún individuo ambicioso, temporalmente poderoso. Semejantes decisiones carecen inevitablemente de estabi

lidad e invitan a una constante rectificación. Existe en el Gobierno la sensación de que un cambio es necesariamente un mejoramiento, y constantemente se van transfiriendo las funciones de un lado a otro, sin otra razón aparente que la de obedecer a un deseo de cambiar.

Sin embargo, esto no significa, naturalmente, que la organización racional y sistemática del proyecto debe hacer caso omiso de los sentimientos y el bienestar de los individuos que constituyen el personal, o de las opiniones del público al que sirve. La organización no existe en el vacío; debe tener en cuenta los factores ambientales. La organización no sólo debe ser racional y económica, sino que debe contar también con la confianza de su personal, su público y sus jefes políticos. Las anomalías de estructura pueden evitarse muchas veces prestando atención a la organización administrativa en el momento en que se adoptan nuevos programas y funciones. La investigación y el análisis en las etapas iniciales contribuirán en gran manera a contrarrestar las decisiones impetuosas y erróneas concernientes a la organización.

Este tipo de organización se basa en considerar el proyecto global como un sistema cuyo objetivo se logra a través de la ejecución de determinados subobjetivos de primer nivel o partes mayores del proyecto, tales como carreteras, presas, aeropuertos, vías para ferrocarriles, etc. cada uno de los cuales es un proyecto en sí, definido por su propio objetivo, cuyo logro requiere la realización de muchas actividades de distintas disciplinas.

La característica de cada uno de estos subsistemas en que

las actividades para obtener su objetivo o producto tienen relaciones que puedan existir con las actividades de los demás subsistemas.

A su vez, la obtención del objetivo de cada subsistema se logra a través de partes componentes o subsistemas de nivel secundario, como serían, para el caso de la presa, las obras de desviación de las aguas, los trabajos de enrocado, etc., cada uno de estos subsistemas requiere a su vez, de actividades multidisciplinarias, a las que también se aplican los elementos del subsistema de primer nivel, en el sentido que las actividades tienen relaciones muy estrechas entre sí, más significativas que las relaciones que pudieran tener con los demás subsistemas de segundo nivel.

La organización de tipo sistémico asigna a cada unidad organizacional de primer nivel la misión de obtener el objetivo de un subsistema mayor, a las de segundo nivel, la de obtener el objetivo de un subsistema de la unidad mayor, y así sucesivamente hasta el nivel de las actividades de menor nivel que se haya identificado.

Las ventajas de este tipo de organización son entre otras las siguientes:

- a) Jefes con perspectivas multidisciplinarias cuyo trabajo es más general que operativo.
- b) Participación interdisciplinaria en la fijación de metas y decisiones correctivas.
- c) Delegación de autoridad para la dirección de los subprocesos.
- d) Control por resultados
- e) Espíritu de cuerpo a nivel de objetivos.

f) Aprovechamiento en el proyecto de los recursos de la institución.^{28/}

La organización de tipo sistemático se basa en el concepto de que lo importante es que el producto final se alcance con todas las características previstas y por eso sus mecanismos están orientados a subordinar cada uno de los componentes a los requerimientos del conjunto.

Sus ventajas provienen de este enfoque global que destaca la necesidad de una programación detallada y de un control estricto de su cumplimiento, así como del uso de las técnicas más adecuadas que le permita a la administración pública poder servir mejor. También presenta ventajas en el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros de las unidades permanentes de la institución ejecutora mediante un flujo de ida y regreso entre estas unidades y el proyecto, de acuerdo a la programación.

La organización exclusiva para el proyecto es como un organismo ó entidad, aunque de duración limitada al periodo de ejecución del proyecto.

Lo anterior significa que la única ligazón importante entre el proyecto y la institución es que el encargado del proyecto depende del Director y de la institución ejecutora responsable del proyecto. De esta forma el encargado del proyecto tiene una autoridad muy clara para realizar todas las acciones que requiere el proyecto, y en particular, para integrar las unidades organizacionales con el personal que le parezca conveniente en función del objetivo que desee alcanzar.

2.8.2 EL SISTEMA DE INFORMACION EN EL CONTROL DE LOS PROYECTOS DE INVERSION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Un proceso de control se descompone en tres acciones sucesivas:

- 1.- Toma de información acerca del estado del proceso de transformación;
- 2.- Evaluación de esta información en base a un patrón de comparación; y
- 3.- Adopción de las medidas correctoras que sea del caso.

Estas acciones rara vez son llevadas a cabo por la misma persona, lo cual implica la necesidad de establecer un sistema de comunicación en el cual se apoye el proceso de control. Particularmente, el sistema de información debe ser capaz de transformar los datos en información.

Un dato es solamente la expresión cuantitativa de un hecho, mientras que la información implica un procesamiento de esos datos para interpretarlos y conformar un mensaje que es el que en definitiva se transmite a través del sistema de información.

El sistema de información para el control de los proyectos consta entonces de dos instancias: la de transformación de los datos de información, y la de transmisión de la información.

Estas instancias, desde luego que se entremezclan y actúan secuencialmente. Y la persona que toma los datos básicos, les da un cierto procesamiento, al anotarlos en un cierto formato preestablecido en el cual a menudo se realizan algunos cálculos elementales que permiten que estos datos lleguen ya en forma más inteligible y sistemática a quien deba conocerlos. Los datos así semielaborados ya constituyen información para

ciertas instancias de la organización, pero aún están demasiado en bruto para las instancias superiores, por lo cual es necesario reprocesarlos, agregándoles nuevas informaciones, para conformar un mensaje que sea más comprensible.

El objetivo de control de los proyectos es asegurar que ellos se desarrollen dentro del marco proporcionado por una programación previa, y que existirían tantos niveles de programación, como niveles de responsabilidad hubiese en la organización para la ejecución del proyecto. Es así como existiría una programación a nivel del jefe del proyecto, en la cual aparecerán como actividades algunos pasos de significación dentro del total del proyecto. A nivel de cada uno de los subsistemas en que se descomponga el proyecto, por su parte, habrá una programación mucho más desagregada, en el cual aparecerán como actividades algunos pasos de significación local en el ámbito del sub sistema; asimismo, a nivel de cada encargado de la realización de las actividades que aparecen en un subsistema, la desagregación llegará al nivel de detalle concreto.

