

27/28



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA PLANEACION DEL DESARROLLO Y EL IMPACTO  
ECONOMICO Y SOCIAL DE LOS PROYECTOS  
DE INVERSION**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADO EN SOCIOLOGIA**

P R E S E N T A :

GUILLERMO HERNANDEZ CHARRAGA

MEXICO, D. F.

1988



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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 está 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.

## INDICE GENERAL

### INTRODUCCION

I.	ORIGENES DE LA PLANEACION EN LOS PAISES	PAG.
	CAPITALISTAS . . . . .	1
II.	LA PLANEACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO	
	Y SOCIAL . . . . .	4
	2.1 El uso de la planeación y sus objetivos	
	2.2 Los supuestos de la planeación	
	2.3 Los elementos de la planeación	
	2.4 Los instrumentos de la planeación	
	2.5 El papel del estado	
III.	LOS PROYECTOS DE INVERSION Y LA PLANEACION	
	DEL DESARROLLO . . . . .	17
	3.1 La relación planes, programas y proyectos	
	3.2 La generación de proyectos	
	3.3 El ciclo del proyecto	

- 3.3.1 La identificación de la idea
- 3.3.2 Preliminar de factibilidad
- 3.3.3 Estudio de factibilidad
- 3.3.4 Estudios al detalle y otros estudios
- 3.3.5 Ejecución
- 3.3.6 Puesta en marcha
- 3.3.7 Administración

- 3.4 Tipología de proyectos
- 3.5 Formas de preparación y presentación de los proyectos de inversión
- 3.6 La toma de decisiones de inversión

IV. ANALISIS DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO . . . 78

- 4.1 De 1930 a 1976
- 4.2 De 1977 a 1982
- 4.3 De 1983 a 1986

V. LOS PROYECTOS DE INVERSION DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION EN MEXICO . . . . . 97

- 5.1 Situación actual
- 5.2 Problemática
- 5.3 Perspectivas

**VI. CONCLUSIONES . . . . .**

**BIBLIOGRAFIA . . . . .**

"La planificación nacional es generalmente entendida como el proceso que pretende racionalizar y regular - parcial o totalmente - la organización del esfuerzo de una sociedad por lograr sus objetivos de desarrollo económico y social". ILPES

## INTRODUCCION

Los procesos de planeación han adquirido una importancia mayor en los últimos años, sobre todo en los países capitalistas de América Latina. Esto ha obedecido tanto a las dificultades económicas por las que estos países están atrevesando, como a la complejidad que las sociedades han adquirido en los renglones de producción, asentamientos humanos, consumo, servicios públicos, población y distribución del ingreso principalmente. De tal forma que los intentos por encauzar el desarrollo en forma planeada son cada vez más serios y necesarios a la vez. En el caso de México las tareas de la planeación se han elevado a rango constitucional, siendo responsabilidad del Estado la conformación del Sistema Nacional de Planeación (SNP) y es obligatorio para la administración pública centralizada y paraestatal conducir sus acciones de acuerdo con los objetivos de dicho sistema.

El presente trabajo se avoca precisamente a analizar la importancia que tienen los proyectos de inversión, como un instrumento básico, en la implantación del sistema y en la ejecución de los planes, tanto en la obtención de resultados económicos, como sociales satisfactorios, de acuerdo con los propósitos de la pla--

neación.

La materialización de los planes demanda el gasto de recursos y la canalización de estos acorde con los objetivos previstos. El primer punto, destinar recursos para la ejecución, depende de la cantidad de recursos que el Estado genera o pueda conseguir interna y/o externamente y, además, de la movilización que pueda lograr de los recursos privados. En segundo término, una vez contando con los recursos, la distribución que se hagan de ellos presupuestalmente a los diversos sectores o áreas debe responder a los objetivos y estrategias de los planes; pero, cómo lograr esto?

A primera vista esta situación podría parecer muy sencilla para un país que tiene muchas necesidades que atender, donde cualquier demanda sería urgente y lo que faltan son recursos, sin embargo, esto no es así cuando se ha decidido planear el desarrollo.

Si en el país se demandan caminos, agua potable, vivienda vestido, aparatos eléctricos, transporte, riego, maquinaria, carne, leche, etc., no se puede pensar que todo esto tiene el mismo peso e importancia, aún cuanto todo sea necesario. Evidentemente que el primer paso es diseñar una estrategia de desarrollo, un modelo de país, acorde con lo que se tiene y con lo que más se carece, fijando objetivos, metas y prioridades. Los recursos que se gasten tienen por tanto, que rendir el máximo posible en cada renglón y asignarse precisamente siguiendo los objetivos deseados en función de dicho rendimiento (económico-social), esto sólo es posible conocerlo a través del manejo de un instrumento: los proyectos de inversión.

Dado que el propósito más general de la planeación es racionalizar el uso de recursos y orientarlos de acuerdo con un objetivo, luchar contra la incertidumbre, el proyecto de inversión es el

principal medio que se tiene para asignar recursos a partir de su impacto probable, expresado como rendimiento, tanto en términos económicos como sociales.

De esta forma, la asignación de los recursos de inversión no sólo debe ser analizada cuando se traten de grandes proyectos o bien - no analizarse por justificarse en la "necesidad urgente" de satisfacer tal o cual necesidad. El presente trabajo se avoca a reafirmar la importancia que tiene el análisis de cada inversión y su papel en el cumplimiento de los planes, para lo cual es necesario que en el presupuesto de inversión se presente a nivel de proyecto todas las propuestas manejadas para instrumentar un plan o programa de desarrollo y que todas esas propuestas sean autorizadas finalmente por un organismo rector con poder de veto.

Se reconocen los problemas técnicos existentes en la formulación y evaluación de los proyectos, en cuanto a la valoración de costos y beneficios, tanto en el enfoque económico, como, principalmente, en el social, las formas de preparación y presentación, los criterios de selección, etc, pero el interés se centra en reconocer en primer término la importancia del proyecto como instrumento de la planeación y producto a la vez, debido a su papel - orientador en la dotación de recursos, dada la posibilidad que brinda de conocer los rendimientos esperados, económicos y/o sociales, en forma previa a la ejecución física de la inversión evitando, por tanto, un mal aprovechamiento. Se considera que este es el paso importante, que una vez dado será más fácil resolver - los problemas técnicos y metodológicos que conlleva, algunos de los cuales ya han sido tratados en manuales y guías.

En el primer capítulo se mencionan los factores principales que dieron origen a la planeación en los países capitalistas; en el segundo capítulo se aborda la teoría de la planeación, la relación entre el desarrollo y la planeación, así como el papel del



Estado; en el tercer capítulo se analiza el papel de los proyectos de inversión en la planeación y lo que puede considerarse como la teoría de los proyectos de inversión, poniendo énfasis en las decisiones de inversión; en el cuarto y quinto capítulos el trabajo se enfoca particularmente al caso de México, el análisis histórico de la planeación en el país y de la relación planes - proyectos de inversión dentro del SNP hasta 1986. Finalmente se presentan las conclusiones y la bibliografía básica.

Es importante destacar que el trabajo presentado incorpora la experiencia práctica asimilada como empleado público en las áreas de planeación y formulación y evaluación de proyectos desempeñada en diferentes instituciones y empresas públicas.

Quiero agradecer al Dr. Javier Gamboa, Director de esta tesis, el tiempo y dedicación que brindó para la realización del trabajo, así como a la Sra. Griselda González por el apoyo mecanográfico prestado.

## I. ORIGENES DE LA PLANEACION EN LOS PAISES CAPITALISTAS

Recordemos que en la política económica liberal, la cual podemos situar hasta finales del siglo XIX, el mercado y los precios - - eran los mecanismos básicos por medio de los cuales se regulaba la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Es decir, la producción se adaptaba perfectamente a la demanda y - por tanto el capital y la mano de obra acudían o se retiraban en función del marco de la libre competencia.

Dentro de este marco, el Estado se le asignaba un papel pasivo, de mero vigilante, su objetivo era el mantenimiento de la libertad económica, por lo que sus acciones estaban enfocadas a ese propósito. La expresión teórica de esta etapa histórica fueron los clásicos primero, y después el neoclasicismo, que refinó las - virtudes del mercado.

Sin embargo, el desarrollo del capitalismo impulsó la expansión monopólica y la concentración de capitales, surgiendo nuevos problemas que, incluso, pondrían en peligro la existencia misma del sistema, siendo su culminación la crisis mundial de 1929. A partir de ese momento surge el intervencionismo del Estado en el campo económico, quedando atrás el Estado liberal clásico y los mecanismos de regulación automática (1), abriéndose una nueva etapa - en la cual el Estado jugaría en el futuro un papel cada vez más - importante.

---

(1) Se entiende la idea de imposibilidad de crisis y la eliminación del desempleo por la acción de las fuerzas del mercado.

De este modo, podemos afirmar que el origen de la planeación en los países capitalistas se remonta al momento en que el Estado consolida su intervención en la economía con el propósito de - afrontar las crisis por las que dicho sistema atravesaría en el futuro.

Así el nuevo rol del Estado sería básicamente restablecer y mantener condiciones de estabilidad económica, a través de una serie de reformas; de ahí que algunos autores hablen de un Estado reformista.

El arribo de la teoría keynesiana en el final de los 30's, avala rotundamente la intervención del Estado y el uso de los instrumentos de política monetaria y fiscal para elevar el ingreso, la producción y el empleo.

Posteriormente y una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, el problema no fue sólo la estabilidad económica, sino también el crecimiento de la economía en el largo plazo. De ahí que a las teorías post-keynesianas se les llamara desarrollistas, por otorgarle un reconocimiento pleno al Estado en el crecimiento económico acelerado.

Esta época marca, tal vez, un intento más serio de contemplar el esquema de la planeación como una forma a la cual apegar las acciones de política económica por parte del Estado. En este sentido, a través del gasto público, el Estado fue capaz de evitar el estancamiento definitivo de la economía capitalista. La política de crecimiento se enfocó a incrementar el empleo, redistribuir el ingreso y ha considerar el bienestar de la población, dándole importancia a las políticas sociales de educación, vivienda y equipamiento urbano.

Existe pues, más notoriamente el principio de racionalidad, base

de toda economía planeada, en las acciones del Estado, procurando los máximos resultados en la aplicación de los instrumentos de política económica.

Por tanto históricamente, se tienen dos condiciones para que se den los primeros intentos de planeación económica y social, la consolidación del Estado como interventor, en ocasiones rector, de la economía y, conjuntamente, las diversas situaciones críticas en las que se ha visto envuelto el sistema capitalista, en términos dialécticos se puede afirmar que ambas condiciones hacen una sola.

## II.- LA PLANEACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.

### 2.1. El Uso de la Planeación y sus Objetivos:

Existen algunos pensadores que han manifestado la imposibilidad de utilizar a la planeación en las economías capitalistas, debido principalmente a la lógica que mueve a los empresarios privados, la ganancia, por lo que le restan cualquier posibilidad de éxito y remiten el uso de la planeación <sup>1/</sup> a los países socialistas únicamente.

Sí bien la planificación se inició en los países socialistas, como forma esencial de conducir su economía, no ha sido un método desligado de los países capitalistas, por el contrario y debido a que el desarrollo económico no es fácil y automático, es que se ha decidido tomar a la planeación como el vehículo que permite encauzar el desarrollo en dichos países, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, no en todos los países se ha tomado esta decisión, ni tampoco es aplicada en la misma forma y con las mismas características. Esto debido a que los grupos interesados en la planeación han tomado de la teoría y técnica de la misma lo que han considerado de utilidad de acuerdo a los intereses propios de cada país. No obstante, el propósito de utilizar a la planeación ha sido en todos los casos el de impulsar el crecimiento de

<sup>1/</sup> El término Planeación será usado en este trabajo como sinónimo de planificación, aún cuando algunos autores han pretendido establecer diferencias.

la economía con la intención de alcanzar un mayor desarrollo.<sup>2/</sup> En la mayoría de los casos esto se ha visto alentado por situaciones difíciles o críticas bajo las cuales el sistema ha sido cuestionado, como se vió en el capítulo anterior.

El impulso al desarrollo, a través de la planeación, se propone traducirse en beneficios significativos para la población, para lo cual se reconoce, en la mayoría de los casos, la necesidad de introducir reformas de estructura. Para alcanzar su razón de ser, la planeación en los países capitalistas tiene que luchar contra la dinámica propia del sistema -libertad de apropiación privada- expresada en el mecanismo del mercado, inequitativo por excelencia, tratando de inyectarle racionalidad y vida al sistema. "En el capitalismo, la racionalidad económica, al ser resultado de los estímulos específicos originados por la propiedad privada de los medios de producción, conduce a la máxima eficiencia en la operación de una empresa particular, pero también y simultáneamente, a la anarquía en la producción de todo el sistema en general. Por ello es que el capitalismo es racional en lo privado pero irracional en lo social."<sup>3/</sup>

"La planeación para imponerse, debe competir con el mismo mecanismo del mercado que desea alterar profundamente, alteración que en el plano de las relaciones entre los hombres significa modificar la estructura de poder en desmedro de quienes se benefician con el juego espontáneo de las fuerzas económicas."<sup>4/</sup>

<sup>2/</sup> La intención de elevar el crecimiento se refiere a elevar el producto y la de desarrollo a incrementar el ingreso per-capita, o sea, el nivel de vida

<sup>3/</sup> José Luis Ceceña, "Introducción a la economía política de la planificación económica nacional", F.C.E. México 1975, Pág. 43.

<sup>4/</sup> Carlos Matus "Estrategia y Plan", Ed. Siglo XXI, México 1984, pág. 8

Ahora bien, para que la planeación logre impulsar el desarrollo tiene que asegurar "un volumen de inversión productiva lo bastante elevado como para permitir un crecimiento de la renta nacional mayor, en grado significativo, que el crecimiento de la población. El factor estratégico es la inversión, más exactamente la -- inversión productiva. Se trata de asegurar la realización de inversiones productivas suficientes y de orientarlas por aquellos cauces que permitan el más rápido-crecimiento de la capacidad productiva de la economía. Esas son las tareas fundamentales de la planificación del desarrollo." <sup>5/</sup>

Cabe mencionar que sí bien la preocupación y propósitos iniciales de la planeación son acelerar el crecimiento, en algunos casos se insiste también en transformar dicho crecimiento en beneficios sociales, contemplando proyectos sociales específicos dentro de los planes, y proponiendo algunas modificaciones a la estructura económica-social.

En resumen, la planeación en los países capitalistas se puede definir como la intención de inyectarle a la estructura del sistema cierto grado de racionalización, introduciendo cambios en la misma, para impulsar el desarrollo, que se traduzca en beneficios para la mayoría de la población, permitiendo la continuidad del sistema bajo la dirección del Estado.

---

<sup>5/</sup> Oscar Lange "Ensayos sobre Planificación económica" Editorial Ariel, Barcelona, España 1970, Pág. 23

## 2.2. Los Supuestos de la Planeación.

Se destacarán los principales supuestos bajo los cuales se asienta la teoría de la planeación y que en un momento dado influyen sobre las características que adquiere el proceso de la planeación.

Totalidad.- Esta es uno de los supuestos que representan el requisito lógico de la planeación, pues se considera que existe una interdependencia entre las partes que forman el todo. De este modo, desde la confección del diagnóstico es menester situar el análisis -- con una visión de totalidad, concibiendo la planeación desde un ángulo global.

Racionalidad.- Este supuesto ataca y contradice dos de los principales males del capitalismo, como se vió anteriormente el desperdicio y la anarquía. Se trata de maximizar el aprovechamiento de los recursos, como la empresa privada lo hace con la ganancia. La racionalidad se expresa en términos formales, como la optimización de la relación entre medios y fines, o sea, obtener el mayor producto con el menor consumo de medios. Ahora bien, la razón de esta relación queda expresada en la racionalidad sustantiva, la cual apunta a la sociedad misma, siendo ésta la beneficiaria de dicha racionalidad.

Previsión Cuantitativa.- Se refiere a la necesidad de anticipar el comportamiento de las principales variables económicas y sociales de manera cuantificada. La proyección de determinadas variables persigue la intención de poder orientar y encuadrar el rumbo de las --- principales realizaciones trazadas como deseables. --



Claro está que el apoyo numérico no debe ser en ningún caso el único criterio de evaluación de los planes y programas, pero sí una de las partes sustantivas de éstos.