Es evidente que las necesidades de información son distintas en la medida que cada responsable maneja una programación que está expresada con distinto grado de detalle. Al mismo tiempo, siendo distintas las necesidades de información, ellas no son independientes, ya que la fuente de todas las informaciones es una sola: lo que ocurre concretamente a nivel de cada tarea elemental en que se haya descompuesto el proyecto.

De este modo, partiendo de los mismos datos básicos, deben de ir preparándose las informaciones para los niveles superiores de la organización, lo cual da una de las características

del sistema de información asociado al control de los proyectos.

La información que parte de la base para ir integrándose en los informes al jefe del proyecto debe ser expresada en formatos preestablecidos, que facilitan la comunicación. Típicamente, uno de estos formatos debe contener lo siguiente:

- "Identificación de la actividad sobre la que se informa
- Identificación de quién y cuándo se informa
- Identificación de quién será el receptor de la información
- Valor programado
- Valor medido
- Divergencia
- Divergencia aceptable
- Actividades afectadas
- Curso de acción preestablecido".29/

La información debe ir a conocimiento y acción de jefes más altos que los responsables de cada actividad.

Hay dos tipos de informaciones que transmitir en el sistema de información: las de carácter periódico o rutinario, y las de carácter excepcional u ocasional. En los niveles más bajos casi toda la información es de carácter periódico, y de éstas sólo las que indican desviaciones siguen un camino ascendente en la organización, con el carácter de excepcional, llegando tan sólo al nivel en el cual se puede resolver el problema detectado.

Las informaciones que requieren los niveles más altos generalmente precisan un grado mayor de elaboración, pues a estos niveles lo que más interesa es una proyección acerca de las pers

pectivas para la terminación del proyecto, lo cual requiere de un análisis más fino.

Atendiendo a estas últimas necesidades, y en especial a la de tener visión integral de los aspectos de avance físico y financiero, es que en el caso de proyectos, en que la magnitud lo justifica, conviene tener una oficina especial de programación y control, en la que centralice la información, se preparen las proyecciones a futuro y se coordinen las reprogramaciones que sean necesarias para ajustar la ejecución del proyecto a las nuevas condiciones que se vayan presentando a medida que él se desarrolla.

2.8.3 EL ENFOQUE DE SISTEMAS COMO BASE DE LA ORGANIZACION PARA PROYECTOS DE INVERSION.

La aplicación de la Teoría General de Sistemas a la administración pública arranca de otras premisas que llevan a una concepción diferente del trabajo organizacional, la que configura una nueva concepción del tratamiento y solución de los problemas políticos, sociales y administrativos.

En los párrafos que siguen desarrollaremos brevemente los aspectos fundamentales del Enfoque de Sistemas aplicado a la Administración de Proyectos.

La institución y el ambiente.- Toda actividad organizacional, tiene su razón de ser en función de un ambiente que necesita o desea los bienes o servicios que la institución produce. De aquí se deduce que la institución debe prestar atención preferente y sobre todo a conocer la aceptabilidad de sus productos por el ambiente, tanto en el momento actual como en el futuro inmediato y a largo plazo.

Por su parte, la actividad organizacional consiste en uno o varios procesos para producir los bienes y servicios que la institución entrega al ambiente. Estos procesos requieren de insumos que son los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que la institución necesita para elaborar sus productos, los cuales también deben ser obtenidos del ambiente.

Desde esta perspectiva, se puede apreciar que el éxito o fracaso de cualquier institución está ligado vitalmente a sus interrelaciones o transacciones con el medio, ya que de nada le serviría lograr la perfección de sus procesos internos si fracasa en la aceptación de sus productos o en la provisión de los insumos que esos procesos necesitan.

Las fluctuaciones del mercado abastecedor de sus insumos en materias de precios, cantidad o calidad, afectarán en forma importante a los procesos que debe realizar la institución y por ende a la colocación de sus productos.

Todas estas consideraciones concurren a demostrar la necesidad que la institución dedique una atención constante y sistemática a captar las condiciones cambiantes del medio externo, y a usar informaciones para tomar decisiones capaces de dar respuestas oportunas y adecuadas a las implicaciones que esas variaciones externas tengan en los procesos de la institución.

Vemos así que el enfoque de sistemas agrega a las escuelas clásicas de administración esta visión de la interrelación vital con el medio, al que llamamos "retroalimentación", lo que hace del sistema organizacional un sistema abierto.

Elementos.- Para lograr cada uno de los objetivos que una institución se proponga, es necesario disponer de un conjunto

de unidades organizacionales cada una formada por personas de determinadas calificaciones profesionales, dotadas de recursos materiales y financieros, que se pongan en movimiento para ejecutar las distintas actividades necesarias para alcanzar el objetivo o producto final que se persigue. A cada una de estas unidades organizacionales les corresponde ejecutar uno o más subprocesos, de forma que una combinación adecuada de ellos conduzca a la obtención del producto final.

Cada subproceso, o proceso parcial, encomendado a cada unidad organizacional, se puede caracterizar por un esquema que se indica:

- 1) que esa unidad debe recibir los insumos externos a ella que necesita para realizar sus actividades:
- 2) que esos insumos sean transformados mediante la tecnología propia de la unidad y
- 3) que como resultado de su actividad (o proceso) debe entregar un producto que es el objeto de la participación de esa unidad en el proceso total.30/

Cada una de estas unidades organizacionales que intervienen desde la recepción de los insumos primarios externos hasta la entrega del producto final, es lo que llamamos "elemento" del sistema.

Es importante destacar que el concepto de unidad organizacional en el enfoque de sistemas no es necesariamente igual al de la escuela clásica, en que ésta se caracteriza por la especialidad profesional. En el enfoque de sistemas, la unidad organizacional se constituye de acuerdo al objetivo que debe cumplir y éste normalmente es multidisciplinario.

Interrelaciones, - No podría concebirse que los elementos que forman parte de un sistema puedan estar aislados entre sí; es indispensable que haya una red de ligazones que asegure que las actividades que desarrollan cada uno de ellos sea convenientemente integradas para obtener el objetivo común. La forma en que se ligan los distintos elementos es lo que llamamos "interrelaciones".

Cada interrelación entre dos elementos de un sistema implica que hay una transacción entre ellos.

Recientemente se está hablando en las ciencias sociales de la importancia de las transacciones, las que define como "unidad de las interrelaciones sociales". Cada transacción comprende a dos elementos: el primero que envía una información o un bien físico al segundo y éste da una respuesta al primero con su conformidad o disconformidad.

Aplicando estos conceptos a las unidades organizacionales que intervienen en el logro de un objetivo de la institución, se puede deducir que cada proceso total para entregar un producto está compuesto de un conjunto de subprocesos cuya interrelación consiste, en lo fundamental, en que los productos de unos son insumos de otros, hasta llegar al producto final.

Sin embargo, cada subproceso no siempre ocupa sólo insumos de otra unidad interna de la institución, sino que cabe la posibilidad, y de hecho se da con frecuencia, que algunos

insumos de subprocesos vienen de fuera a la institución ejecutora, como asimismo, parte de los productos parciales de los subprocesos puede ir fuera de ésta.

2.8.4. AUTORIDAD, INFORMACION Y CONTROL DE LOS PROYECTOS DE INVERSION

En el caso de la organización para proyectos de inversión debe tenerse presente que cada actividad es un alto costo el que dependen en forma importante de la oportunidad en que se ejecute, lo cual implica que los responsables de ellas deben ser profesionales calificados a quienes hay que dotar de la autoridad suficiente para que puedan cumplirlas a satisfacción y no se les pueda dar una categoría de meros ejecutores de órdenes superiores.

La autoridad y responsabilidad con que se debe investir a cada responsable de actividad debe derivar del esquema básico Insumos-Proceso-Producto, de modo que su autoridad sea suficiente para obtener sus insumos y tomar las decisiones que correspondan al proceso a su cargo; su responsabilidad será la de entregar el producto encomendado en las condiciones de calidad, plazo y costo programado.

Ahora bien la "unidad de mando", que establece que cada funcionario cualquiera que sea su posición en la organización, debe recibir órdenes de un solo jefe, ante el cual responde de su acción.

Este principio exige que las órdenes que van desde un jefe de un nivel más alto que el inmediato superior, pasen por conducto de éste al que debe ejecutarla. Si quien emite la orden está aún más alto en los niveles organizacionales, la orden debe ir de quien la emita al jefe en línea del nivel inmediatamente inferior y así sucesivamente hasta el funcionario que debe ejecutarla.

2.8.5. EL CONTROL DE LA EJECUCION DE LOS PROYECTOS DE INVERSION

El término control tiene una significación bien específica cuando se aplica a la descripción de un proceso.

El concepto de control es empleado en la administración pública, y se refiere a una serie de procedimientos encaminados a verificar que ciertas funciones o actos se realicen dentro de un marco de obligaciones preestablecidas.

El control denota un conjunto de acciones encaminadas a mantener las características del producto del proceso dentro de cierto margen, actuando sobre los insumos o el medio ambiental en que se desarrolla el proceso que se controla.

Inherentes al concepto de control de un proceso, están las acciones de:

- i). "Medición de las características del producto que se está obteniendo;
- ii). Comparación de esta medida con un patrón de referencia;
- iii). Adopción y puesta en marcha de las acciones correctivas adecuadas".^{31/}

Estas acciones describen un mecanismo de retroalimentación.

Este concepto de control es aplicable a la ejecución de un proyecto por cuanto ésta corresponde a la definición de proceso, es decir, a la transformación de ciertos insumos de un producto, mediante procedimientos preestablecidos.

2.8.6. EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE CONTROL EN LOS PROYECTOS DE INVERSION

Para poder establecer un sistema de control de un proceso, es necesario cumplir con ciertos requisitos que, en conjunto determinan la calidad y efectividad del control como son los siguientes:

- 1.- Definir que características del proceso nos interesa mantener controladas.
- 2.- Escoger entre las variables que informan de las características seleccionadas, aquellas que son más convenientes para el control.

- 3.- Diseñar para las variables escogidas un procedimiento de medición. En este procedimiento se deben especificar la frecuencia de las mediciones.
- 4.- Establecer un patrón de comparación para las medidas que se efectúen.
- 5.- Establecer normas de conducta para los casos que las mediciones indiquen desviaciones. Estas normas de conducta deben contener las pautas de acción correctiva de las anomalías que se hayan detectado.

Los cinco requisitos señalados identifican la calidad del sistema de control que se establezca para el proceso. Estos son interdependientes, de tal modo que la calidad del sistema está dada por el cumplimiento del conjunto de todos los requisitos.

De este modo, la selección de las características a controlar debe realizarse en conjunto con el análisis de cuáles serían las variables de medición, de su facilidad para medirlas y de los procedimientos necesarios.

Dada la interdependencia entre las partes del sistema de control, hay que tener el cuidado de diseñarlo en forma equilibrada, es decir mantener un grado de precisión constante, de modo que no queden elementos menos afinados que otros.

2.8.7. EL CONTROL DEL AVANCE FISICO DE UN PROYECTO DE IN-
VERSION

A diferencia de los procesos industriales que tienen un carácter repetitivo, la ejecución de un proyecto no puede ser controlada en base a un producto final que se examina para comprobar sus características y corregir luego las variables que sean del caso, desechando de paso los productos deficientes. Por ser el proyecto que se está ejecutando un producto único, el control que en él se ejerza debe tener un carácter eminentemente preventivo, atendiendo principalmente a las posibilidades de cumplir a tiempo con todas las especificaciones técnicas y de costos contenidas en el documento de formulación.

Para poder establecer un sistema de control del avance físico de un proyecto es indispensable que previamente haya una programación de él. Lo que se controla es el cumplimiento de esta programación.

La programación debe estar presentada con distintos grados de desagregación, dependiendo de los diferentes niveles de responsabilidad respecto a las actividades que se desarrollan. Así, habrá una red de programación a nivel del jefe del proyecto, otra para cada uno de los subsistemas en que éste se descomponga, otra para cada una de las partes que tienen un responsable determinado. Cada una de estas programaciones necesita ser controlada por el responsable de

cada nivel.

Tres son los factores que más comúnmente se consideran como las características sujetas a control: el ritmo de avance, los costos y la calidad de lo producido.

De estas características, la calidad intrínseca de lo que se va produciendo, es una preocupación muy localizada en el responsable de cada unidad encargada de su producción.

El ritmo de avance de la ejecución de un proyecto es la relación entre el avance programado en términos físicos, y el tiempo. Se expresa el programa de avance a través de un cronograma que es un gráfico que indica el período de tiempo en el cual se deben completar las diferentes actividades programadas.

El cronograma más usual es el de Gantt. Sin embargo, previo a la confección del cronograma tipo Gantt, conviene establecer una red, en la cual se determinen los caminos críticos y las holguras de las diferentes actividades. El cronograma que se obtiene a partir de la red es el que presenta mejores ventajas para el control, ya que permite anticipar la gravedad de las desviaciones con respecto a lo programado en cuanto a qué actividades se verían retrasadas, y seleccionar algunos cursos de acción en forma científica.