### 2.3. Los Elementos de la Planeación

Todo sistema de planeación se va a caracterizar por un conjunto de elementos que le dan cuerpo y que constituyen sus partes fundamentales, como son:

Concepción Teórica.- La adopción de sistemas de planeación implica concebir de principio una explicación sobre el funcionamiento de la sociedad, destacando ciertas variables como las más importantes, por lo que necesariamente se maneja una cierta teoría para la explicación e interpretación de los fenómenos sociales. A partir de dicha concepción es que se formula el diagnóstico de la sociedad, definiéndose además, los factores causales que van a influir en los lineamientos de estrategia y de política.

Diagnóstico y Pronóstico.- El examen de la sociedad y de sus principales fenómenos, así como de las tendencias reconocidas, los problemas y los logros alcanzados integran propiamente lo que se conoce como diagnóstico, el cual constituye la base para comenzar a fijar los cambios que se perseguirán en el futuro, haciéndose pronósticos sobre lo que sucederá si las tendencias se comportan como hasta ahora lo han hecho. El diagnóstico permite comprender la evolución que ha tenido la sociedad y fundamentar los cambios requeridos y propuestos.

Imagen-Objetivo.- A partir del diagnóstico se vislumbra la fijación de una imagen que se espera tener de la realidad en el futuro, siendo el objeto por alcanzar. En palabras de Matus, la imagen-objetivo "constituye el faro del proceso de desarrollo, es la señal -- que recuerda y anuncia el peligro de extraviar la dirección". La evolución o acercamiento hacia dicha imagen-objetivo ha sido nombrada como la trayectoria. En este sentido, la imagen-objetivo juega un papel -- orientador y referencial, es decir, significa el punto de referencia en última instancia de todas las acciones y medidas tomadas por la planeación. La fijación de la imagen-objetivo no debe ser ni sumamente general, ni utópica, sino realista, además, conlleva necesariamente asumir una concepción teórica a partir de la cual se concibe la sociedad deseada.

Objetivos.- La definición de objetivos juega también un papel orientador y sirven de guía al proceso de planeación, constituyen el resultado final que se pretende alcanzar por lo que se relacionan con la imagen-objetivo en forma particular y se derivan en gran parte del diagnóstico. En una óptica más amplia y de participación significan lo que la sociedad se propone lograr en un determinado plazo, por lo que el elemento temporal está presente en la definición de los objetivos.

Estrategia.- Es un "elemento básico de la planificación, su pieza fundamental desde el momento en que -- allí se deciden las orientaciones principales." O -- bien, "una estrategia puede concebirse como la secuencia de patrones de desarrollo que permite alcanzar una imagen-objetivo determinada." <sup>6/</sup>

6/ Carlos Matus, Op, cit., pags. 109 y 125

La definición de la estrategia encara los problemas - de qué es conveniente hacer y cómo hacerlo, estable -- ciendo un conjunto de principios o definiciones bási - cas, orientándolas hacia un objetivo, que definen la - forma de conducción del proceso de desarrollo.

Evidentemente existe una estrecha relación con los ob- jetivos, por ello "la separación entre la formulación de la estrategia y la determinación de los objetivos - es nula o casi inexistente y en la mayoría de los ca- sos los encargados de formularlos son los mismos." <sup>7/</sup> Ambos elementos permiten dar cuerpo a los mecanismos - instrumentales, con los cuales existe una asociación - directa.

Metas.- Son principalmente los objetivos expresados - cuantitativamente, pero además pueden abarcar todos -- aquellos aspectos del proceso de desarrollo que sean - cuantificables y que estén definidos como objetivos, - estrategias o como mecanismos de instrumentación en -- apoyo al propio sistema de planeación. Dada su expre- sión numérica y su relación con los objetivos, las met- as conllevan una definición temporal y permiten, a su vez, contar con elementos para la evaluación de planes y programas, no siendo el único criterio para tal fin.

Política General.- Se define como el marco global o - general, constituido por los objetivos, las estrate -- gias y las metas, al cual se deberá apegar el comporta - miento de los agentes públicos y privados, este marco

<sup>7/</sup> ILES, "La Planificación del Desarrollo Agropecuario", Ed. Siglo XXI, México 1977, Pág. 68 Vol. 2.

generalmente se expresa como un conjunto de lineamiento generales, también llamados proposiciones. Dicho marco constituye la política general, la cual regula el proceso de desarrollo, induciéndolo de acuerdo con la estrategia planteada.

Temporalidad.- La planeación necesariamente tiene que contemplar el elemento tiempo, casi siempre se manejan tres periodos: el corto plazo (anual), el mediano plazo y el largo plazo. El más usual hasta hace poco, en la mayoría de los países latinos, era el mediano plazo, el cual casi siempre ha coincidido con la duración de los regímenes políticos, siendo descuidado el corto plazo (acciones para un año) y el largo plazo, más allá de los periodos de gobierno. Es importante reconocer la interrelación de los tres periodos, pues el mediano plazo se alimenta del corto plazo y el largo plazo del mediano, por lo que no es posible concebirlos separadamente.

Espacio.- Este último elemento se refiere a la cobertura geográfica o ámbito espacial que abarca la planeación, dependiendo de cada país puede darse de manera global, sectorial o local, también se ha definido como nacional, regional (estatal o departamental) y local (municipal). Este elemento tiene sobretodo un carácter formal, pues la verdadera participación de la población y su apoyo a la planeación, en cualquiera de los ámbitos descritos, es lo que daría sustantividad real al aspecto espacial.

#### 2.4. Los Instrumentos de la Planeación.

Significan las herramientas de las cuales se vale el sistema para hacerse presente y poder dar concreción a sus propósitos y fines. En realidad el principal instrumento es el plan mismo, pues representa el documento rector en el cual están plasmados los elementos básicos del sistema. En la práctica es posible detectar y exigir una cierta compatibilidad entre los objetivos, estrategias y los instrumentos usados por el sistema de planeación para lograr su cometido. De este modo existe una relación de congruencia entre la definición de los objetivos y la selección del tipo de instrumentos en la planeación del desarrollo.

Políticas Económicas.- Este primer instrumento es uno de los que tienen mayor alcance e importancia, vinculándose directamente con la política general. En una acepción general se definen como una "intervención - consciente en las decisiones de los agentes económicos, en vista de la consecución de objetivos supuestos de interés general." <sup>8/</sup>

Las políticas económicas se refieren a aspectos específicos de la vida económica y social, representando uno de los mecanismos instrumentales de mayor penetración e influencia. Para su formulación y aplicación el estado se vale de su poder y autoridad, con la intención de regular el comportamiento de los diversos agentes públicos y privados, así como de las instituciones representativas de éstos. Las políticas especí

---

<sup>8/</sup> Celso Furtado, "Teoría y Política del Desarrollo Económico", Ed. Siglo XXI México, D.F. 1976, Pág. 238

ficas significan los lineamientos o patrones que norman las acciones de la sociedad, por lo que forman el basamento más inmediato en la toma de decisiones. "Estas normas pueden ser clasificadas en dos tipos generales. El primero corresponde a las normas que determinan las actuaciones que serán permitidas, prohibidas, alentadas o desalentadas. El segundo, a las normas que promueven ciertas acciones, ya sea imperativamente o mediante el consentimiento de una parte de los agentes." <sup>9/</sup>

Programas.- Son un conjunto de acciones que abarcan o se dirigen a un sector o aspecto de la sociedad a fin de moldear las acciones e incidir cambios. Constituyen el vehículo más adecuado para dar a conocer la estrategia y objetivos de la planeación. A través de ellos es posible establecer la coordinación de acciones entre los diversos agentes de la sociedad, así como aglutinar a un conjunto de proyectos. En la mayoría de los casos los programas tienen una duración muy parecida a la del plan.

Presupuesto.- Consiste en la programación del gasto -- conteniendo, por un lado, las metas y, por otro, los medios o recursos por utilizarse, permite en este sentido controlar la ejecución y evaluar los resultados -- en unidades físicas. Su papel en la planeación es fundamental, como instrumento de ejecución y control de los planes, marcando el alcance de las metas en relación al uso de los recursos programados.

---

9/ IPES, Op. Cit. pág. 219

Proyectos.- Son el instrumento que permite finalmente materializar el proceso de planeación, por lo que se les ha definido como la unidad más pequeña de inversión. El proyecto de inversión constituye un conjunto de actividades que utilizan un monto de recursos y que persiguen como objetivo un beneficio ya sea de tipo -- económico, social o político, el cual justifique el -- uso de dichos recursos.

De ahí que el proyecto de inversión sea el instrumento básico en la asignación de recursos. En otros casos -- también se habla de proyectos, pero con una referencia macroeconómica, como proyecto nacional, proyecto político, proyecto estratégico, etc., en este sentido el -- concepto proyecto deja de ser un instrumento relacionado con la inversión para adquirir una connotación más amplia.

#### 2.5.- El Papel del Estado.

Como se comentó en el primer capítulo, de hecho el Estado y la planeación no pueden ser desvinculados, el -- surgimiento mismo de la planeación capitalista requirió de una intervención creciente del Estado en la economía, situación que ha sido plenamente avalada en la mayoría de los países capitalistas, con excepción de -- los neoliberales aferrados todavía a las fuerzas del -- mercado. "La mayor intervención estatal de hoy día en -- países capitalistas dependientes no ha sido resultado -- de una decisión deliberada de planear la economía, sino ésta precedió a la planeación, es decir, no fue resultado sino por el contrario, su principal fuerza impulsora."<sup>10/</sup>

<sup>10/</sup> Gustavo Calderón, Arturo Ortega y Otros. "Planeación la opción al cambio", Ed. Edicol, México 1984, pág. 68

La planeación presupone la intervención y dirección del Estado, sin embargo sabemos que la sola intervención del Estado no significa la existencia de un sistema de planeación, no obstante, la primera premisa es básica para la planeación, además de otros requisitos que serán comentados más adelante. La injerencia del Estado como productor importante, conjuntamente con los inversionistas privados que dominan el mercado, es lo que se ha denominado economía mixta. Esta condición da cuerpo a la premisa básica en los países capitalistas.

El Estado tiene encomendadas acciones, en materia de regulación del quehacer económico y social, acumulación de capital, financiamiento e intermediación y producción, las cuales están íntimamente relacionadas y se ejecutan en diversos grados. Sin embargo, el Estado productor es tal vez, de todas las acciones, la de mayor peso, en cuanto permite incidir por el lado de la oferta y de la demanda de los demás sectores, lo que tiene amplia significación en términos de planeación, ya que el objetivo de ésta es luchar contra el mecanismo de las fuerzas del mercado. De esta forma la planeación, no sólo requiere de la conducción del Estado, sino que debe comenzar hacia adentro del mismo, por las acciones que encabeza directamente a través de todo el sector público.

" El Sector Público sería un conjunto de agencias responsables de la producción de bienes y de la prestación de servicios de beneficio general. Los propósitos fundamentales de la planificación del sector público, son por una parte, el aumento de la eficiencia de sus actividades de producción y acumulación y, por



otra, el ordenamiento de las mismas según los requerimientos del proceso de desarrollo." <sup>11/</sup>

La planificación del sector público constituye la piedra de toque para la planificación nacional, pues está de por medio el papel y la actuación misma del Estado. En este sentido, es pertinente recordar aquella frase que dice: "El que quiera pregonar algo, tiene que comenzar con el ejemplo". A veces se piensa que al declarar la decisión de emprender un proceso de planeación, éste tendrá una cierta inercia que lo impulsará hasta hacerlo realidad, esto es falso. La planeación en los países capitalistas necesariamente tendrá que ser alentada permanentemente por el Estado con hechos concretos, y del Estado, con su ejemplo, emanará a los restantes sectores, pues es el principal interesado; su posición, su fuerza, su autonomía y su interés estarán de hecho determinando las características y alcances de la planeación misma.

De esta forma comenzar o reafirmar la planeación del sector público es crucial, lo que significa delimitar responsabilidades, superar la falta de coordinación, la improvisación, precisar el monto de recursos y fijar claramente los objetivos y las metas de cada sector, todo esto define y deslinda la participación estatal y su importancia dentro de la planeación nacional del desarrollo.

Sin la planeación misma del sector público es difícil que cualquier sistema de planeación logre imponerse en forma generalizada, siendo necesario además, la presencia de un Estado productor fuerte.

<sup>11/</sup> ILPES "El Sector Público en la planificación del desarrollo", Ed. Siglo XXI, México 1970, pág. 49

### III. LOS PROYECTOS DE INVERSION Y LA PLANEACION DEL DESARROLLO

---

#### 3.1. La Relación Planes, Programas y Proyectos

Es reconocido el hecho que una buena parte de los recursos de inversión que se manejan en la economía se canalizan a través de proyectos, bien o mal formulados, bien o mal evaluados, - con éxito o sin él en su ejecución, pero finalmente éstos materializan la inversión.

En el contexto de la planeación, se puede entonces entablar - una de las relaciones más importantes entre los planes y los proyectos, suponiendo que éstos últimos estén bien hechos, - permiten materializar los objetivos y metas de los primeros; esto quiere decir que cuando los recursos que maneja un plan de desarrollo son presentados a nivel de proyectos, las técnicas utilizadas para formularlos y evaluarlos posibilitan conocer anticipadamente cuál sería el rendimiento de los recursos utilizados y por tanto su impacto en los objetivos perseguidos, pudiendo materializarlos realmente si se han seleccionado los más convenientes.

Esta posibilidad de conocer con previa anticipación cuál será el beneficio esperado de las inversiones sólo se da a través

de los Proyectos de Inversión. "Hay pocas posibilidades de establecer planes razonablemente congruentes sin una evaluación previa de la productividad de las inversiones en los diferentes sectores, evaluación que requiere conocimiento del proyecto". (1)

De hecho las técnicas y métodos para evaluar las inversiones responden a la racionalidad capitalista, aplicada en principio a nivel de la empresa privada, dicha racionalidad es posible llevarla a un contexto más general y aplicarla también a la Inversión Pública, sobre todo cuando está de por medio un proceso de planeación económica y social. Los proyectos constituyen, en este sentido, una de las herramientas más importantes en todo sistema de planeación para asignar recursos y asegurar el alcance de los objetivos, pues el proyecto representa una unidad concreta de acción que liga de manera racional dos aspectos que a menudo resultan incongruentes: los recursos disponibles y los objetivos perseguidos. "Los administradores, incluso los que ocupan puestos esenciales en la planificación, subestiman constantemente el tiempo y el esfuerzo necesarios para preparar proyectos apropiados. Se presta tanta atención a la formulación de políticas y a la planificación de alcance mucho más amplio que, con frecuencia, se olvi

---

(1) Little y Mirrlees "Estudio Social del Costo-Beneficio en la Industria de Países en Desarrollo", Ed. CEMLA, México 1979, pág. 69.

da que no puede lograrse un gran desarrollo si no se cuenta con proyectos específicos en qué invertir el dinero disponible". Además, "cuanto mayor sea el número de inversiones que se puedan analizar como proyectos, mayor será la probabilidad de que la utilización de recursos totales para el desarrollo sea eficiente y eficaz". (2)

En esta línea de pensamiento es posible agregar una definición más de lo que es un proyecto de inversión, entendido como el instrumento racionalizador del gasto de inversión más preciso. Es por esto que la planeación "no debe llevarse a cabo sin proceder a la evaluación de los proyectos y a la selección, . . . se agrega que el empleo generalizado de tal evaluación se considera condición sine qua non de todo lo que merezca llamarse una buena planificación". (3)

La importancia que revisten los proyectos para la planeación es mutua, estableciéndose una relación interdependiente, es decir, la verdadera importancia de un proyecto de inversión sólo es posible valorarla en la dimensión del plan, así como el alcance de los propósitos del plan están determinados en buena parte por la presencia de proyectos.

---

(2) J. Price Gittinger, "Análisis Económico de Proyectos Agrícolas", - Banco Mundial EDI, 1980, págs. I-2 y I-7.

(3) Little y Mirrlees, op. cit. pág. 108.

De esta forma los planes y los proyectos se vinculan también - en torno a la evaluación de los resultados.