Seleccionado ya el ritmo de avance como característica, hay que discutir qué variables lo informan de manera más conveniente. Dos alternativas principales se nos presentan: una utilizar como variable descriptiva, la fecha; y otra, ocupar como variable, la diferencia entre la fecha programada y la actual. Habiendo pocas diferencias entre ambas alternativas, consideramos más significativa la segunda y nos inclinamos por ella. A esta variable la llamaremos atraso.

La medición de los atrasos puede hacerse de muchas formas, dependientes de la actividad que se trate. En términos generales, conviene determinar ciertos hitos, o estados del proceso de transformación que son claramente identificables con precisión si se han alcanzado o no. Para cada uno de estos eventos se debe programar una fecha de ocurrencia, de modo de poder calcular con cuanto atraso se producen en la realidad. Dependiendo de cada caso, se determinará la periodicidad del control, pero puede señalarse la conveniencia de que entre cada medición de los atrasos haya habido la oportunidad de alcanzar por lo menos un hito de la programación.

2.9.- LOS PROYECTOS DE INVERSION Y LA SECTORIZACION.

Un sector administrativo es una forma concreta de análisis programático que se emplea para obtener consistencia en las acciones que realizan diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objetivos comunes. Es un sistema de trabajo por medio del cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas con las de aquellas entidades paraestatales, que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su eficiencia y eficacia global. Es el titular del poder ejecutivo, quien previo acuerdo^{32/}, determina que entidades quedan agrupadas en cada sector específico de actividad, para efecto del programa gubernamental.

El establecimiento jurídico-operativo de los sectores administrativos deben tener por objeto vincular estrechamente las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control de las actividades de las dependencias en materia de proyectos de inversión, así como la relación con la Administración Pública Federal con el propósito de que estas alcancen mayor coherencia y se evite desperdicios y contradicciones.

La integración sectorial debe perseguir garantizar que las entidades paraestatales promuevan los proyectos de inversión por sectores administrativos bajo la coordinación del titular de una Secretaría de Estado o de un Departamento Administrativo, que debe constituir básicamente una responsabilidad que debe interpretarse con propósitos de coordinación programática, de eficiencia administrativa y de elevación de la productividad.

La imputación sectorial no debe generar una relación de dependencia jerárquica directa entre los coordinadores de sector y los titulares de las entidades que lo integran, con el propósito de que los proyectos dependientes de éstas entidades paraestatales cuenten con un grado de autonomía legal, patrimonial, técnica y orgánica.

Lo que se debe encomendar al coordinador de sector es la responsabilidad de armonizar las políticas y acciones de las entidades paraestatales acorde con las políticas, tanto de su sector como de la Administración Pública Federal en su conjunto.

Los proyectos de inversión encuadrados en las entidades paraestatales deben de estar comprendidos en los programas autorizados por las Secretarías de Programación y Presupuesto, y de Hacienda y Crédito Público, si los proyectos requieren recursos del financiamiento, para efecto de sectorización tendrán un triple carácter: normativas o definitorias, en tanto que son órganos de autoridad; de vigilancia y control; y supletorias, cuando esto resulte necesario ante la inadecuada función de las entidades agrupadas en el sector o en su caso, del coordinador sectorial de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.^{33/} Dichas tareas les corresponde con independencia de las funciones directamente operativas que las citadas Secretarías de Estado les encomienda dicha Ley. Así mismo, deben coadyuvar a fortalecer la acción de los coordinadores de sector, de tal manera que los proyectos en las entidades paraestatales puedan cumplir con los objetivos propuestos.

Los proyectos de inversión deben de estar sujetos a la aprobación y a la evaluación por parte de las Secretarías de Progra-

mación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público tanto de aquellos que correspondan a la Administración Pública Centralizada como a la descentralizada, en cuanto al aspecto normativo como en el de vigilancia y control, la primera se relaciona con las demás entidades del Sector Público a través de tres actividades fundamentales permanentes:

- 1.- La formulación del programa y el presupuesto de la Administración Pública, en tanto tarea permanente y continua que incluye necesariamente la evaluación dinámica del quehacer gubernamental, clave para la retroalimentación del proceso.
- 2.- El ejercicio del presupuesto, que incluye los aspectos relevantes en materia de control, auditoría y contabilidad, adquisiciones y contrato de obras.
- 3.- La producción y sistematización de la información económica y social.^{34/}

La segunda como la dependencia normativa de vigilancia y control, se relaciona con las demás entidades del Sector Público en las siguientes actividades:

- 1.- La elaboración del programa financiero del Sector Público.
- 2.- La autorización para gestionar y contratar financiamiento.
- 3.- El control y vigilancia en el uso de recursos provenientes de financiamiento.
- 4.- La operación del subsistema de información necesario para conocer, vigilar y evaluar la situación crediticia y facilitar la programación eficiente de la deuda pública.^{35/}

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1 / ILPES, "Gufa para la presentación de proyectos", México: Siglo XXI, 1974, pág. 12-13.
- 2 / Martner, Gonzálo. Op. Cit., pág. 136.
- 3 / CEPAL/AAT. "Manual de proyectos de desarrollo económico", Naciones Unidas. 1958, pág. 14.
- 4 / Vázquez Arroyo, Francisco. "Presupuesto por programas para el sector público de México", México: UNAM, 1971, pág. 25.
- 5 / ILPES. Op. cit., pág. 29.
- 6 / Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "DIARIO OFICIAL" de fecha 29 de diciembre de 1976.
- 7 / Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Op. Cit., Artículo lo.
- 8 / ILPES, Op. Cit., pág. 62
- 9 / Manual de proyectos de desarrollo económico, Escuela Nacional de Economía, UNAM., pág. 6.
- 10/ CEPAL, Op. Cit., pág. 18.
- 11/ ILPES, Op. Cit., pág. 75.
- 12/ IBIDEM, pág. 79.
- 13/ IBIDEM, pág. 82.
- 14/ IBIDEM, pág. 22.
- 15/ ILPES, Op. Cit., pág. 122.
- 16/ Laurice, Samuel. Estabilidad, Inflación y Desarrollo. México: CEMLA, 1964, pág. 24.
- 17/ ILPES, Op. Cit., pág. 200.
- 18/ Flores Ochoa, Pco. Javier. Los proyectos y su relación con la Administración Pública Mexicana. Tesis Profesional, F.C.P.S. UNAM., 1976, pág. 114.
- 19/ ILPES, Op. Cit., pág. 140.