A la luz de los planes, la evaluación de los proyectos se torna más veraz, pues se describe en una dimensión más amplia, - donde todos los proyectos tienen un marco común al cual atenerse. Ello implica el manejo en la evaluación de objetivos, metas y estrategias de la planeación y la correspondiente fijación de parámetros e indicadores que resuman dichos objetivos al momento de evaluar los proyectos de inversión.

"Los proyectos se juzgan a la luz de su repercusión precisa sobre la economía, y esta repercusión se evalúa utilizando parámetros que reflejan metas nacionales, objetivos sociales y hechos globales. Esto se ha de considerar no sólo para la evaluación de proyectos dados, sino para la formulación de otros nuevos la ejecución de los que se hayan escogido." (4)

Por su parte, la evaluación de los planes se facilita más y se vuelve más efectiva, en la medida que las inversiones se han decidido a partir del análisis de proyectos, pues éstos permiten tener claro desde el principio los efectos que se producirán con la ejecución de las inversiones.

---

(4) Dasgupta y Marglin", Fautas para la Evaluación de Proyectos", ONU-ONUDI, New York, 1972, pág. 14.

Evidentemente que al hablar de evaluación de planes y proyectos está presente el programa como un instrumento más, que se sitúa entre el plan y el proyecto, constituyéndose una interrelación común entre los tres instrumentos básicos de la planeación.

"La ejecución eficiente de los planes de desarrollo requiere - entre otras cosas, la organización de programas sectoriales y, en caso necesario, su consolidación en un programa de inversiones del sector público y, además, la preparación de proyectos". (5)

Los proyectos igualmente pueden ser evaluados a la luz de los programas, para cuyo fin habrá que manejar parámetros sectoriales y, a su vez, los programas se podrán juzgar de acuerdo a la cantidad y tipo de proyectos que han puesto en juego, precisando aún más la evaluación y control de todo el proceso de planeación, pues los programas representarían una forma más de evaluación de los planes, si éstos comprenden un conjunto de programas y cada programa un grupo de proyectos.

"Cuando la formulación de programas operativos está coordinada por un sistema de planificación, éstos programas constituyen el antecedente inmediato para preparar y evaluar proyectos

(5) C.J. Martín, "La Planificación y los Proyectos" BID-Escuela Interamericana de Administración Pública, en Proyectos de Desarrollo " Vol. I Ed. LIMUSA, México 1981, pág. 954.

de inversión coherentes con el proceso global de desarrollo. En este contexto, el mérito de cada proyecto de inversión no se juzgará sólo aisladamente sino teniendo en cuenta, además, el aporte y la complementación que significarán para todo el programa". (6)

En este sentido, es pertinente mencionar que cuando los proyectos se encuentran inmersos en un proceso de planeación bien conformado requieren de un análisis y evaluación mayor que si se tratara de un proyecto aislado, pues la decisión puede influir definitivamente en el alcance de los objetivos, en principio de los programas y finalmente de los planes. De ahí la necesidad de una base comparativa para el cálculo de costos y beneficios y de una serie de indicadores y parámetros para la evaluación que reflejen su contribución y papel a jugar en el contexto de la planeación. Dicha problemática será abordada más adelante.

De acuerdo con la definición de programa dada en el capítulo anterior, un programa no sólo es una suma de proyectos, sino es el medio para ejercer la estrategia y las políticas, además es el espacio para establecer acciones coordinadas entre los agentes de la sociedad, por lo que implica vinculaciones entre

---

(6) ILPES, "Guía para la Presentación de Proyectos", Ed. Siglo XXI, México, D.F. 1975, pág. 28.

los proyectos contemplados . " Esas vinculaciones pueden consistir en relaciones inmediatas de insumo-producto entre proyectos, o de complementación menos directa que hace, sin embargo, que la realización de un proyecto sea requisito de la viabilidad -- de otro". (7)

Cabe aclarar que un programa no sólo es posible conformarlo por proyectos nuevos, pueden sobresalir las inversiones de reposición y/o ampliación únicamente, o bien puede tratarse de mantenimiento y gasto de operación solamente, aplicado ya sea a la producción de bienes o a la prestación de servicios de las empresas o instituciones que aglutina, por lo que el programa no sólo se compone en un momento dado de un paquete de proyectos nuevos, sino por un conjunto de propuestas, algunas de las cuales deben valorarse como inversiones, aún cuando son consideradas, en muchas ocasiones, como gasto corriente.

Con esto se quiere decir que hasta el momento existen gastos - que no han sido considerados en la programación como inversiones y que, además, es posible evaluarlos como si se tratara de proyectos, evidentemente que esta situación profundiza el grado de racionalización con que deben manejarse los recursos en un sistema de planeación. (8)

(7) ILPES, op. cit., pág. 27

(8) Ejemplo de dichos gastos son algunas reposiciones de capital, el mantenimiento, la capacitación, los nuevos diseños y presentaciones, los cambios tecnológicos, las remodelaciones, etc., claro que la evaluación de este tipo de gastos no es del todo fácil.



Los programas en relación con los proyectos, organizan actividades permanentes o de mayor duración, posibilitan la concertación de acciones entre los sectores público, privado y social, pueden controlar de mejor forma la ejecución y operación de los proyectos, señalando responsables por área o por proyecto, manejan actividades diversas, a diferencia del proyecto que se avoca a una acción concreta y la gestión es más compleja y diversificada a la vez.

Se pueden mencionar cuatro tipos de programas básicos: 1) Programas de producción, que incrementarían el volumen de oferta de bienes, generándose y apoyándose en proyectos productivos; 2) Programas de apoyo y servicios, que se refieren a dotación de infraestructura y/o prestación de servicios, incrementando la oferta de éstos; 3) Programas de fomento, casi siempre con una temporalidad muy bien delimitada y de un espectro más reducido, pudiendo referirse a bienes o a servicios y 4) Programas de investigación para apoyar el desarrollo científico, técnico y cultural de un país o región. Cabe mencionar, que pueden existir programas globalizadores que incluyan dos o más tipos de los mencionados anteriormente, manejándose, por ejemplo, la producción de un bien y el fomento a la producción de la materia prima. <sup>(9)</sup>

(9) Asimismo, los programas pueden ser clasificados por su ubicación y alcance geográfico en nacionales, regionales, sectoriales, locales, etc.; otra forma sería clasificarlos por su origen y tipo de participantes en institucionales, especiales, públicos, privados, etc., y finalmente por sectores económicos en minería, energéticos, comercialización, pesca, agricultura, ganadería e industria.

La vinculación entre programas y proyectos se establece de modo significativo en el desarrollo y éxito del proyecto, pues - al encontrarse inserto dentro de un programa, éste le permite asegurar una serie de relaciones favorables, con respecto a - toda una gama de elementos participes en su implementación, - evitando un sin número de obstáculos muy comunes que se presentan cuando el proyecto se ejecuta aisladamente.

"Cuando se inician proyectos aislados dentro de la estructura amplia de un plan de desarrollo, pero sin una preparación adecuada de los programas específicos, invariablemente tropiezan con dificultades, pues se comprueba que muchos de los eslabones esenciales entre el proyecto y las metas y objetivos que se espera lograr con el plan son deficientes, e incluso no -- existen". (10)

Por esta razón es importante reconocer la necesidad de contar con programas de desarrollo, como instrumento intermedio en - todo sistema de planeación, lo que además, facilita la evaluación del plan mismo. Los proyectos específicos en realidad se identifican y formulan a partir del análisis y formulación de los programas, ubicados para alcanzar los objetivos del plan, así los programas representan el ámbito más inmediato de los

(10) N. Pattbhi Raman, "La Ejecución de Proyectos dentro de un Plan: los Eslabones Perdidos", en *Proyectos de Desarrollo*, op. cit., pág. 1013.

proyectos.

"En la mayoría de los países, no se establece una distinción significativa entre un plan y un programa. Como consecuencia, la formulación de un plan de desarrollo no va acompañada de la preparación de programas detallados, que se ajusten a los objetivos específicos o a grupos de objetivos conexos del desarrollo y que describan, en consecuencia cronológica, las diversas medidas, actos o proyectos necesarios para alcanzar las metas y objetivos pertinentes". (11)

En este caso la relación programas-proyectos es vital, un programa carente de proyectos, es un programa incierto con falta de sustantividad, pues se desconoce el verdadero alcance e impacto esperado en el uso de los recursos designados, desvirtuándose seguramente sus resultados en relación a lo trazado por el plan. A su vez, un proyecto aislado y ejecutado al margen de cualquier programa no permite conocer su papel e importancia particular en un aspecto o faceta del desarrollo, estando, además, expuesto a padecer un ambiente organizativo e institucional adverso a su buena marcha. Es decir que cuando el proyecto tiene como ámbito de desarrollo al programa, los apoyos necesarios para su puesta en marcha se ven agilizados y los obstáculos que generalmente se presentan cuando se imple-

---

(11) Idem.

menta de manera aislada pueden ser superados con mayor facilidad, debido al manejo de conjunto que se tiene de ciertas variables condicionantes (administrativas, institucionales, operativas, etc.), así como el control y la ejecución misma de los -- proyectos se mejora para cada institución o empresa participante en el Programa.

Ahora bien, si el plan general o nacional se conforma de varios programas, la racionalización de los recursos a través de su - evaluación como proyectos es imprescindible cuando se formulan dichos programas, los cuales generalmente son acordes con los diversos sectores contemplados en el sistema de planeación. Por lo tanto, cuando se trata de asignar recursos que son demandados por varios sectores (programas) esta en juego el análisis de sus respectivos proyectos, pero además, debe considerarse la estrategia de desarrollo delineada, pues en dicha estrategia está definido el sector prioritario, el cual juega en tonces el papel clave en la planeación. (12)

De esta forma, "el conjunto de programas que en un período dado utilice un gobierno dependerá del contenido y objetivos de su política de desarrollo, de la estrategia seleccionada y del

---

(12) En este sentido se habla en ocasiones de programas o proyectos prioritarios o bien estratégicos para referirse a aquellos que se encuentran sumamente ligados a la estrategia de desarrollo.

grado de desarrollo de su sistema de planificación". (13)

Otra relación importante entre los planes, programas y proyectos se denota en la formulación de estos últimos. Cuando los proyectos han sido concebidos a partir de planes o programas, es decir, que se han generado durante su conformación, identificándose en principio una abundante cantidad de ideas de proyecto, el mismo análisis de preinversión se simplifica, pues ya no será necesario realizar un análisis detallado de cada uno de los capítulos que conforman el proyecto en cada etapa, como sí se tratara de un proyecto generado al margen del sistema de planeación, problema que sucede actualmente, así el -- análisis de mercado, la localización, el tamaño y la organización pueden tener un respaldo común, a partir de la información captada por el Programa, no habiendo necesidad de estudiar repetida y separadamente estos aspectos en cada proyecto, pues muchos de los datos son afines, ya que se trata de proyectos ubicados en el mismo sector y con objetivos hasta cierto punto semejantes.

Esta problemática es muy frecuente cuando dos o más instituciones están abocadas a una misma función o actividad, por ejemplo, a la salud o al desarrollo rural, sin embargo, no se

---

(13) ILPES, "La Planificación del Desarrollo Agropecuario", Ed. Siglo XXI, México, D.F., 1977, pág. 353.

cuenta con un Programa que las aglutine en torno a un objetivo y estrategia común, o bien, teniéndose el Programa, éste de ja fuera a una o más empresas dedicadas a lo mismo, los proyectos que generan cada una, son formulados y evaluados con -- datos repetitivos y con criterios diversos en cierta medida, no lográndose una total optimización de los recursos.

Finalmente, al hablar de la relación que se establece entre - la planeación, los programas y los proyectos de inversión, esta en juego también el tamaño del proyecto. Esto influye, por un lado, en su peso y papel que juega dentro del plan o Programa, además de su grado de prioridad, y por otro, en la eva luación misma de los proyectos.

En cuanto a lo primero, dependiendo del tamaño, puede depender también el impacto en los alcances del plan, pues un proyecto grande absorbe gran cantidad de recursos y tiene un impacto - más notable, tanto en su éxito como en su fracaso. De esta - forma, el aspecto cuantitativo es relevante por el monto de - recursos que demanda, en ocasiones escasos, a diferencia de un proyecto menor, el cual puede ser importante, pero no es - significativo por su demanda de recursos. Por otro lado, algunos indicadores de evaluación no son confiables cuando se - comparan inversiones grandes e inversiones pequeñas, por lo - que deberá tenerse cautela al evaluar y seleccionar proyectos con respecto a las magnitudes de cada uno de ellos.

### 3.2 La Generación de Proyectos de Inversión

La generación de proyectos de inversión es en la actualidad - una situación que comienza a preocupar cada día más a los organismos encargados de formular estudios, así como a los propios inversionistas.

Sobre todo en periodos de crisis económica, la inversión sufre normalmente una contracción y el ritmo de actividad económica decae, tratándose de aprovechar con el máximo provecho los recursos disponibles, por lo que la identificación y - - - - - formulación de proyectos adquiere mayor relevancia pues se -- tiene que contar con una mayor seguridad en los rendimientos y en el impacto del proyecto, con lo cual hacer frente a la - inestabilidad económica, que significa incertidumbre y a la - escasez de recursos, de los cuales se espera obtener el mayor beneficio, sobre todo en términos sociales.

Asimismo, la identificación de proyectos juega un papel orientador en el contexto de los objetivos nacionales: generación de tecnología, explotación de recursos, balanza de pagos, -- fuentes de empleo y en general la aportación de satisfactores básicos, pues se ha comentado la conveniencia de qué planes y programas se compongan de proyectos, de ahí la importancia de identificar correctamente las ideas de proyecto.

Pero ¿cómo nacen las ideas de proyecto? para el ILPES<sup>(14)</sup> la idea de proyecto nace por una necesidad que es detectada por un agente público o privado, dicha necesidad plantea un problema de satisfacción, la búsqueda de la solución genera un Proyecto de Inversión.

Si bien es cierto que en general un proyecto surge a partir de una necesidad, su paso a una idea de proyecto y la conversión de esta en un proyecto desarrollado es más complejo e importante de lo que a veces se piensa. Comencemos por preguntar cómo saber si en realidad se está identificando una necesidad real o tal vez se trate sólo de una carencia temporal o simplemente una apreciación de tipo personal.

Los inversionistas y los analistas de proyectos a menudo se enfrentan con ideas de proyecto que ante un análisis somero resultan inviables, o sea, son ideas identificadas sin ningún fundamento, sin embargo, aún cuando la pérdida de tiempo y recursos puede ser mínima, se podría evitar si se enfoca el proceso de detección desde otro ángulo.

La identificación de una idea de proyecto que puede llegar a convertirse en una empresa, depende en gran medida de tres factores:

(14) Op. Cit. pág. 388.



- 1) Cómo se detectó la necesidad
- 2) Quién es el interesado en la idea de proyecto
- 3) Quién lo va a financiar, con qué recursos financieros se va a poner en marcha

Estos factores se deben de considerar antes de comenzar a abordar los aspectos propios de un proyecto como son el mercado, - la disponibilidad de materia prima, el tamaño, la tecnología, etc., con cuyo análisis comenzaría el ciclo del proyecto. Se trata de asegurar que la idea de proyecto identificada tiene posibilidades de ser sometida en un análisis de preinversión y no de darse cuenta que la idea no es viable hasta el tratamiento de los aspectos típicos del proyecto.

En primer término, está la cuestión de cómo se determinó la - idea de proyecto que se tiene contemplada, de dónde surgió. Este aspecto es de suma importancia para la viabilidad del futuro proyecto, existen ideas de proyecto que responden a una situación particular sumamente tangible a diferencia de otras cuya situación que les dió origen es en ese momento muy incierta, no sólo por lo ambiciosa que en un momento pueda ser la idea de proyecto, sino por lo novedosa y principalmente, por no tener claro quiénes y con qué recursos se podría llevar adelante. De este modo, la situación que rodea la identificación de esa necesidad y la manera como se detectó pueden ir condicionando desde un principio el hecho que la idea pueda pros-

perar.

El objeto de hacer énfasis en preguntarse la manera cómo se detectó la necesidad, cómo surgió la idea, es el de analizar -- cuál es su fundamento, es decir, cuál es la fuente <sup>(15)</sup> que le -- dió origen, qué antecedentes se tienen, de tal forma que desde ese momento se midan sus posibilidades.

Asimismo, tiene que contemplarse el medio a través del cual -- surgió la idea, lo cual lleva a un segundo aspecto: quién es el interesado(s) en la idea de proyecto.