- 20/ Flores Ochoa, Fco. Javier. Op. Cit., pág. 119.
- 21/ ILPES, Op. Cit., pág. 169.
- 22/ Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Pág. 39.
- 23/ IBIDEM, pág. 20.
- 24/ Naciones Unidas, Manual de Administración Pública, conceptos y prácticas modernas especialmente en relación con países en desarrollo. Nueva York, 1962, pág. 18.
- 25/ Varios Autores, Modelos y Técnicas de Sistemas Aplicados a la Administración de Proyectos. México: INAP, 1979, pág. 400.
- 26/ IBIDEM, pág. 403.
- 27/ IBIDEM, pág. 406.
- 28/ IBIDEM, pág. 461.
- 29/ IBIDEM, pág. 270.
- 30/ IBIDEM, pág. 389.
- 31/ IBIDEM, pág. 261.
- 32/ Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la A.P.F. Op. Cit., 35.
- 33/ Ley Orgánica de la A.P.F. Op. Cit.
- 34/ Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la A.P.F. Op. Cit. 36.
- 35/ IBIDEM, pág. 37.

C A P I T U L O I I I

LOS PROYECTOS DE INVERSION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA
Y SUS CONDICIONANTES.

3.1 LOS PROYECTOS DE INVERSION Y SUS CONSIDERACIONES POLITICAS

Se ha visto en el capítulo anterior, la importancia que tiene la programación de los proyectos para obtener un mejor aprovechamiento de los recursos sociales, mediante la incorporación de nuevos enfoques y técnicas que busquen responder con eficiencia a las crecientes demandas sociales que se le presentan al estado y procurar enfrentar los retos del desarrollo que imponen los turbulentos cambios del contexto nacional e internacional.

El Estado está obligado a abandonar los enfoques tradicionales y procurar otros más acordes con la realidad, para que nuestro país pueda lograr en un corto tiempo los cambios que a otros pueblos les llevó varios siglos. Esa concientización debe ser reforzada por el esfuerzo deliberado que disminuya la brecha científica y tecnológica que aumenta la disparidad de las naciones atrasadas respecto de aquéllas de mayor crecimiento industrial. La tecnología administrativa padece de ese atraso y además introduce conceptos y herramientas ajenas a nuestro medio cultural y social, medio en el que se encuentra inserta nuestra burocracia pública.

Es necesario desarrollar e institucionalizar una capacidad permanente para la evaluación, la adecuación y aún la innovación de la transferencia tecnológica que llega a México en el campo de la administración pública, especialmente en el área de los proyectos de inversión que requieren de un desarrollo tecnológico acorde con los niveles culturales de la población en que

serán implantados para evitar que estos fracasen.

Señalamos también que para hacer un mejor uso de los recursos físicos y naturales es necesario e importante que el Estado planifique todas sus actividades, pero debemos tener presente que como el Estado es un ente eminentemente político y que gobierna bajo las leyes del capitalismo y por consiguiente el gobierno se fija objetivos determinados y al respecto pone bajo cálculo los recursos necesarios para alcanzarlos. Sin embargo entre fines y medios hay un vacío de eficiencia; este vacío ha de ser llenado por la acción de la administración pública. No obstante existe en muchas ocasiones una falta de congruencia porque las políticas del gobierno siempre son más ambiciosas que las capacidades reales de sus acciones. Esta falta de congruencia es más evidente si concebimos al gobierno como una totalidad y sintetizamos la complejidad de su estructura en dos componentes: Política y Administración, definiendo a las dos nociones de manera funcional, es decir, recíprocamente.

Gaetano Mosca concibe al gobierno como una totalidad: el gobierno, "más que el consentir o prohibir las modificaciones de la constitución o las leyes, consiste en dirigir como un todo la maquinaria financiera, militar, judicial y administrativa, o influir sobre quienes la dirigen". 1/ Esta maquinaria total es el gobierno y esta compuesta por dos fases: dirección o influencia sobre la dirección, esto es, la política; y realización o cristalización. Wilson resumió esta dicotomía analítica planteando una definición funcional en la cual política significa "planes generales" y administración "medios específicos".

Los gobiernos sostienen el equilibrio hasta que la situa-

ción se hace insostenible; la administración pública es incapaz de hacer lo que la política le dicta, porque no tiene la capacidad material ni intelectual para realizarlo. Y así la administración pública nunca puede llenar cabalmente el vacío de eficiencia.

La realidad de la política gubernamental es que, en ningún caso, puede entenderse como aislada; la política gubernamental, la política pública, no se concibe sino articulada a la administración gubernamental, la administración pública. Si bien la política es hegemónica en función de la administración, la administración es condicionante en función de la política. La contradicción nace por cuanto siendo la política hegemónica sobre la administración, es la administración como condicionante la que establece el alcance real de los propósitos gubernamentales. Por tanto, la falta de congruencia no es superable reformando la administración ni reformando el gobierno, sino transformando la sociedad. La política pública y la administración pública son un producto social y existen como unidad en el gobierno en tanto que el propio gobierno también es un producto social.

El Estado capitalista siempre se encontrará con un pero frente a los proyectos de inversión, este pero estará en relación con las condiciones de índole político, de oportunidad, accidentales y de coyuntura internacional, que responden en múltiples ocasiones a necesidades y a presiones del momento, condiciones que obligan al Estado a no poder efectuar previamente una programación de sus inversiones, este tipo de inversio-

nes que efectue en momentos coyunturales, el Estado no debe permitir que se hagan en forma desordenada que puedan causar problemas sociales, sino que se debe buscar que se obtengan a pesar de los obstáculos, los mejores resultados. Estos proyectos de carácter eminentemente coyunturales por principio no responderán a ningún plan ya sea global, sectorial o institucional ni a un programa sino más bien a una coordinación, que permite dirigirlos hacia un objetivo específico; esta tarea debe ser efectuada por los órganos públicos involucrados como son: secretarías, departamentos administrativos, comisiones, fideicomisos públicos, juntas, organismos y empresas públicas, entre otras, dado que estas dependencias tendrán que desviar recursos asignados a sus programas y proyectos específicos, previamente presupuestados, estos proyectos que por razones coyunturales el Estado tenga que efectuarlos y que si son bien coordinados y dirigidos podrán generar resultados positivos, durante la vida útil o al final de la operación del proyecto.