La cuestión de quién responde por la idea de proyecto lleva -- aparejado, claro esta, un interés ya sea económico, político y/o social. De esta forma los interesados en una idea de proyecto pueden ser los particulares, del sector privado o social, o bien el Estado, a través del Sistema de Planeación. Ubicando al interesado se podrá saber que tipo de interés se persigue con el proyecto, no puede haber interesados "fantasmas", como a veces se piensa o simplemente se deja de lado.

En este sentido está en juego el objetivo del proyecto, el -- cual debe tenerse claro desde el momento que se inicia la -- identificación de la idea en relación con los futuros protagonistas. Dicho objetivo puede influir desde un principio --

(15) Para profundizar, Guillermo Hernández Chárrega "Fuentes para la -- Identificación de Proyectos", CECAP-FONEP, 1984.

perar.

El objeto de hacer énfasis en preguntarse la manera cómo se detectó la necesidad, cómo surgió la idea, es el de analizar - - cuál es su fundamento, es decir, cuál es la fuente <sup>(15)</sup> que le - - dió origen, qué antecedentes se tienen, de tal forma que desde ese momento se midan sus posibilidades.

Asimismo, tiene que contemplarse el medio a través del cual - - surgió la idea, lo cual lleva a un segundo aspecto: quién es el interesado(s) en la idea de proyecto.

La cuestión de quién responde por la idea de proyecto lleva - - aparejado, claro esta, un interés ya sea económico, político y/o social. De esta forma los interesados en una idea de proyecto pueden ser los particulares, del sector privado o social, o bien el Estado, a través del Sistema de Planeación. Ubicando al interesado se podrá saber que tipo de interés se persigue con el proyecto, no puede haber interesados "fantasmas", como a veces se piensa o simplemente se deja de lado.

En este sentido está en juego el objetivo del proyecto, el - - cual debe tenerse claro desde el momento que se inicia la - - identificación de la idea en relación con los futuros protagonistas. Dicho objetivo puede influir desde un principio -

(15) Para profundizar, Guillermo Hernández Chárrega "Fuentes para la - - Identificación de Proyectos", CECAP-FONEP, 1984.

en la viabilidad de cualquier proyecto, valorar los alcances o propósitos que se vislumbran sería una primera forma de evaluar el futuro proyecto.

Ahora bien, la identificación de quién es el interesado en la idea de proyecto se relaciona con la cuestión de quién va a financiar el proyecto, es decir, la disponibilidad de recursos para su ejecución, pues de resultar factible la idea de proyecto, debe tener un amplio margen de posibilidad de llevarse a cabo y no de quedarse guardada en un archivero, aún cuando sea viable.

En el caso de la inversión pública que se maneja en el sistema de planeación el proceso de identificación de proyectos debe ser acorde con las estrategias y políticas marcadas, sobre todo con la política de financiamiento; qué actividades son prioritarias en la asignación de recursos y por tanto en ellas se debe contar con abundantes proyectos para seleccionar los mejores. Así el financiamiento del proyecto se vincula con las dos cuestiones tratadas anteriormente, cómo se generó la idea y quién es el interesado, estando ligado a la definición y objetivos de la idea, además a los sujetos que participarán como protagonistas.

Una forma de coadyuvar al análisis de los tres aspectos mencionados es poner atención en el canal o medio a través del cual

se han identificado las ideas de proyectos. La manera como se identifican oportunidades de inversión, ya sea por un agente - público o privado, pueden variar, presentándose los siguientes medios:

- a) Experiencia Propia
- b) Visitas de Campo
- c) Estudios y Diagnósticos Regionales
- d) Diagnósticos Operacionales
- f) Planes y Programas

- a) La Experiencia Propia es uno de los medios más subjetivos, pues se acumula en la vida diaria y en el trabajo. Es una forma de identificar ideas de inversión basada en el conocimiento histórico que se tiene ya sea en una empresa misma, o en una área de trabajo en la cual se ha venido laborando y de la que se tienen antecedentes que permiten visualizar oportunidades de inversión.
- b) Las Visitas de Campo significan otro conducto por el cual se pueden detectar ideas de proyecto, estas se pueden ejecutar como parte de la rutina del trabajo o bien con un objetivo prefijado. Por medio de estas visitas se canalizan la mayoría de las propuestas y peticiones de diferentes grupos sociales y representan, a la vez, un medio idóneo para poder captar diferentes inquietudes.

- c) En los estudios socio-económicos, de gran visión y Diagnósticos Regionales se engloba una investigación más objetiva sobre un universo determinado. La formulación de dichos estudios implica el manejo de información. El objetivo de estos estudios puede no responder precisamente a la idea de identificar oportunidades de inversión, sin embargo, generalmente contemplan una cuantificación de recursos y un análisis sobre la situación económica y política, de la cual se puede valer el analista de proyectos.
- d) Otro medio de detectar ideas de inversión<sup>(16)</sup> es a través de los diagnósticos operacionales, referidos generalmente a plantas o empresas en operación, de los cuales se deduce las necesidades de ampliación, reestructuración y expansión y, en ocasiones, también se refiere a empresas paradas por un sin número de razones, contemplándose la posibilidad de reactivarlas nuevamente.
- e) Los Planes y Programas serían el conducto más importante y consecuente para un país que tiene su proceso de desarrollo planificado y no precisamente en forma centralizada, sino orientado o inducido. Todos los estudios y diagnósticos en este caso sirven de base para la formula

(16) Cabe hacer una diferencia entre ideas de inversión e ideas de proyecto, las primeras se refieren a nuevas inversiones de proyectos en operación y las segundas a inversiones derivadas de proyectos totalmente nuevos, que puedan ser de bienes o servicios.

ción de Planes y Programas, en los cuales están definidos los objetivos, las estrategias y las políticas, derivándose, ideas de proyecto como producto de dichos Planes y - - Programas.

Anteriormente se mencionó la importancia que tienen los - proyectos como elementos integradores de los Programas y -- Planes, así como el papel que juegan en la asignación de recursos de inversión, siendo lo más recomendable identificar ideas de proyecto en el marco de la formulación de Planes y Programas y ejecutar éstos a partir de la generación y selección de aquellos proyectos que resulten más recomendables. De esta forma, cualquier idea de proyecto que se identificara podría ser valorada en su justa dimensión determinando su papel y prioridad en la ejecución - del Plan o Programa.

En la medida que los Programas estén bien formulados va a ser más fácil derivar ideas de proyecto, debido, por un - lado, a la calidad y cantidad de la información manejada en su formulación y, por otro, a la claridad con que se - hayan definido los objetivos, prioridades y metas, lo que permite a la Oficina de Proyectos perfeccionar la identificación, selección, formulación y evaluación de proyectos.

Los medios o canales descritos anteriormente significan el vehículo a través del cual se pueden captar o derivar ideas de proyecto, ya sean públicos o privados, y las fuentes de identificación son la expresión de una necesidad captada, razón por la cual se puede generar un proyecto de inversión, vislumbrando la posibilidad de realizar una inversión que satisfaga dicha necesidad, para lo cual se efectúa el análisis de pre-inversión, comenzando la lucha contra la incertidumbre en el impacto que tendrá el gasto de recursos. (Ver Gráfica No. 1).

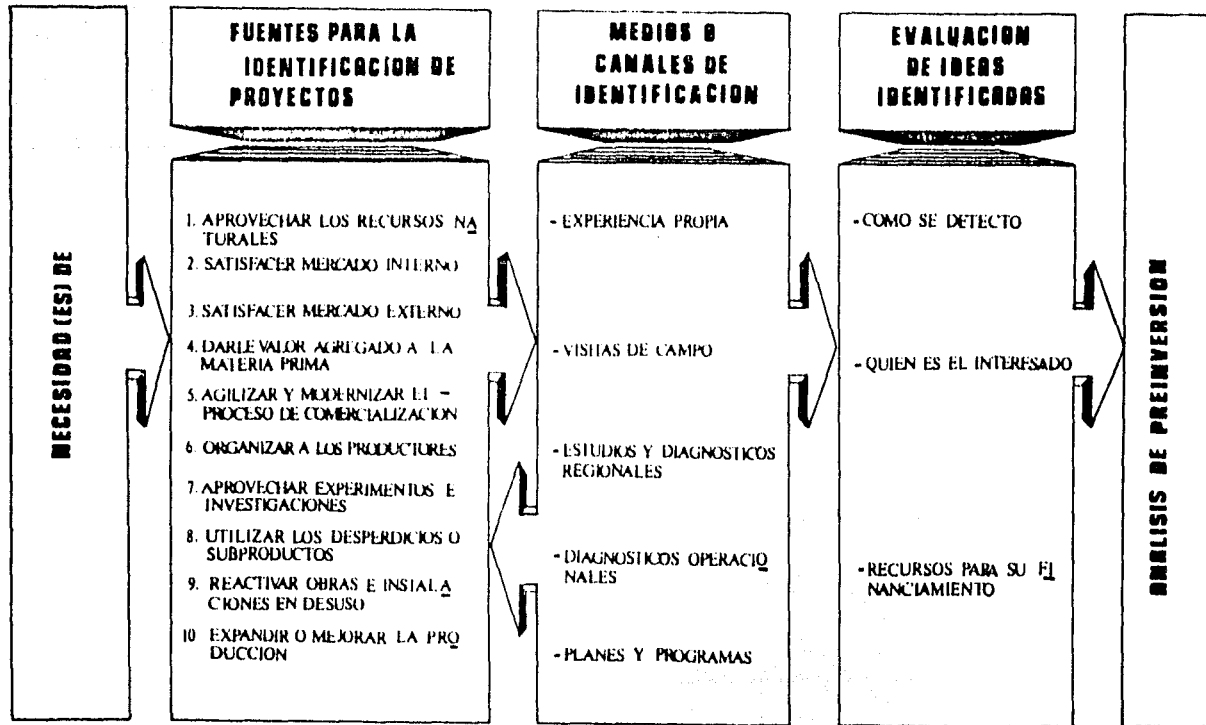
### 3.3. El Ciclo del Proyecto

El Ciclo del Proyecto se inicia precisamente con la identificación del Proyecto y termina con la administración del mismo, o sea, desde que se comienza a estudiar la idea identificada hasta que se tiene la inversión ejecutada y comienza la administración de la empresa. Cabe hacer notar que existen 5 actividades básicas que comprenden el Ciclo de todo Proyecto: Identificación, Formulación, Evaluación, Selección y Administración. Como se verá más adelante la Formulación, Evaluación y Selección de Proyectos son actividades permanentes dentro del Ciclo del Proyecto.

El Ciclo del Proyecto se encuentra ligado al proceso de inver-



# PROCESO DE IDENTIFICACION DE PROYECTOS



sión en sus dos grandes fases: la Preinversión y la Inversión. La Preinversión se puede caracterizar por ser la fase de investigación y estudio de la futura inversión, el desembolso que se hace está destinado a estudiar la posibilidad de llegar a resultados concretos y que de estos resultados se obtenga el mayor provecho posible. Las etapas que comprende el Ciclo del Proyecto y que corresponden a la fase de Preinversión son:

- 1) La Identificación de la Idea y su Análisis
- 2) El Estudio Preliminar de Factibilidad
- 3) El Estudio de Factibilidad
- 4) Los Estudios al Detalle y Otros Estudios

La fase de Preinversión está compuesta por estudios, de una gran variedad, y por Proyectos de Inversión en su concepción estricta. Asimismo, dicha fase se relaciona, en cuanto al financiamiento de estudios y proyectos, con fondos de Preinversión, cuyo objetivo es promover la inversión apoyada en la formulación de estudios y proyectos. De este modo en algunas otras publicaciones la cuarta etapa de estudios al detalle se identifica con la fase de inversión, suponiendo que la decisión fue ya tomada, sin embargo, aun cuando los desembolsos destinados para estudios es posible tomarlos como gastos de inversión o de operación cuando el Proyecto es ejecutado, esto no siempre sucede así, es decir, que en algunos casos los estudios al detalle sí pueden cambiar la decisión de la inver-

sión, además existen otros estudios, de mercadotecnia, de --  
suelos, etc. que son realizados antes de ejecutar nuevas inver-  
siones, siendo en algunos casos financiados por fondos de Pre-  
inversión, por lo que se tomarán en cuarto lugar dentro de la  
fase de Preinversión.

### 3.3.1. La Identificación de la Idea

La primera etapa del Ciclo del Proyecto, identificación de la  
Idea, fue abordada dentro del tema la generación de Proyectos  
hasta el punto de tener la idea detectada y haberla sometido  
a una evaluación previa al análisis de Preinversión, sobre to-  
do cuando el Analista de Proyectos no participó directamente  
en el proceso de identificación de Proyectos.

Una vez que se tiene la idea identificada se somete a un pri-  
mer análisis cuyo objetivo es justificar o negar su viabilidad,  
para lo cual el Proyectista se allega, únicamente, de la in-  
formación que tiene a la mano y elabora un documento llamado  
Perfil.

Los aspectos claves en esta etapa que se deben investigar son:

- El Volumen de Mercado

- Disponibilidad de Materias Primas
- Tamaño y Tecnología
- Inversión Estimada
- Beneficios Esperados
- Marco Institucional

a) El Volumen de Mercado

El cálculo inicial de la demanda tendrá que estar basado en series estadísticas, detectando la relación entre oferta y consumo, considerando la influencia del Mercado externo, de tal forma que se tenga un dato aproximado de la futura demanda.

b) Disponibilidad de Materias Primas

Este aspecto es muy relevante para Proyectos Industriales y Agroindustriales por razones del objetivo que se persigue, la transformación y agregación de valor a la materia prima. La estimación tendrá que estar basado en datos estadísticos sobre producción, uso del suelo y cartas geográficas, por ejemplo, o bien en estudios particulares disponibles.

c) Tamaño y Tecnología

Será necesario estimar la capacidad instalada probable que se requiere, básicamente en función de la demanda y de la disponibilidad de materia prima, así como el tipo de tecno-

logía requerido, si existe en el país o si se necesita importar y su posible costo, por comparaciones o precios unitarios.

d) Inversión Estimada

Se requiere tener una idea aproximada del monto de inversión que demandará el Proyecto, para lo cual se estimarían los tres rubros de la misma a partir de comparaciones, actualización de cotizaciones viejas que se tengan a la mano y - - cálculos gruesos en base a precios disponibles en catálogos.

e) Beneficios Esperados

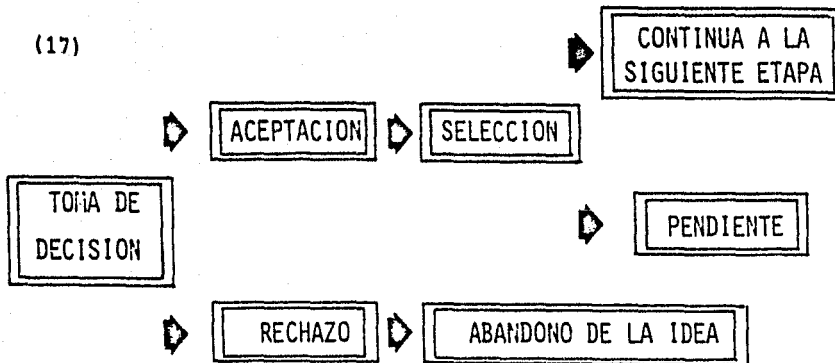
Se deberá especificar cuales son los beneficios que se esperan del Proyecto, lo cual obviamente se relaciona con los objetivos que se persiguen con la inversión. Aún cuando en esta etapa no es tan fácil cuantificar los beneficios, por lo menos se debe tener precisado hacia dónde se encaminan y si se trata de sujetos, tener un cálculo aproximado del número de beneficiados. En algunos casos se llega a calcular una corriente de ingresos y egresos con lo cual se habla de utilidades y de cierta rentabilidad, sin embargo, en esta etapa no es necesario llegar a eso, pues seguramente el costo de la investigación se encarece, cuando el Proyecto aún no ha demostrado su viabilidad

#### f) Marco Institucional

Ya sea que se trate de un Proyecto público o privado, necesariamente de alguna forma se vinculará con la Política Económica del País y por tanto con el conjunto de sus instituciones. Para el caso del proyecto privado dicha relación será de tipo indicativo o inductivo y para la inversión pública seguramente de obligatoriedad. En este punto se deberán mencionar el tipo de apoyo e incentivos que las instituciones estarán dispuestas a brindarle al Proyecto, o también las restricciones en su caso. Para la Inversión Pública, además, la relación del Proyecto con los objetivos del sector o región y del país en su conjunto que estén trazados explícitamente en Planes o Programas.