En tal sentido, la política no puede dejar de tener la primacía sobre lo económico, la lucha política que tiene por objeto específico el poder del Estado, y que presenta diversas modalidades 2/, éstas se refieren a los niveles en que ejerce en particular funciones políticas, administrativas y económicas, funciones propiamente políticas y funciones ideológicas. Sin embargo, la función técnico-económica y la función ideológica del Estado están sobre determinadas por su función propiamente política, en consecuencia el papel global del Estado es un papel político, por lo tanto, la función del Estado afecta en primer lugar al nivel económico y más particularmente al proceso

de trabajo, y a la productividad del mismo.

La variedad de las características de los órganos públicos como las procedentes del medio ambiente, junto con los cambios que se producen continuamente en la política, complican las tareas administrativas. En primer lugar, esa gran variedad hace que no sean prácticas las prescripciones del modelo racional de la toma de decisión sobre todo en materia de proyectos de inversión, donde la planeación y la programación de las inversiones son obstaculizadas por los grupos de presión, obligando al Estado a que gobierne en función de sus intereses y no en los de la mayoría.

Los factores que se presentan como obstáculos para la toma de decisión racional en cuanto a los proyectos de inversión por parte de la administración pública como el gobierno en acción incluyen: la variedad de problemas posibles que pueden percibirse en el medio ambiente de los órganos que integran el gobierno; las numerosas metas y normas que son potencialmente viables, el costo elevado de la información, los intereses personales, ideológicos y profesionales de los responsables de tomar decisiones en materia de inversión, las faltas de armonía estructural que producen conflictos entre los administradores y otros participantes en el proceso político y los comportamientos desviados que se observan en los órganos de gobierno y la gran dispersión de funciones.

Frente a estos problemas el Estado tiende a evitar las decisiones centralizadas que se presentan de manera tecnificada y busca decisiones que sean satisfactorias en lugar de aquéllas óptimas y evita tantas elecciones difíciles como puede. Los

problemas los elude, a menos que se presenten con la suficiente gravedad como para generar tensiones en algunos de sus órganos o en el medio ambiente en que se desenvuelve. Una vez que se producen conflictos en un órgano público puede utilizar procedimientos de ajuste mutuo; estos incluyen una combinación de delegación en subunidades, negociaciones entre las partes interesadas, flexibilidad por parte de cada protagonista frente a las demandas de otros y esperanza de que la resolución de los problemas sea un proceso continuo y así el Estado justifica -- cualquier tipo de acción ante la sociedad civil. Los que practican los ajustes mutuos no buscan soluciones finales para problemas sociales o administrativos, sino que reconocen que la percepción de los problemas es un proceso continuo, así como -- también de las metas y los medios para alcanzarlas; además -- proporciona oportunidades para que los intereses no satisfechos expresen sus demandas. Con frecuencia sucede que una demanda presentada y rechazada en un contexto, surge más tarde en --- otras condiciones y recibe ciertos recursos de los responsables de tomar las decisiones y así el Estado capitalista siempre -- estará efectuando proyectos de inversión fundamentalmente coyunturales.

3.2 LOS PROYECTOS DE INVERSION Y SUS CONSIDERACIONES ADMINISTRATIVAS.

El Estado capitalista debe tener en cuenta las técnicas de la programación para llevar a cabo sus proyectos de inversión que le permitan aumentar su poder frente a los grupos dominantes, dentro de este enfoque, también debe tener presente que no siempre se podrá apegar a este tipo de técnicas para realizar la inversión; en ocasiones tendrá que efectuar proyectos que respondan a consideraciones prácticas, que por la naturaleza y las funciones que las propias clases dominantes le imponen al Estado y que este tiene que efectuar, en tal sentido, la decisión que determine la inversión estará apoyada en criterios políticos no técnicos, este criterio político estará reflejado en el aparato administrativo del Estado. En consecuencia será el gobierno quien tenga la tarea de coordinar y dirigir este tipo de proyectos hacia un objetivo determinado, como puede ser, incrementar el nivel de empleos en el lugar en que sean requeridos a fin de que la población pueda contar con mínimos de bienestar. Esta acción es exclusiva de la administración pública, la que a través de sus órganos tiene que movilizar una serie de recursos que servirán como insumos para producir los bienes o servicios que demande la sociedad en momentos coyunturales.

3.2.1 OPORTUNIDAD

En el Estado moderno la administración pública está determinada por las condiciones históricas reinantes, por el desarrollo de las fuerzas productivas y por la lucha de clases, para

poder cumplir con sus objetivos tiene que realizar cuantiosas inversiones para proteger la mano de obra e instaurar una política de seguridad y protección salarial que resguarde mínimamente las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo del obrero. Toca a la administración pública emprender una campaña permanente de tutela que alivie en el proletariado los efectos de la industrialización y evite en lo posible los brotes de descontento, por lo tanto grandes sumas del presupuesto público se destinan a la política tutelar y para poder dar cumplimiento a esta política, hace crecer sus atribuciones, aumenta a su organización, incrementa su personal, desarrolla su profesionalización y con ello, la importancia de la administración pública dentro del ámbito del Estado.

Un Estado subdesarrollado tiene que importar la mayor parte de su tecnología y por otro lado otorgar una serie de subsidios a los sectores de la economía, provocando que se origine un vacío entre los ingresos y los egresos del Estado, vacío que es cubierto por los préstamos externos e internos ocasionando un mayor endeudamiento y, como resultado una creciente dependencia del extranjero. Estas circunstancias, obligan al Estado a realizar proyectos de inversión fundamentalmente coyunturales que buscan aprovechar todo tipo de oportunidades nacionales o internacionales, que durante la rutina se le presentan y que de alguna forma trata de incorporar al aparato productivo; estas decisiones de tipo coyuntural se toman en base a las necesidades del momento y sobre todo porque estos proyectos de inversión no cuentan con un estudio previo de los recursos a emplearse o porque en la mayoría de los casos toman

recursos de otros proyectos y por tal motivo deben someterse a una coordinación y a una dirección por parte de los órganos públicos, con el objeto de que las acciones y los resultados se dirijan al desarrollo nacional.