Los puntos anteriores comprenden el análisis de la idea de proyecto identificada, siendo la primera etapa del ciclo del Proyecto. Dicho análisis desemboca en un documento comúnmente llamado Perfil. Con este Perfil se inicia también un proceso constante de toma de decisiones y de selección de Proyectos.

Al contar con los resultados del análisis de la idea y de hecho al finalizar cada una de las etapas de la fase de Preinversión se deberá tomar una decisión la cual se observa en la siguiente gráfica:



La decisión de continuar con la siguiente etapa, necesariamente implica, en el caso de manejar un conjunto de ideas de proyecto, una selección previa que indique cierta escala de preferencia, debido por ejemplo a que se tengan objetivos claros y un tope de recursos, de forma que algunas ideas -- aparecerán como más atractivas que otras, siendo entonces -- sometidas a una nueva investigación, que no es otra cosa -- más que continuar nuevamente con su formulación y evaluación. De este modo, como se había mencionado al principio, la selección, formulación y evaluación son actividades constantes dentro del ciclo del proyecto en la fase de Preinversión.

Asimismo, el hecho de continuar con la siguiente etapa, profundizando la investigación, demandará mayores recursos por

(17) Un esquema parecido puede verse en Cuadernos del ILPES No. 12, 1973, pág. 29.

lo que el costo del estudio se irá encareciendo, pero también se logrará, cada vez más, un mayor grado de certidumbre sobre los resultados del proyecto, asegurándose un menor riesgo en el uso de los recursos, (ver Gráfica 2). Si bien, la relación costo-certidumbre no es precisamente proporcional, si es una relación que sigue la misma tendencia, a menor costo del estudio de Preinversión, la seguridad es también muy baja, se profundiza la investigación el costo se va elevando, pero el grado de seguridad aumenta. Esta situación sería difícil que se diera de otro modo, pues no se podría ir a fondo desde un principio, invirtiendo muchos recursos en la investigación, si no se tiene el menor indicio de que el proyecto es atractivo, -- siendo que para cuando se demostrara su poca viabilidad ya se habría incurrido en demasiados gastos. Es por ésto, que el proceso de gestación y ejecución del proyecto se lleva por etapas. No obstante, cabe la posibilidad que en algún momento se lleguen a saltar etapas, ésto obedecería a las siguientes razones:

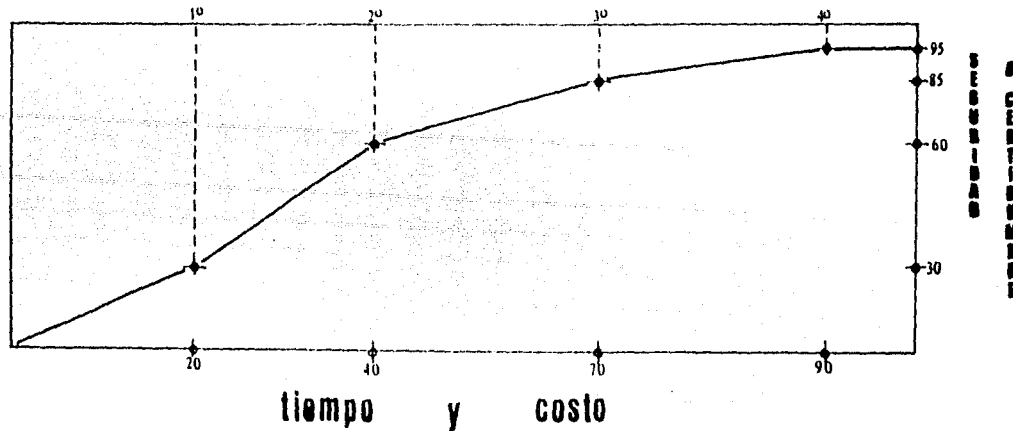
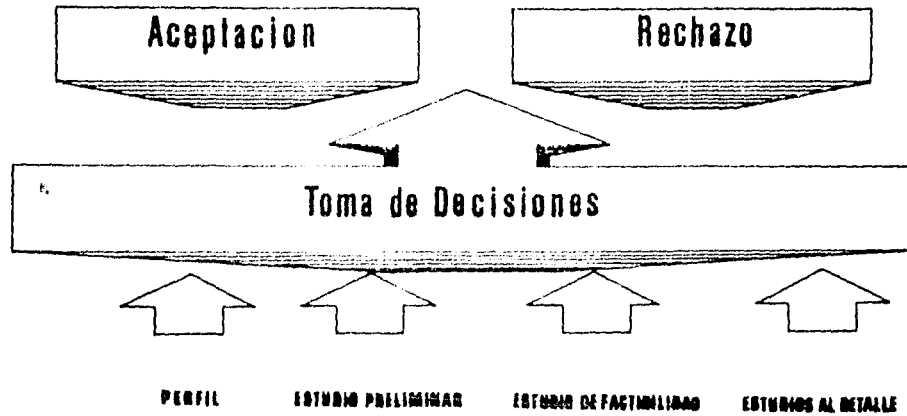
- 1) Contar con demasiada información
- 2) Poca complejidad del proyecto
- 3) Razones políticas

En el primer caso se tendría desde el inicio, por diversas razones, bastante información y antecedentes acerca de la --



# LAS ETAPAS DEL CICLO DEL PROYECTO Y LA TOMA DE DECISIONES

grafica 2



idea del proyecto, de tal suerte que el hecho de aprovechar - toda esa información no representaría en realidad un mayor - costo, por lo que tal vez el estudio podría llevarse a nivel - de prefactibilidad <sup>(18)</sup>, saltándose el Perfil.

En el segundo caso, es cierto que se pueden tener proyectos - de menor complejidad, por ejemplo algunos agropecuarios y de servicios, que tal vez no requieran estudios tan detallados - para su ejecución, por lo que del nivel de factibilidad pueden pasar a la ejecución directa. En otros casos se pueden pre-- sentar un conjunto de proyectos modulares, los cuales pueden - ser adaptados a diversas zonas, en este caso es probable que no todos atraviesen por un estudio preliminar, sino pasar de - la idea identificada a la factibilidad.

En el tercer caso, la razón de saltarse etapas no responde - ría a otra cosa más que el poder de decisión expresado direc- tamente como poder político, situación que en ocasiones desem boca en trágicas consecuencias, elefantes blancos, pero que - sin embargo no es del todo posible evitar.

### 3.3.2. Preliminar de Factibilidad

(18) En término prefactibilidad ha sido criticado por la incorrecta posi- ción del prefijo, no obstante, se ha difundido tanto entre los pro- yectistas que ha adquirido validez por costumbre.

Con respecto a la segunda etapa, estudio preliminar de factibilidad, estará enfocado a llevar la investigación, iniciada en el Perfil, al manejo y análisis de diferentes opciones o alternativas, resaltando la investigación sobre todo en aquellos aspectos que fueron tratados muy superficialmente en el análisis de la idea.

La posibilidad de encontrar opciones y de investigar esas opciones de la idea original, tratada ya a nivel de Perfil, se debe contemplar en esta etapa del ciclo. El hecho de buscar alternativas, está implicando en la mayoría de los casos, dar finalmente soluciones diferentes, por ejemplo: cuando se trata de aprovechar un recurso (suelo, agua, pasto, etc.) se - - pueden investigar las diversas alternativas de su aprovechamiento; cuando se trata de darle valor a un producto de origen primario, también se contemplan diferentes grados en su industrialización o comercialización; cuando se trata de problemas derivados de plantas en operación, como incrementos de producción, sustitución de equipos, nuevos diseños, etc., se plantean igualmente alternativas, en todos los casos es menester encontrar esas opciones, ya que en la última etapa del ciclo - se deberá manejar la mejor de ellas solamente.

Los aspectos que se abordan en el estudio preliminar de factibilidad son:

- Antecedentes del Proyecto
- Aspectos de Mercado y Comercialización
- Aspectos Técnicos
- Aspectos Financieros
- Evaluación del Proyecto
- Aspectos Organizativos
- Conclusiones y Recomendaciones

Para iniciar la formulación del estudio preliminar, lógicamente se tendrá que partir de la información contenida en el Perfil, pero además se tendrá que recurrir a información que hasta el momento no está disponible a la mano. En algunos casos el Perfil marca el tiempo, costo y fuentes de información de los aspectos claves, facilitando la tarea al proyectista - en esta etapa.

a) Antecedentes del Proyecto

En este punto se hará un resumen de todos los aspectos - que dieron vida a la idea de proyecto, mencionando todas las personas e instituciones involucradas hasta el momento, resaltando aquellas situaciones que pudieran facilitar o restringir su viabilidad.

b) Aspectos de Mercado y Comercialización

No es necesario gastar recursos en toda una investigación de muestreo y encuestas directas, sólo se deberá reforzar

la información estadística, destacando el análisis de las principales variables que están en juego, siendo la intención precisar mejor los volúmenes de venta y sus correspondientes ingresos.

c) Aspectos Técnicos

En este rubro se deberá profundizar el examen sobre la disponibilidad de materias primas con mayor apoyo estadístico, la ubicación del proyecto ahora deberá definirse a nivel general a partir de lo cual el tamaño será redefinido, así como el aspecto de proceso y tecnología. Todos estos aspectos deberán permitir precisar mejor los desembolsos que acarreará el proyecto, pudiendo solicitarse algunas cotizaciones para mayor precisión.

d) Aspectos Financieros

En esta etapa es necesario cuantificar la corriente de ingresos y la corriente de egresos, desde las inversiones desagregadas que demandará el proyecto, hasta sus gastos de operación, incluyendo, en caso de recibir financiamiento, el pago de intereses y la amortización probable del capital. Todo esto se podrá resumir en un flujo de fondos del proyecto, o sí se puede en los estados financieros proforma.

e) Evaluación del Proyecto

La evaluación del proyecto en esta etapa es imprescindible, por un lado, desde el punto de vista financiero, manejando sobre todo los indicadores más sencillos de calcular y, - por el otro lado, la evaluación social de acuerdo con los objetivos y metas en las cuales se inscribe el proyecto, pudiéndose manejar algunas cifras tal vez. No se debe -- evaluar el proyecto con metodologías laboriosas y difíciles, el objetivo es contar con indicadores de evaluación que midan su rendimiento y beneficios esperados para la - región o sector en que se ubica, sin entrar en sofisticaciones.

f) Aspectos Organizativos

Es pertinente en esta etapa aclarar el tipo de organiza-- ción que tendrá la futura empresa, así como el número de socios o entidades que participarán directamente en la - conformación de la misma, sobre todo ligado a las cuestio-- nes del financiamiento.

Cabe aclarar, que el hecho de haber detectado más de una al-- ternativa, no necesariamente implica estudiar todos los aspec-- tos anteriores por separado para cada una, pues dependiendo - del caso algunos aspectos serán casi iguales en ambas, por -- ejemplo la localización del proyecto, el universo del mercado, etc., acentuándose las diferencias en los resultados de la -

evaluación y sus respectivos indicadores. Recuérdese en este sentido que el objetivo de la presente etapa es encontrar la mejor alternativa del proyecto de acuerdo con los objetivos que persigue, esbozados desde la idea identificada, ya sea de tipo económico, social o político.

Al concluir el estudio preliminar se toma, igual que en la etapa anterior, una decisión sobre la conveniencia de proseguir con los estudios o bien abandonarlos por no presentar - - muestras de conveniencia, (ver Gráfica 2). Los estudios preliminares que resultaron aceptables deberán pasar por una selección para tener un orden que de paso a la etapa de factibilidad.

### 3.3.3. Estudio de Factibilidad

El estudio de factibilidad es la tercera etapa del Ciclo del Proyecto y una de las más importantes, pues en este nivel es posible tomar una decisión de mayor trascendencia en el manejo de los recursos. Dicho estudio está enfocado al análisis de la alternativa más atractiva estudiada en la etapa del estudio preliminar, abordando en general los mismos aspectos, - pero con mayor profundidad y dirigidos a la opción más recomendable.

Se deberá poner énfasis en los siguientes temas:

a) Estudio de Mercado y Comercialización.

Se pondrá cuidado en especificar perfectamente el bien o servicio, tener bien delimitado el universo consumidor, - haber investigado la oferta y demanda en forma más directa (muestreos, entrevistas, cuestionarios, etc.), proponer un sistema de comercialización y fijar una política de venta y precios.

b) Estudio de la Disponibilidad de Materias Primas e Insumos.

Se había comentado que este aspecto es básico en los proyectos agroindustriales, por lo que en esta etapa debe - tratarse por separado destacando: las condiciones de la producción en cuanto a márgenes de ganancias, apoyos institucionales, organización, etc., destino de la producción; precios de venta y adquisición; localización geográfica, periodos de disponibilidad y volúmenes disponibles para el proyecto.

c) Localización y Tamaño.

Es necesario definir el sitio preciso en donde se ubicará el proyecto, manejando un análisis de diferentes lugares en donde se consideren las principales variables - en juego. El tamaño deberá estar analizado contemplando



por lo menos dos opciones y manejando todos sus factores - condicionantes, esbozando el programa de producción o de servicios.

d) Ingeniería del Proyecto.

Este aspecto es típico en proyectos industriales, en esta etapa debe quedar terminada toda la ingeniería básica, poniendo énfasis en el proceso, tipo de tecnología y origen, requerimientos exactos de materias primas, mano de obra y servicios, así como la obra civil, todo apoyado en cotizaciones de dos o tres proveedores y planos. El cronograma de construcción, instalación y puesta en marcha debe ser acompañado también.

Para el caso de los proyectos agropecuarios se habla de un manejo de la explotación o de un desarrollo de los - - cultivos, en vez de ingeniería. Para los proyectos de -- servicios se habla de una descripción y funcionamiento de la operación del servicio.

e) Inversiones y Financiamiento.

En este punto es clave el cálculo del capital de trabajo a detalle, así como el tener bien definido el financiamiento del proyecto y las condiciones en que se otorga, - especificando la manera cómo el proyecto cubrirá sus deudas.

f) Presupuestos de Ingresos y Egresos.

Los datos registrados en cada presupuesto tendrán que estar perfectamente soportados en un anexo, además se marcará la clasificación de costos y gastos y se formularán los estudios financieros proforma de acuerdo con la legislación vigente, y el punto de equilibrio financiero.

g) Evaluación Financiera.

Se harán los dos tipos de análisis para medir la rentabilidad del proyecto, el contable y el de valores descontados, incluyendo un análisis de sensibilidad de los aspectos nodales que puedan afectar el proyecto.

h) Evaluación Económica-Social.

En esta etapa del ciclo es menester efectuar una evaluación que mida el impacto del proyecto hacia afuera, en la economía y la sociedad. El análisis económico-social puede ser abordado a partir del manejo de precios sociales y su enfoque Beneficio-Costo, traducido en diversos indicadores. Además puede medirse en función de los grandes agregados (Ingreso, Valor Agregado, etc.) y también por medio de objetivos definidos en el sector o región, diseñando una metodología para el caso, de no existir, la cual se deriva de los planes y programas en los cuales se inscribe el proyecto y a los cuales pre-

tende apoyar.

i) Organización del Proyecto.

El tipo de organización y la forma de administración que se llevará a cabo deben estar descritas y definidas, siendo congruentes con el tipo de proyecto y de objetivos que pretende.

j) Recomendaciones para la Implementación del Proyecto.

Es importante especificar claramente todas aquellas recomendaciones pertinentes detectadas por los proyectistas - para la buena ejecución y éxito del proyecto, advirtiendo su significado, como una forma de alertar sobre los factores o aspectos que puedan influir decididamente en la implementación del proyecto.

Al concluir el estudio de factibilidad igualmente se tomará - una decisión de aceptación o rechazo, si el proyecto no requiere estudios al detalle, seguramente se pasará a la inversión - directamente para comenzar su ejecución, si el proyecto requiere estudios más detallados se pasará a la siguiente etapa antes de efectuar la inversión, aún cuando estos estudios se consideren posteriormente como una inversión.

### 3.3.4. Estudios al Detalle y Otros Estudios.

La última etapa de la fase de preinversión la constituyen los estudios detallados y, en algunos casos, estudios complementarios. En el presente trabajo todos estos estudios se considerarán aún dentro de la preinversión no tanto porque en ocasiones todavía puedan influir en las decisiones, sino además por estar ubicados en un momento anterior a la inversión propiamente como tal y, cuando se recibió crédito, estar ligados a fondos de preinversión.

En los estudios al detalle se incluye: el proyecto de ingeniería al detalle que puede contener especificaciones de diseños, memorias de cálculo, planos y diagramas al detalle, análisis de propuestas, etc., además elaboración de láminas y maquetas, detalles de la organización, adaptación de tecnología y estudios de prospección. En el rubro de otros estudios, éstos tal vez no respondan precisamente a la necesidad de lo detallado, sino de lo complementario, como pueden ser estudios de mercadotecnia, censos económicos, muestreo de materiales, análisis de materiales y otras investigaciones que se demanden después de la etapa de factibilidad, teniendo la intención de apoyar o reforzar algún aspecto que pueda parecer insuficiente o dudoso.

De esta forma concluye la fase de preinversión y el proyecto pasa ahora a la fase de inversión, continuando con su ciclo. Dicha fase se integra por las siguientes etapas:

- 1) Ejecución del Proyecto
- 2) Puesta en Marcha
- 3) Administración

#### 3.3.5 Ejecución

En esta etapa es realmente cuando se comienza a gastar físicamente en el proyecto, es decir, la inversión fija contemplada empieza a ser realidad, a la vez seguida por todos los gastos intangibles, hasta llegar el capital de trabajo.

#### 3.3.6 Puesta en Marcha

Esta etapa inicia con el entrenamiento y capacitación de personal, realizando las primeras pruebas de funcionamiento de la empresa hasta alcanzar una operación que se considere normal.

### 3.3.7 Administración

Esta es la última etapa del proyecto y está referida únicamente al planeamiento y control de la operación inicial, con lo cual el proyecto termina dando paso a una empresa en operación, que puede estar dedicada a la producción de un bien o a la prestación de un servicio, de acuerdo con los objetivos originalmente trazados.

El proyecto como estudio termina cuando se convierte en una realidad expresada como empresa pública o privada. En algunos estudios se considera a la evaluación ex-post, de resultados, como la última etapa del ciclo. Esta visión es correcta si el proyecto fue generado dentro del sistema de planeación, teniendo como finalidad dicha evaluación un seguimiento que permita retroalimentar el proceso de identificación y ejecución de proyectos.

### 3.4 Tipología de Proyectos

Intentar hacer una clasificación de proyectos no es tarea fácil, pues dada la heterogeneidad de proyectos existentes, en ocasiones no es posible encuadrarlos en una definición precisa. En primer término cabe aclarar que la tipología se refie-

re a proyectos de inversión, definidos como: un conjunto de actividades que requiere para su realización de ciertos recursos, de los cuales se espera obtener en un futuro un monto de beneficios, previamente estimados, sean éstos de tipo económico, social o político, acordes con los objetivos trazados.

La definición anterior se distingue de la del "proyecto" en general, pues éste sólo se considera como la intención de ejecutar algo, que generalmente es una manifestación subjetiva planeada para el porvenir. En la definición anotada de proyecto de inversión resaltan los siguientes elementos: conjunto de actividades, objetivos, recursos, beneficios y sus estimaciones o previsiones futuras. Es importante destacar éste último aspecto, pues generalmente se pasa por alto que una parte sustancial del proyecto es el conjunto de proyecciones que permiten medir en el futuro los rendimientos o beneficios esperados, expresados cuantitativamente, cosa que no sucede en un proyecto cualquiera.

De esta forma el criterio adoptado para la clasificación de proyecto será de acuerdo con el producto final obtenido y el objetivo que persigue dicho producto. La clasificación por producto de hecho ya ha sido ensayada<sup>(19)</sup>, sin embargo, se ha

(19) Ver Calderón y Roitman, "Formulación de Proyectos Agropecuarios, Extractivos, de Transporte y Energéticos", Cuadernos del ILPES. No. 21, 1974.

perdido de vista el objetivo y las correspondientes opciones de proyecto.

También se han clasificado los proyectos de inversión por sectores; industriales, agropecuarios, servicios, etc., como por su alcance geográfico; locales, regionales, nacionales, multinacionales o transnacionales, finalmente ha influido la composición de la inversión, hablándose de proyectos; privados, públicos, mixtos y de coinversión (varios países).

La clasificación adoptada en este trabajo, por producto final y el objetivo que pretende, se agrupa en tres grandes tipos de proyectos: 1) de bienes, proyectos que producen artículos o mercancías cuyo objetivo puede ser incrementar la oferta, mejorar la presentación, diseño y/o calidad del producto; 2) de servicios, proyectos cuyo producto final es un servicio, ya sea público o privado; 3) de investigación, proyectos cuyo producto no es un bien, ni un servicio, sino conocimientos, pretendiendo, por tanto, incrementar el acervo social en ese sentido.

Dentro de los proyectos que producen bienes hay una clasificación en tres grupos: bienes de consumo final, destinados al consumidor final; bienes de consumo intermedio, destinados a los productores, los cuales a su vez los incorporan para obtener otro producto y; bienes de capital, destinados a la pro-



ducción de máquinas, cuyo objetivo no es el consumo, sino más bien ampliar la capacidad productiva de la sociedad. Dentro de estos tres grupos puede ser ubicado cualquier proyecto que produzca algún bien. (Ver Gráfica No. 3).

Los proyectos de bienes, ya sea de consumo final o intermedio puede ser: agrícolas, pecuarios, frutícolas, forestales (plantación, recolección y corte), pesqueros (cultivo y reproducción), agroindustriales, industriales, extractivos (minerales, bancos y captura solamente) y energéticos (petróleo, carbón, gas y aire caliente del subsuelo) éstos últimos en ocasiones pueden caer dentro de los extractivos, se han separado debido a su importancia en el desarrollo económico. Los proyectos de bienes de capital únicamente han sido clasificados como industriales, habiendo una variedad en función del tipo de bien que produzcan.

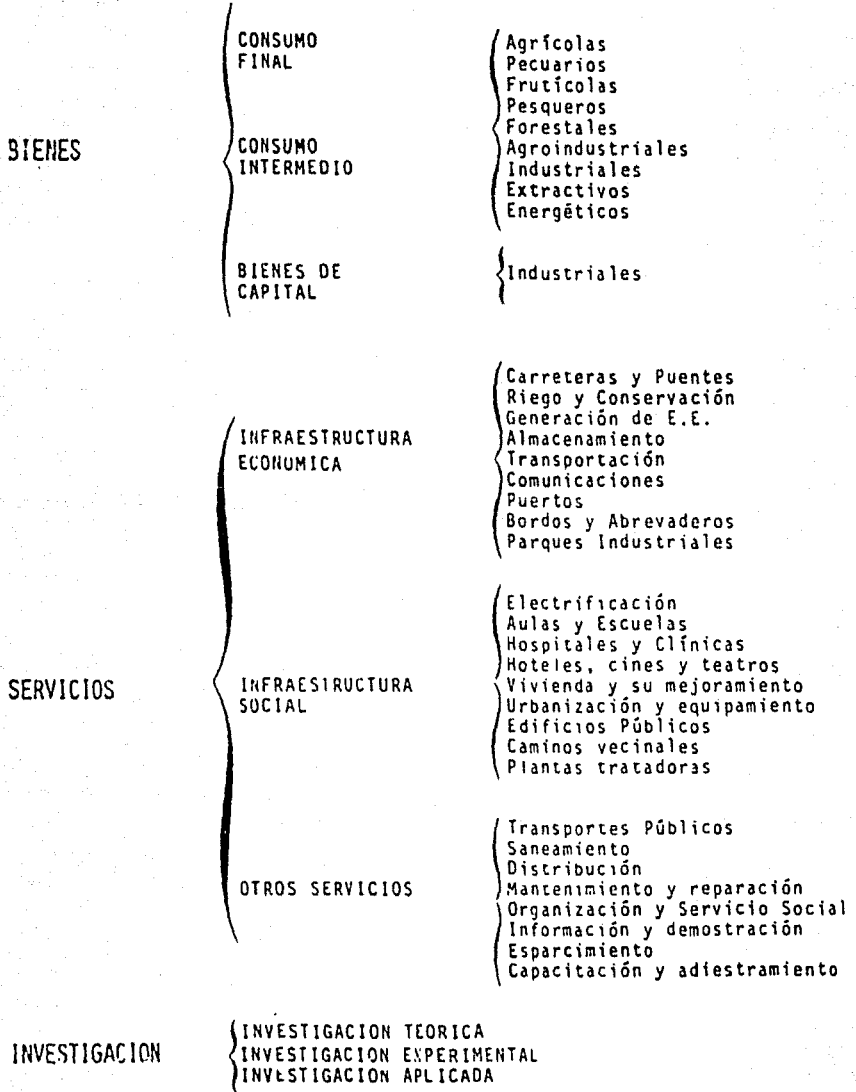
Por su parte, los proyectos de servicios se agruparon en tres: de infraestructura económica cuyo objetivo es servir de apoyo a la producción y distribución de bienes; de infraestructura social, cuyo objetivo es dotar de la infraestructura necesaria para la prestación de un servicio, que generalmente beneficia a la comunidad y; otros servicios, cuyo objetivo es simplemente prestar el servicio, para lo cual, tal vez, primero se dotó de la infraestructura necesaria.

En los de infraestructura económica se agrupan proyectos de: carreteras y puentes, riego y conservación (suelos, agua, selva), generación de energía eléctrica; almacenamiento (silos y bodegas); comunicaciones (teléfono, telex, correos, televisión, etc.); transportación (proyectos de carga terrestre, área, marítima); puertos, enfocados para apoyar el movimiento de mercancías; bordos y abrevaderos, para apoyar la ganadería y la agricultura y parques industriales, los cuales ofrecen una serie de instalaciones y servicios integrados, con el objeto de promover la actividad económica.

En los proyectos de infraestructura social se incluyen proyectos de: electrificación (tendidas de líneas a comunidades); escuelas y aulas; hospitales, clínicas y centros de salud; hoteles, cines y teatros; vivienda y su mejoramiento (desde aplados, pisos, etc., hasta reconstrucción y ampliación) urbanización y equipamiento (pavimentación, trazado, guarniciones, drenaje, agua potable, alumbrado, recolección de basura, etc.); edificios públicos (para albergar oficinas, museos, diversiones, centros de investigación, etc.); caminos vecinales, éstos se refieren al tránsito de personas más que de vehículos, siendo su objetivo social más que económico y, por último; plantas tratadoras, básicamente de basura y aguas residuales, este grupo de proyectos está muy relacionado con los de saneamiento.

En el rubro de otros servicios se han agrupado proyectos que

TIPOLOGIA DE PROYECTOS



tienen como intención dotar de servicios públicos, se incluyen: transportes de pasajeros; saneamiento (descontaminación ambiental, eliminación de desechos, vacunación, etc.); distribución, se refiere fundamentalmente a los bienes, distribuidos por medio de tiendas, almacenes y centrales con diferentes grados de intermediación, en ocasiones se presenta un tipo especial de establecimiento, por ejemplo, la distribución de gasolina, petróleo y gas, además estos proyectos están muy vinculados con los de transportación; mantenimiento y reparación, el ejemplo típico de estos proyectos son los talleres y centrales de maquinaria, además, pueden existir proyectos que sólo se avoquen al mantenimiento (máquinas, edificios, pisos, jardines, etc.); organización y servicio social, está relacionado básicamente con proyectos de desarrollo de la comunidad, que involucran la promoción de actividades y la organización de grupos, con apoyo del servicio social estudiantil; información y demostración, se refiere a proyectos de centros informativos, pudiendo ser modulares, y a proyectos de demostración, como exposiciones y demostraciones de parcelas y otras técnicas de producción; esparcimiento, incluye proyectos de agencias de viaje y de juegos y diversiones, finalmente se tienen proyectos de capacitación y adiestramiento de personal a diferentes niveles, ya sea en centros establecidos para tal fin o bien en forma especial y de corta duración.

Por último se tienen los proyectos de investigación cuyo producto no es ni un bien ni un servicio, sino conocimientos, este tipo de proyectos puede escapar a la identificación, formulación y evaluación manejada para el resto de los proyectos ya que su producto es de lo más intangible, mientras no se tienen los resultados concretos, su consumo, además, no es tan generalizado como en el caso de los bienes o servicios y su realización generalmente está relacionada con la cultura y la educación. Se abrieron tres grupos de investigaciones: la teoría casi siempre enfocada al análisis histórico y/o del desarrollo de la teoría pura; la experimental más vinculada a las ciencias naturales y sobre todo a las exactas (investigación de la naturaleza, del espacio, de los mares, etc.) y la investigación aplicada, referida a aspectos muy concretos que generalmente se ligan a la producción. Cabe aclarar, que la investigación experimental y aplicada en ocasiones se complementan perfectamente, cuando del experimento se pasa a la aplicación práctica. En cada grupo se puede concebir un sin número de proyectos, por lo que la diversidad va muy de acuerdo al número de ciencias y ramas científicas.

La tipología anterior de proyectos de inversión no pretende ser acabada, dadas las dificultades que representa la clasificación de proyectos es posible que en algunos casos se piense que no se adecua algún proyecto en su casillero, por lo que -

también cabe la posibilidad de ubicarlo en varios casilleros, hablando de una clasificación cruzada de proyectos; ejemplo - de lo anterior pueden ser los proyectos de transportes, comunicaciones y obras viales. Por otro lado, se tiene que hacer mención de un tipo de proyectos de inversión que tal vez no se encuadra en la clasificación anterior, estos son los proyectos políticos, cuyo objetivo puede ser el ganar posiciones de fuerza y poder, ya sea en un partido con respecto a la sociedad, o en un sindicato con respecto a una empresa, el producto de estos proyectos no es ni bienes, ni servicios, ni conocimientos, sino cuotas de poder. Este tipo de proyectos representan una de las excepciones más grotescas en el tema, pudiéndose ubicar en un contexto macro como grandes proyectos.

### 3.5. Formas de Preparación y Presentación de los Proyectos de Inversión

Se ha hablado de la formulación por etapas y por materias, para tratar de demostrar la inconveniencia en la formulación de un proyecto que no pasa por distintas etapas, mencionándose - que es una formulación tradicional. En realidad la formulación por etapas y materias no se contradicen, sino que se complementan. Evidentemente el hecho de ir analizando un proyecto por etapas permite ir avanzando a pasos firmes en las deci-

siones de inversión, como se vió anteriormente, lo cual representa a fin de cuentas, mayores ventajas que sí se decide formular el proyecto desde un principio a la etapa de factibilidad. Sin embargo, recuérdese que en cada etapa del proyecto - tendrá que abordarse una serie de temas o materias, los cuales están acordes con la etapa misma y su correspondiente grado de investigación. Así un proyecto debe ser formulado por materias o aspectos básicos de acuerdo a la etapa de análisis e - investigación en que se encuentra, dichos temas ya se tocaron en el Ciclo del Proyecto. Los inconvenientes de formular un proyecto saltándose etapas se expresan sobre todo en un alto grado de incertidumbre y, por tanto, en decisiones equivocadas de inversión. El hecho de formular un proyecto considerando sólo una etapa, generalmente la de factibilidad, responde a - una falta de planeación en el trabajo, presiones políticas individuales o de grupos, aguda escasez de recursos para estudios, presiones para ejercer la inversión o su justificación y falta de control por el organismo de planificación. Evidentemente que el proceder de tal forma implica un riesgo, si el proyecto resulta recomendable, se puede decir que se ahorraron recursos de las etapas previas, pero si el proyecto no es viable, el resultado es desastrozo, pues la inversión para llegar a esa conclusión fue muy alta comparada a la que se hubiera hecho sí el proyecto se hubiese formulado por etapas. Recuérdese que en las primeras etapas con pocas inversiones -

se pueden obtener resultados significativos, pero en las últimas etapas, el costo se eleva considerablemente para ganarle un poco de terreno a la certidumbre.