3.2.2 ACCIDENTALES

Los proyectos de inversión se implantan en ocasiones respondiendo a factores accidentales, en consecuencia la decisión se tomará en relación al grado del accidente presentado al Estado, y como consecuencia provocará una movilidad de su aparato administrativo, el cual se enfrentará a actividades de carácter accidental, que en un principio será difícil determinar el costo de los recursos a emplearse, pero si el conjunto de decisiones se toman en función de un objetivo específico y además con políticas bien orientadas, este tipo de proyectos que en un principio no estará sujeto a una programación debido a la velocidad de la toma de decisión que exige este tipo de inversión, al concluir sus operaciones podrá arrojar resultados positivos que permita al Estado cumplir con los siguientes objetivos: obtener los recursos que la sociedad requiere para su bienestar, cubrir el financiamiento que durante su desarrollo originó y a su vez incrementar el patrimonio nacional.

3.3 LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN Y SUS CONSIDERACIONES DE COYUNTURA INTERNACIONAL.

El concepto de coyuntura equivalente al del momento actual, que es el objeto específico de la práctica política. En tal sentido la coyuntura no es una simple expresión de la estructura, pero circunscribe exactamente la acción de la práctica política sobre la estructura.

Pues bien, todas las precedentes consideraciones dejan entrever que los orígenes de los factores de coyuntura de los proyectos de inversión están ligados a las condiciones políticas, económicas y sociales del país y aclaran como se manifiestan los distintos aspectos del sector público, a la vez que muestran como comprometen las posibilidades de reordenar las acciones del Estado para lograr una adecuación acorde con los requerimientos que el desarrollo requiere.

Frente a la coyuntura internacional el Estado a través de la administración pública debe efectuar proyectos de inversión para aprovechar las oportunidades que se le presentan como pueden ser: precios bajos de algunos productos de consumo inmediato y duradero, compra de tecnología, patentes, bienes de capital, materias primas, herramientas y equipos, fertilizantes, entre otros que puedan servir como insumos para determinados productos que se requieren en el país para satisfacer las demandas y las necesidades que el mercado local no puede cubrir, por otro lado, aprovechar todo tipo de oportunidades que se le presenten al Estado en el mercado internacional. Estos proyectos fundamentalmente coyunturales por sus condicionantes no

responden en un principio a ningún programa, sino que exigen una coordinación y una dirección por parte de los órganos públicos involucrados, con el propósito de que los objetivos se alcancen con el menor desperdicio de recursos y con el menor esfuerzo posible.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1) Omar Guerrero. Artículo, "Dialéctica de la Administración Pública"; La Administración Pública y Cambio Social Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 92, U.N.A.M., México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Abril-junio, 1978, Pág. 75.
- 2) Nicos Poulantzas. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. México, Siglo XXI, --- 1969. Pág. 108.

CONCLUSIONES

El Estado Capitalista necesita consolidar y dar permanencia a la planificación como un estilo de gobierno, requiere desplegar esfuerzos para analizar, prever y orientar los fenómenos y las fuerzas sociales que afectan la vida de la comunidad nacional; es necesario, mantener una voluntad política perseverante para que los objetivos y metas puedan ser alcanzados mediante la planificación, la programación y los proyectos de inversión, que implican ante todo un esfuerzo fundamentalmente político y no un mero ejercicio técnico.

El proceso de la planificación debe contar con una estrategia que consista en reconstruir la capacidad de crecimiento de la economía, como tarea importante para avanzar hacia estadios superiores de desarrollo, obtener altas tasas de crecimiento que permitan generar más empleos y a través de ellos impulsar el proceso de dotación a la comunidad de los mínimos de bienestar, proporcionar los medios necesarios para la capacitación de los trabajadores, condición a partir de la cual se puede alcanzar un mejor nivel de vida.

Hoy en día se tiene que reconocer que las condiciones del largo plazo requieren una acción planificada de la sociedad cada vez con mayor cuidado.

En síntesis, la visión de la economía a través de la planificación, debe mostrar la posibilidad de un sistema productivo capaz de crear fuentes de trabajo suficientes para absorber los recursos humanos disponibles y cuya fortaleza se basaría, en el consumo interno de la población, con una mayor independencia de los acontecimientos externos. La dinámica del sistema y el financiamiento del desarrollo descansarían en los recur-

sos generados dentro del país, tanto públicos como privados. La brecha entre los países débiles y los poderosos se reduciría mejorándose simultáneamente la calidad de la vida de la comunidad.

El horizonte temporal es difícil, pero podrá ser realidad si se logra, desde ahora imprimirle a la economía los cambios cualitativos que la planificación postula, fortaleciendo la función del Estado Capitalista como rector y promotor de las reformas sociales, adecuando la estructura productiva a la generación de empleos, preparándola para una vinculación más efectiva ubicándola en áreas estratégicas y principalmente, atendiendo las necesidades sociales básicas, a través de mínimos de bienestar.

De aquí la importancia de la implantación de los proyectos de inversión, como parte dinámica de la planificación, dado que los proyectos son instrumentos de acción, que en un corto plazo empiezan a dar resultados, por consiguiente el desarrollo requiere de la planificación en términos de metas a realizar, medios a utilizar, así como de programas y proyectos para lograrlos. Esto implica la coordinación de los programas y presupone la participación activa de todos los grupos sociales, a fin de lograr que los proyectos de inversión se cumplan, hay que tener los mecanismos adecuados para la captación del ahorro interno y de la canalización de los ahorros externos e internos, para poder financiar en forma adecuada los proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo económico y social.

Se requiere por tanto de estudios cada vez más cuidadosos y profundos, que determinen los mercados internos y externos, por lo que es necesario adaptar las innovaciones tecnológicas con rapidez.

El Estado Capitalista debe poner más énfasis en la preparación de la mano de obra y de los cuadros administrativos para funcionar de una manera más racional, así como determinar las fuentes de financiamiento que permitan canalizar adecuadamente los recursos financieros hacia los sectores prioritarios como son la agricultura, la industria y el comercio.

El gobierno y la iniciativa privada comparten la responsabilidad de promover nuevas y mejores industrias, pero corresponde al Estado Capitalista la tarea primordial de estimular más industrias a través de su administración pública para garantizar en esta forma el predominio político de las clases dominantes.

Una vez que se han identificado los proyectos de inversión con posibilidades reales de implantación, se deben reunir los grupos de inversionistas con el gobierno y con todos los que se interesan en contribuir y participar en la realización de nuevas inversiones.

Es conveniente estudiar cuidadosamente el crecimiento económico del país, para formar aquellos proyectos que permitan acelerar el proceso de industrialización, así como la distribución de los bienes que genere este proceso. El Estado debe preocuparse por igual de los grandes organismos o entidades de orden nacional, así como de los pequeños y medianos organismos que contribuyen a la integración económica regional y al aprovechamiento de recursos naturales, humanos y financieros de procedencia local con el objeto de que la comunidad sea más humana.