Por otro lado, la forma como el proyecto se prepara no es la misma que como se presenta, es decir, el orden que sigue la investigación no corresponde al orden de presentación o exposición. De esta forma, "no es posible estudiar independientemente un aspecto hasta agotar la materia para después encajarlo en la estructura del proyecto"<sup>(20)</sup>, sino en realidad los aspectos están interrelacionados, lo que permite investigar varias cosas a la vez, en un proceso de aproximaciones sucesivas.

Generalmente el punto de partida en la formulación es el estudio de mercado y la disponibilidad de materias primas. Después es posible ir investigando el tamaño, la ingeniería, la localización, las inversiones, el financiamiento y la organización, posteriormente se abordan los presupuestos y la evaluación. Más como se mencionó, no es necesario agotar un aspecto para pasar a otro, al contrario la investigación puede abarcar en paralelo varios aspectos a la vez y por diversos especialistas, pues la formulación de proyectos tiene un carácter

---

(20) Adolfo Solís, "Algunos Aspectos Generales del Proyecto de Inversión", CECAP-FONEP, México, D.F. 1983, pág. 30.



interdisciplinario y de trabajo en grupo. Se ha generalizado - mucho la costumbre de presentar cualquier proyecto como se presentan los que producen bienes, sobre todo los industriales. Es ta extrapolación a ido más allá y se tiende a investigar cualquier proyecto con la metodología de los industriales igualmente.

Lo anterior obedece en gran medida a que las primeras metodolo-- gías y las más abundantes desarrolladas hasta la fecha por diver sos organismos, sobre todo internacionales, han sido las relacio-- nadas con proyectos industriales <sup>(21)</sup>. Sin embargo, esta situa-- ción debe ser superada, reconociendo que ni la presentación ni - la metodología es la misma para cualquier tipo de proyectos, por lo que el diseño de metodologías en muchos casos es una tarea que aún está pendiente.

Si bien es cierto que en algunas veces es posible aplicar las -- mismas técnicas y los mismos criterios, esto no puede ser genera-- lizado, los proyectos de servicios tienen otras características que los distinguen de los de bienes y dentro de éstos los agrope cuarios difieren de los industriales y los pesqueros a su vez no son iguales que los mineros, aunque los dos puedan ser extracti-- vos, etc.

De este modo, la investigación y el método utilizado debe ser de acuerdo con el tipo de proyecto que se pretende formular, así co mo su presentación también cambia.

---

(21) Recuérdese el Manual de la ONU, los estudios del CEMLA, así como los es-- tudios de la CNUDI y del CENETI y SEPAFIN en México.

### 3.6 La Toma de Decisiones de Inversión

El acto de invertir, ya sea por un agente público o privado, se define como el incremento o la formación de capital, tanto en la producción de bienes como en la generación de servicios. El capital generalmente se materializa como activo fijo, activo diferido y capital de trabajo.

Cabe recordar, que la planeación del desarrollo, una vez iniciada, - tiene, entre otras, dos tareas básicas que mantener, por un lado, la movilización de recursos para destinarlos a la inversión productiva y por otro, la asignación y/o encauzamiento de las mismas inversiones.

En este último sentido es que la toma de decisiones tiene un papel clave en el proceso de planeación y de conducción de la economía y la - sociedad, pues define la cantidad de recursos por asignarse y su - - orientación para cada uno de los sectores, por lo cual es menester reconocer la importancia que tiene un acto de esta naturaleza, lo - cual a veces es subestimado; no obstante que las decisiones de inversión impactan principalmente en la producción, el empleo, la distribución del ingreso, el comercio exterior y el bienestar social.

La decisión de invertir evidentemente tiene connotaciones y razones diferentes, ya sea que se trate del sector privado, social o pública. A continuación se hará un perfil de los móviles que existen en cada sector, profundizando en la inversión pública.

#### La inversión privada

La inversión privada generalmente se decide en forma inducida como respuesta al empuje de una demanda creciente. Es decir, responde - en gran medida a las fuerzas del mercado, siendo su objetivo funda-

mental alcanzar altas tasas de ganancia.

Los inversionistas privados han preferido tradicionalmente los sectores secundario, la industria de transformación, y terciario, el comercio, para canalizar sus recursos. Sin embargo, ante las crisis económicas ha pasado a ocupar un lugar preponderante el sector financiero, pues éste ha ofrecido altas ganancias con menores problemas de tiempo y operación, representando riesgos menores para obtener los beneficios esperados.

La decisión de inversión en este sector está fuertemente influenciada, además, por:

- 1) el nivel de inflación existente y el comportamiento del mercado cambiario
- 2) las tasas de intereses activas y pasivas
- 3) el clima de confianza que exista hacia el gobierno y sus instituciones
- 4) los incentivos fiscales y financieros, principalmente, que puedan obtener
- 5) la rentabilidad de la inversión en sí y con respecto a los factores anteriores.

De este modo, es muy frecuente que los inversionistas privados decidan en un momento dado no invertir, debido no a una escasez de recursos, sino a una inconveniencia o desacuerdo en cualquiera de los factores anteriores.

La inversión del sector social

En última instancia la decisión en este sector es definida en función de los mismos factores que mueve a la privada. Sólo que este sector está integrado por inversionistas que tienen en general menor capacidad para invertir, siendo muchos de ellos inversionistas en potencia, debido a que la parte con que cuentan para la inversión es, en muchos casos, solamente sus mismos recursos físicos y naturales. Debido a esta situación la decisión de invertir responde también a la defensa en el uso y aprovechamiento de sus recursos, a la protección de sus ingresos, evitando intermediarios por ejemplo, y a la necesidad de lograr ciertas economías de escala. Por estas razones, en ocasiones, si bien la garantía tiene un peso fundamental, tienden a ser más moderados en las expectativas que se fijan, a diferencia de los inversionistas más fuertes, para los cuales no depende su supervivencia - de los ingresos inmediatos derivados de la inversión, cosa que sí sucede con los núcleos que integran el llamado sector social.

#### La inversión pública

Cabe preguntarse ahora, sobre qué bases se toma la decisión de invertir en el sector público. Si el Estado ha decidido llevar adelante un proceso de planeación del desarrollo, es obvio que las decisiones de inversión que adopte tenderán a racionalizarse cada vez más, no en términos de un beneficio particular, sino en cuanto a los recursos que dispone y a los objetivos que pretende alcanzar para la colectividad, generalmente estos objetivos se expresan como un mejoramiento en la calidad de vida de su población y por tanto se habla en términos de beneficio social.

En forma general las inversiones públicas están determinadas por:

- 1) Las actividades que considera el Estado estratégicas o de interés público
- 2) Los objetivos y prioridades nacionales

### 3) Los objetivos sectoriales y regionales

Analizando cada uno de los tres móviles que definen la toma de decisiones en el sector, cierto es que en primer término la inversión se decide en función de que tan estratégico es el asunto para: la supervivencia misma del Estado, defensa, por ejemplo; independencia y soberanía, recursos naturales, por ejemplo; y expropiaciones, de terrenos, de algunos servicios, empresas, etc.

Las actividades estratégicas pueden ser entendidas de dos formas; o bien, son aquellas que apoyan la estrategia definida en el plan de desarrollo o son estratégicas en función de lo plasmado en la constitución política. Esta es una cuestión que en muchos Estados no queda del todo clara y que una vez definida puede comprender otro tipo de inversiones además de los ya anunciadas anteriormente.

Con respecto al segundo punto y reconociendo el alto grado de heterogeneidad en las acciones del Estado, los objetivos perseguidos por éste son muy variados e incluso en momentos contradictorios; es decir, que una inversión puede estar acorde con el objetivo empleo, - por ejemplo, pero estar en desacuerdo con el objetivo déficit público, para poner un caso, donde ambos son objetivos nacionales.

Esto es derivado de la situación referida cuando se tiene una cantidad de objetivos múltiples, donde o bien cualquier inversión puede ser justificada o donde una puede negar a otra en función de su objetivo. Por esta razón es indispensable fijar ciertas prioridades, donde un objetivo es prioritario sobre otro, siendo de este modo - posible discriminar una serie de inversiones que no son del todo recomendables, por su falta de prioridad, aún cuando puedan aportar - beneficios a la sociedad.

Cabe mencionar, que generalmente los objetivos nacionales que se pretenden están plasmados en un plan o programa nacional de acción o bien son anunciados constantemente por los responsables de la admi-

nistración pública, como parte de la gestión gubernamental, sin embargo, cuando los objetivos no son claros o bien no están explícitos, por lo que se manejan en forma implícita, trae como resultado la improvisación en las decisiones, pues se desconoce cuál es la base o punto de referencia de cada decisión. Además, sino existe una definición clara de prioridades y, por tanto, de objetivos prioritarios, la selección de las inversiones se dificulta, ya que cualquiera puede aportar a los objetivos, impidiendo una racionalización en el proceso de toma de decisiones públicas.

Asimismo, cuando el país tiene perfectamente identificada una estrategia de desarrollo y si la actividad a donde se pretende invertir se considera estratégica en función de su relación con la estrategia, seguramente está directamente vinculada a alguno de los objetivos nacionales, dada la interrelación entre objetivos y estrategias, por lo que éstos seguramente adquieren el carácter de prioritarios, amarrándose dos aspectos claves en las decisiones públicas: lo que se pretende alcanzar y la manera que se debe seguir para no perderse y llegar más rápido.

Con respecto al tercer punto, la inversión pública también se decide en función de los objetivos sectoriales y/o regionales, vinculados al desarrollo de la actividad económica en el territorio y a la importancia que se le da a los diferentes sectores económicos (agricultura, industria, educación, salud, etc.), igualmente que en el caso de los objetivos nacionales es necesario fijar prioridades y determinar la relación entre ambos objetivos.

Ahora bien, no obstante que los tres factores anteriores constituyen un marco en función de cuál se decide la inversión pública, ésta se enfrenta a varios problemas que la determinan, entre los cuales se destacarán los siguientes:

- 1) Objetivos múltiples

- 2) Parámetros de valoración
- 3) Autonomía en las decisiones
- 4) Ejecución de las decisiones

Objetivos Múltiples.- ya se mencionó anteriormente la infinidad de objetivos que en un momento dado persiguen las diferentes áreas e instituciones del sector público, por lo cual se dijo, es necesario fijar prioridades en función del modelo de desarrollo que se planea seguir, con lo cual se evita el enfrentamiento entre distintos tipos de objetivos y se precisan cuáles son los objetivos nacionales y regionales básicos.

Parámetros de Valoración.- para la inversión pública no existe un solo parámetro de valoración de los beneficios y de su aportación a los objetivos y estrategias, tan claro como en la inversión privada, la ganancia. Esto se refiere a cómo medir el beneficio esperado de la inversión y su correspondiente aportación a los objetivos generales. Es en este aspecto que el proyecto de inversión se convierte en el instrumento principal de la toma de decisiones pues sólo a través de las técnicas de formulación y evaluación de proyectos es posible medir anticipadamente los rendimientos probables de la inversión, conociéndose los beneficios esperados, se deciden aquellas inversiones más recomendables y por tanto se asignan recursos para su ejecución.

Sin embargo, la manera como se valoran los costos y beneficios no depende de un solo parámetro, pues no existe un objetivo único y los parámetros de evaluación están estrechamente relacionados con los objetivos que se pretenden. Pongamos un ejemplo; se tienen los siguientes objetivos nacionales: generar empleos, disminuir el déficit público, elevar el producto y generar divisas. Se llevarán adelante aquellas inversiones que cumplan con estos objetivos; para saber cuáles cumplen con los objetivos se debe contar con un pará-

metro de valoración correspondiente a cada objetivo.

Digamos que los parámetros necesarios para el tipo de objetivos son los siguientes:

<u>OBJETIVOS</u>	<u>PARAMETROS</u>
. Generar empleo	Coficiente de empleo (CDE) Costo por empleo (CPE)
. Déficit público	Relación beneficios a costos (B/C) Tasa interna de retorno (TIR)
. Elevar el PIB	Valor agregado bruto (VAB) Relación producto-capital (P/K)
. Generar divisas	Coficiente neto de divisas (CND)

Cabe mencionar que los parámetros son indicadores cuantitativos que resumen todo el resultado del proyecto en un conjunto de datos, los cuales al evaluarlos, reflejan cuál es el comportamiento que tendrá la inversión ante los objetivos que se persiguen.

De esta forma y suponiendo que sólo importaran en un país estos cuatro objetivos, se seleccionarían aquellos proyectos que cumplieran con dichos objetivos en mayor proporción. Por lo tanto, la primera tarea importante, dado que se cuentan con diversos objetivos prioritarios, es construir un parámetro acorde con cada objetivo. En esta tarea afortunadamente ya se ha avanzado bastante y existen algunos trabajos desarrollados.

El segundo problema y más serio, es precisar el mínimo aceptable para cada parámetro, es decir tener un parámetro expresado en forma numérica con el cual comparar el resultado de cualquier proyecto. Por ejemplo si el proyecto arroja una tasa de rendimiento del 90%, sólo se puede definir que tan aceptable es, cuando se ha precisado



el costo del capital en el sector público, suponiéndose del 85%, entonces es posible decidir lo recomendable o no de la inversión. Los parámetros que tienen un valor único para toda la economía se les ha denominado parámetros nacionales (PNC), en este sentido se inscriben por ejemplo la tasa de interés y el valor de las divisas.

Autonomía en las Decisiones.- este aspecto se refiere a quien toma la decisión finalmente, es decir, las decisiones pueden depender de una persona o bien de un grupo de personas, así mismo puede ser obligatorio el visto bueno o aprobación de un tercero, etc. por lo que el aspecto administrativo de la toma de decisiones también es importante. En este sentido existe una relación estrecha entre política y administración, el problema de la toma de decisiones es un problema político, pues el poder de decidir es una forma del poder político.

El problema principal se da cuando la persona(s) que toma la decisión de inversión cuenta con demasiada autonomía, de tal forma que dicha situación permite tomar decisiones al margen e independientemente de todo un marco o sistema de planeación al cual apearse. Si a esta situación se le agrega la cantidad y la calidad de las decisiones el problema se agudiza más todavía, así mismo si se cuestiona la capacidad y preparación en el renglón donde se toman las decisiones el cuadro se completa aún más.

De esta forma la autonomía, el exceso en la cantidad y la falta de conocimientos en la materia necesariamente conducen a decisiones equivocadas en el manejo de los fondos públicos. Sin embargo, mayor autonomía y centralización representan mayor poder, siendo así el poder político le pone obstáculos a la planeación y racionalización de la toma de decisiones en más de un caso.

Ejecución de las Decisiones.- finalmente el problema se refleja también en la ejecución de lo ya decidido, en llevar adelante la inversión en los términos y con las características con que fue aprobada. Este aspecto también cae en buena parte en el campo de -

la administración, pues se relaciona directamente con la programación de inversiones, con la ministración oportuna de los fondos y con el responsable del proyecto. Sin embargo, el responsable de la ejecución, ya sea en forma directa o a través de contratos, es el que responde, como institución o persona, por los efectos de la inversión; los beneficios esperados pueden venirse abajo debido a una mala ejecución y administración del proyecto.

Toda esta problemática de la toma de decisiones de inversión pública en el contexto de la planeación, y el papel de los proyectos será retomada más adelante.

#### IV. ANALISIS DEL PROCESO DE PLANEACION EN MEXICO

##### 4.1. De 1930 a 1976

En México a partir de la Constitución Política de 1917, producto de la Revolución, se fijan las bases jurídicas que patentizan - una intervención más activa del Estado en favor de la comunidad. El respaldo jurídico para poner en marcha el primer intento de - hacer planeación, antes que en muchos otros países, lo dió la - Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930, la cual facultaba al Estado a "regular el crecimiento progresivo y ordenado del país", con el objetivo principal, en ese entonces, de levantar un inventario de recursos naturales, por medio de un "Plan Nacional de México".

Como se sabe en ese momento se abatía una depresión económica - mundial, lo que influyó a que el Estado previera sus obras futuras de infraestructura y tratara de coordinar sus acciones en - ese sentido.

Todavía en el marco de la gran depresión, el Partido Nacional - Revolucionario, PNR, presentó el Plan Sexenal 1934-1940, el cual fue más bien un documento político-económico, encaminado a sacar al país de la crisis y que contenía lineamientos generales de política económica, como la dotación y restitución de la tierra, - las facilidades, capacitación para trabajarla, así como el apoyo necesario en obras de infraestructura, asimismo, contenía declaraciones políticas propias del partido.