Se debe dar impulso a las regiones del país en materia de industrialización, así como a las localidades pequeñas, conforme a programas estructurados sobre bases industriales sanas y pro-

yectos de inversión que se determinen en colaboración con el gobierno federal y con los gobiernos locales.

Estos objetos requieren un diseño de programas para los pequeños y medianos organismos en la provincia, así como ayuda técnica y promocional para los talleres o industrias rurales que deben ser también sujetos de crédito.

En cuanto al financiamiento externo se debe procurar que los proyectos de inversión financiados con estos recursos, sean autofinanciables y que los préstamos no rebasen la capacidad de pago de los propios organismos o entidades.

Se deben efectuar estudios de cada uno de los proyectos de inversión para analizarlos dentro del contexto del plan global o global de desarrollo con el objeto de asignar prioridades a aquellas promociones que contribuyan en el menor plazo posible y con mayor impacto a resolver los problemas ocasionados por las demandas sociales.

Por lo que es importante que tanto las industrias básicas que han sido apoyadas por el Estado Capitalista, así como aquellas que forman parte de él, se esfuercen por aumentar su productividad, con el propósito de garantizar el predominio político de las clases dominantes. Así mismo las entidades deben organizarse de tal forma que sus operaciones generan resultados financieros aceptables que les permitan ser buenos sujetos de crédito, sin necesidad de otorgarles subsidios.

Al concluir este estudio, se admite que un factor importante para el futuro del Estado Capitalista, lo constituye la descentralización de la industria y el comercio, para lo cual deben colaborar tanto el sector público como el capital privado y sus

empresas, en la identificación de posibilidades de aquellos proyectos de infraestructura económica y social que permitan consolidar el aprovechamiento de los recursos de las regiones del país. Estructurando planes de desarrollo industrial, agropecuario, comercial, de comunicación, pesquero, minero, entre otros, requerimientos y diseño de obras de infraestructura necesaria para apoyar un mejor nivel de vida de la comunidad nacional.

Se advierte en nuestro trabajo de tesis, que el manejo de proyectos es la concreción básica de un proceso de planificación.

En la actualidad ya no es posible dejar de actuar a las fuerzas de producción en forma desordenada, ya que al crecer constantemente los problemas que tiene que afrontar el Estado Capitalista, este tiene forzosamente que racionalizar dichas fuerzas de producción para poder garantizar no sólo el predominio de las clases dominantes sino buscar constantemente el fortalecimiento político del propio Estado.

Los programas deben formularse, implantarse y coordinarse dentro del marco de la racionalidad.

La administración pública del Estado Capitalista, debe implantar proyectos seriamente fundamentados en estudio de mercado, técnicos, financieros y económicos, para mantener la comunicación entre el Estado y la sociedad civil para canalizar de una manera más racional las demandas y las necesidades.

Los proyectos de inversión requieren de un constante impulso, en este sentido la administración pública tendrá que hacer los desarrollos y ajustes necesarios para que las acciones y los procedimientos de trabajo se efectúen cada vez mejor y los objetivos y metas propuestas por el Estado Capitalista, a través

de los planes global o global de desarrollo, sectoriales e institucionales puedan ser materializados por medio de los programas y proyectos.

B I B L I O G R A F I A .

B I B L I O G R A F I A .

Banco Interamericano de Desarrollo. Proyectos de Desarrollo Planificación, Implementación y Control. Vol. I, Escuela Interamericana de Administración Pública Fundación Getulio Vargas. México, Editorial Limusa, 1979.

Gran Enciclopedia Larousse. Editorial Planeta, S. A., Barcelona, España, 1973.

WATERSTON, Albert. Planificación del Desarrollo, Lecciones de la Experiencia, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.

TAMAYO PORTILLA, Jorge J. Alcance y Significado de la Planificación, Metas y objetivos BÁSICOS. Seminario de Economía, - México, Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1976.

GERHARD COLM y Theodore Geiger. La Programación Nacional como Guía para el Desarrollo, en, R. Asher Et. Al. El Desarrollo de los Países Nuevos. México, Herrero, 1962.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina. México, Siglo XXI, 1974.

KAPLAN, Marcos. Aspectos Políticos de la Planificación, Problemas del Desarrollo. México, IIE, UNAM, año II, núm. - 66, enero-marzo, 1971.

MARTHNER, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas México, Siglo XXI, 1973.

ILPES, Guía para la Presentación de Proyectos. México, Editorial Siglo XXI, 1973.

SOLIS M., Leopoldo. La Planificación un Agente de Cambio Económico-Social. El Trimestre Económico, México, Fondo de Cultura Económica, Vol. XLII (2). Núm. 166. 1976.

FLORES DE LA PESA, Horacio. Problemas de la Planeación y Desarrollo en América Latina, Ponencia leída en la Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, el día 7 de septiembre de 1964.

CEPAL/AAT. "Manual de Proyectos de Desarrollo Económico", Naciones Unidas. 1958.

Vazquez Arroyo, Francisco. "Presupuesto por Programas para el Sector Público de México", México: UNAM, 1971.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "DIARIO OFICIAL" de fecha 29 de diciembre de 1976.

Manual de Proyectos de Desarrollo Económico, Escuela Nacional de Economía, UNAM.

Laurice, Samuel. Estabilidad, Inflación y Desarrollo. México: CEMLA, 1964.

Flores Ochoa, Fco. Javier. Los Proyectos y su relación con la Administración Pública Mexicana. Tesis Profesional, México, F.C.P.S. UNAM, 1976.

Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1976.

Naciones Unidas; Manual de Administración Pública, conceptos y prácticas modernas especialmente en relación con países en desarrollo. Nueva York, 1962.

Varios Autores; Modelos y Técnicas de Sistemas Aplicados a la Administración de Proyectos. México; INAP, 1979.

Omar Guerrero. Artículo, "Dialéctica de la Administración Pública"; La Administración Pública y Cambio Social. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 92, U.N.A.M., México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Abril-junio, 1978.

Nicos Poulantzas. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. México, Siglo XXI, 1969.

Arnaldo Cordova, "Sociedad y Estado en el Mundo Moderno", en Revista Mexicana de Ciencia Política # 50 U.N.A.M. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales México, 1972.

Omar Guerrero, La Administración Pública del Estado Capitalista. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1979.