No obstante, el Plan Sexenal permitió al Estado contar con un buen marco de arranque bajo el cual orientar el proceso de desarrollo, aún cuando para algunos autores no tuvo ningún efecto práctico (2).

Pienso más bien que el Plan fue ampliamente superado por el gobierno cardenista, el cual no sólo impulsó el reparto agrario, sino fomentó la educación pública, acrecentó la infraestructura en comunicaciones e hidráulica y nacionalizó el petróleo. Ciertamente es que iba a tardar para que algún plan fuera elaborado con la inclusión de amplios sectores de la población, con la especificación de los instrumentos o medios para alcanzar los propósitos y con el respaldo administrativo indispensable, por lo que el plan tuvo muchas carencias.

El segundo Plan Sexenal 1941-1946, elaborado por instrucciones de Lázaro Cárdenas, contempló un esquema más conformado encaminado a proseguir con la política cardenista. Se propone consolidar el ejido y continuar con la inversión en infraestructura. No obstante en este caso, Avila Camacho hizo muy poco uso del plan, pues su política económica fue más conservadora y su régimen se vio afectado por un fenómeno externo muy importante: la Segunda Guerra Mundial.

Dicha Guerra permitió promover el desarrollo industrial e incrementar el producto por habitante a niveles nunca previstos anteriormente, por lo que tales circunstancias indujeron el olvido del plan.

Durante el Sexenio de Miguel Alemán 1946-1952, el impacto de la post-guerra sigue favoreciendo al país, alentando la inversión

---

(2) Miguel S. Wionczek "Antecedentes de la Planeación en México" en Bases para la Planeación Económica y Social de México, pág. 27, Ed. S. XXI, México, D.F. 1980.

privada y reafirmandose la inversión pública, existiendo diversos tipos de organismos públicos y empresas estatales. Por esta razón en 1948 se crea la Comisión Nacional de Inversiones encargada de controlar y vigilar a dichas empresas. En ese régimen no se formuló ningún plan y aún cuando el mismo presidente retomó desde la campaña los problemas económicos, habiendo una participación más amplia, no se logró conformar un Programa Nacional que orientará las acciones. Más que nada se confirmó la intervención estatal en la producción y en la dotación de infraestructura, con el objeto de darle facilidades a la inversión privada.

Sin embargo, debido a que una buena parte de la inversión pública se había venido financiando con créditos externos y a que el monto de las importaciones había crecido increíblemente, en 1949 se fija una nueva paridad del peso frente al dólar a \$8.65.

En el régimen de Ruiz Cortines se tuvo que afrontar serios problemas económicos heredados del Sexenio anterior, ya que había pasado la bonanza de la posguerra, por lo que el presidente ordenó se preparara un Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, para tal fin se creó la Comisión de Inversiones, que a partir de 1954 dependió del Secretario de la Presidencia, mismo año en que se devalúa nuevamente el peso frente al dólar a \$12.50.

Con dicha Comisión se le da un impulso en el país a la Programación de Inversiones Públicas, estando éstas sujetas a una aprobación, ordenación temporal y evaluación por parte de un organismo, situación que no se había dado anteriormente. Inclusive, dentro de sus funciones se menciona por vez primera la de evaluar proyectos de inversión, estableciéndose una serie de criterios de los cuales hubo dos de mayor peso: la productividad económica y el beneficio social; sin embargo, en muchos casos e imponían criterios de tipo pragmático (3).

---

(3) Miguel S. Wionczek, op. cit., p. 38.

En 1956 la Comisión formuló su primer Plan de Inversiones para el periodo 1957-1958, siendo su principal interés la distribución de los fondos de un modo más racional. De esta forma, la Comisión significó, resumidamente, un intermediario entre la fuente de recursos y los destinatarios, con poder de veto sobre los programas de inversión pública.

Durante el sexenio de Adolfo López Mateos 1959-1964 se crea la Secretaría de la Presidencia, la cual absorbió las funciones de la Comisión de Inversiones, quedando integrada como Dirección de Inversiones Públicas. Así también se creó la Dirección de Planeación, dentro de la misma Secretaría, empezando a tomar fuerza hasta 1962, en que se revisaron algunos programas sectoriales y se formuló un Programa de Desarrollo Regional para la Península de Yucatán y otro para Chiapas y Tabasco.

El 1º de marzo de 1962 se crea la Comisión Intersecretarial la cual se encargó de formular el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, que fue más bien un Programa Nacional de Inversiones, el cual no había podido ser elaborado, pues la Dirección de Planeación había actuado con hermetismo, e incluso la misma Secretaría de la Presidencia había aislado al resto de la Administración Pública en su elaboración, no pudiendo cumplir sus funciones satisfactoriamente.

Al parecer el Plan fue modificado para 1963-1965 por influencia de la carta de Punta del Este y se rehizo en consonancia con sus principios, con el objeto de obtener empréstitos en el marco de la Alianza para el Progreso.

Dos hechos fueron los que normaron la elaboración del Plan de Acción Inmediata: la crisis manifiesta en 1961, ya que el producto bruto interno por habitante aumentó sólo 0.4% y la inversión privada observó un decremento, así como la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso en 1961, la cual exhortaba a los países

participantes a formular planes de desarrollo a largo plazo.

Este plan fue el primero con intenciones globalizadoras, incluyendo lineamientos de inversión sobre el sector privado, pero no fue conformado por todos los sectores de la Administración Pública, - por lo que sus resultados fueron escuetos y se enfocaron sobre todo a la consecución de créditos externos.

En el régimen de Gustavo Díaz Ordaz se reúne la Comisión Intersecretarial y en 1965 se elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

Los objetivos más importantes del Plan fueron: impulso al sector agropecuario, aumentar las exportaciones, mejorar la distribución del ingreso, mejorar las condiciones de vida de la población y aspirar un crecimiento del PIB del 6.5% anual; un 0.5% más que sin el Plan (4).

Este plan se concretó a dar lineamientos generales a los organismos y empresas del sector público y, tratando de ser globalizador, marcaba algunos estímulos al sector privado como acciones indicativas. Se volvió a practicar la programación de inversiones a través del Programa de Inversiones Públicas para el quinquenio - 1966-1970, el Plan tuvo muy pocos resultados prácticos, pues sólo se maneja en altos niveles del Poder Ejecutivo, presentándose, - además, la crisis política de 1968 por lo que el régimen perdió credibilidad para efectuar cualquier acción que involucrara al grueso de la población, incluyendo a los empleados públicos.

Durante el régimen echeverrista 1970-1976, la planeación se expresó más que nada como Programación y Control de Inversiones - Públicas. Se institucionalizaron las Unidades de Programación -

---

(4) Arturo Guillen, "Planificación Económica a la Mexicana", Ed. Nuestro Tiempo, pág. 80, México, D.F. 1980.

en las Secretarías de Estado, se promulgó la ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y se creó la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público.

Más que contar con un Plan General, se formularon algunos planes y programas sectoriales como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural PIDER, dependiendo de la Secretaría de la Presidencia, el Plan Chontalpa, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Plan Agrícola Nacional y un Anterproyecto de lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, de éstos dos últimos documentos muy poco se supo.

El sexenio de Luis Echeverría presentó finalmente una contracción de la producción y el empleo, un incremento acelerado en los precios y una dolarización en el sistema financiero, lo que condujo a una devaluación del peso y a la intervención del Fondo Monetario Internacional.

#### 4.2. De 1977 a 1982

Para el sexenio de José López Portillo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), elaboró el Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Este fue un documento político elaborado al calor de las elecciones sin la participación de los demás sectores, estando, además - maniatado por los compromisos que el país acordó con el F.M.I. - para salir de la crisis.

Entre las medidas acordadas destacan las siguientes: reducción del gasto público, restricción a la emisión primaria de moneda y tope al endeudamiento externo, freno al crecimiento de los salarios y eliminar progresivamente las barreras no arancelarias a la importación. El resultado de esa política económica fue elocuente,



para 1977 el PIB creció sólo un 3.3% y la inflación fue del - - 32.1% (5).

Sin embargo, la planeación en México al iniciarse dicho sexenio tendría un impulso importante, pues se efectuaron una serie de reformas en la administración pública encaminadas a enfrentar los problemas económicos de ese momento.

Cabe destacar, la Reforma Política, cuyo objetivo fue dar cabida de participación a todas las corrientes de opinión, propiciando el acceso al Congreso a algunos partidos de oposición que se encontraban marginados y, por otro lado, la Reforma Administrativa, que adecuó las instituciones, concebiéndolas como instrumentos - del desarrollo. Esta última Reforma fue la más importante en tér- - minos de planeación, pues perfeccionó los mecanismos de planea- - ción, presupuestación-programación y evaluación que son imprescin- - dibles para el funcionamiento de la planeación.

En este sentido se aprueba, el 1º de enero de 1977, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose un Órgano - central de planeación: la Secretaría de Programación y Presupues- - to (S.P.P.). Entre sus funciones destacan la de "elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo econó- - mico y social; formular el Programa de Gasto Público Federal y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los Programas de Inversión Pública de las dependencias de la administración - pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal".

Otro aspecto básico para avanzar en la planeación es sin duda la de aglutinar los sistemas y departamentos de estadística, en la

---

(5) Banco de México, S.A. Informe Anual.

citada Ley se estipula como una función más de la S.P.P. la de "llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país", oportuno es mencionar que en este sentido sigue existiendo diferencias en algunos casos con respecto al Banco de México.

De este modo, desaparece la Secretaría de la Presidencia y se reúnen funciones que pertenecían a varias Secretarías en la nueva S.P.P., integrándose la evaluación como una actividad más y la responsabilidad directa en la formulación de planes, cosa que no existía anteriormente, además de un órgano específico encargado de las tareas de planeación.

Esta serie de reformas administrativas dieron pauta a la aparición, durante los tres primeros años del sexenio, de una serie de planes sectoriales, pudiéndose pensar que se convirtió en una especie de "vanguardia" el contar con un plan, así aparecieron: el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, el Plan del Sector Agropecuario y Forestal, el Plan Nacional de Turismo, el Plan Nacional de Comercio, el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial, el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes, los Programas Nacionales del Empleo, la Educación, la Ciencia y Tecnología, así como los Planes de Desarrollo para los Estados.

En los cuatro años restantes de ese sexenio, la economía mexicana tiene una rápida recuperación debido al descubrimiento y explotación de grandes yacimientos de petróleo, dinamizándose las exportaciones, de tal forma que el petróleo crudo pasó del 14.6% en 1975 al 71.4% en 1981 del total de exportaciones. Por su parte el PIB creció a tasas superiores al 8% anual entre 1978 y 1981, a precios constantes (6).

---

(6) Banco de México, Informe Anual, varios años.

De esta forma, contando con un gran número de Planes Sectoriales y teniendo al petróleo como palanca de desarrollo se elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD), en el cual se conciliaron y armonizaron los postulados de los Planes Sectoriales, haciéndolos compatibles con el Plan Global. El PGD fue el primero que pretendió ser un Plan Nacional debido a que contemplaba la concertación de acciones entre los diversos sectores de la sociedad, para lo cual se inició, por primera vez, la construcción de todo un Sistema Nacional de Planeación (SNP).

Si bien ya se habían hecho intentos en los tres años anteriores, fue precisamente con la formulación del PGD en 1980 cuando se pensó seriamente en un sistema para organizar las acciones propuestas en todos los órdenes y evaluar la ejecución de dicho Plan.

"La idea original del Sistema de Planeación era partir de un Plan Global y, por medio de un proceso deductivo, configurar los planes sectoriales; sin embargo, los hechos determinaron que se invirtiera este propósito: por una parte, la dependencia responsable de coordinar el SNP se encontraba en periodo de formación (la SPP); por otra, el carácter propio limitado de los planes sectoriales facilitó su elaboración, que fue acelerada por la presión de los sectores para concretar la política económica en sus respectivos campos. A falta de un planteamiento integral, los planes específicos se llevaron a cabo, en su inicio, con metodologías, supuestos macroeconómicos y objetivos diferentes" (7).

De este modo el SNP se ponía en marcha, siendo una de sus tareas inmediatas la actualización de los planes sectoriales y estatales que le habían sacado ventaja.

El PGD parte de un diagnóstico socioeconómico del país desde la Revolución Mexicana de 1910 hasta la fecha, del cual se deriva un

---

(7) Plan Global de Desarrollo 80-82, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F. 1980, pág. 44.

modelo de país que se pretendía alcanzar estableciéndose cuatro grandes objetivos:

- 1) Reafirmar y fortalecer la independencia de México en lo económico, lo político y lo cultural
- 2) Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar
- 3) Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente
- 4) Mejorar la distribución del ingreso entre personas y regiones.

Para alcanzar esos objetivos se planteó una estrategia, basada en la explotación y exportación de petróleo, la cual se integró con 22 políticas básicas que le daban importancia al empleo, a la producción de alimentos, al control de la inflación, a los mínimos de bienestar y a la recuperación económica. Es notorio cómo a través de estas políticas se trató de conciliar los postulados de los planes sectoriales que ya habían sido formulados.

Se fijaron como metas, para el periodo 80-82, alcanzar un crecimiento sostenido del 8% anual real, crear 2.2 millones de empleos, incrementar la demanda global en 10% anual, la inversión pública en 14%, la privada en 13% y las exportaciones en 14.4% - - anual, entre otras metas, ver cuadro No. 1.

Como se observa en el cuadro citado, las metas de crecimiento se cumplieron en 80 y 81, viniéndose abajo en 1982, año en el cual lo planeado y lo alcanzado definitivamente cambia bastante.

Por su parte, las metas de cuentas con el exterior, déficit público e inflación se agudizaron, inclusive desde 1980. Las primeras

diferencias se manifiestan en un desequilibrio en las exportaciones de 1980, las cuales sólo crecieron un 6.1% contra 14.4% estimado, pero aún las exportaciones no petroleras, estimadas que -- crecieran a un ritmo de 7%, decrecen en términos reales en 1.7%. Por el lado de las importaciones estimadas que crecieran en 20.8%, crecen explosivamente en 31.9%. Estas dos situaciones echan -- abajo la meta de déficit en cuenta corriente como proporción del PIB estimado en 1% a casi 4%.

El Gasto Público resulta altamente deficitario con relación al PIB llega al 8.5%, contra 4.2% estimado. La inflación se dispara a 29.8% contra un 11% previsto.

Para 1981 la situación es similar, las metas de crecimiento (el PIB, la demanda, la inversión y el consumo) son alcanzadas perfectamente. En el cuadro No. 2 se observa, en el crecimiento -- del PIB por sectores, que las metas planeadas y las alcanzadas -- en 80 y 81 coinciden perfectamente a excepción del sector manufacturas que sólo alcanza una tasa del 7.4% contra 10.9% planeada.

Sin embargo, los desequilibrios en exportaciones, déficit público, inflación y déficit en cuenta corriente se mantienen y aún empeoran. Las exportaciones permanecen estancadas, las no petroleras siguen decreciendo ahora en un -2.3%, el déficit en cuenta corriente se eleva a un 5%, el déficit del sector público se va al 14.7%, ambos con relación al PIB, y la inflación se mantiene en el 29% anual.

Tal parece que el crecimiento económico alcanzado en 80-81 estaba cobrando un precio por el lado financiero, dicho en otras palabras, lo que se interpuso entre los objetivos del PGD y la realidad fue la crisis financiera (8).

---

(8) Ver "La Crisis Financiera en México" de Carlos Obregón en - Teoría y Práctica No. 2, UAM, México 1984.

COMPARACION ENTRE LAS METAS DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO Y  
LAS ALCANZADAS PARA 80-82 EN TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO REAL

CONCEPTO	METAS PLANEADAS 80 - 82	METAS ALCANZADAS			
		80	81	82	80 - 82 -
I B	8.0	8.3	7.9	-0.5	3.6
DEMANDA GLOBAL	10.0	10.8	9.5	-5.6	1.7
INVERSION PUBLICA	14.0	16.6	15.8	-14.2	-0.3
INVERSION PRIVADA	13.0	13.7	13.9	-17.3	-2.9
EMPLEO	4.2	-	5.4	-	5.4
EXPORTACIONES	14.4	6.1	6.2	13.7	9.9
IMPORTACIONES	20.8	31.9	20.3	-37.1	-12.9
CONSUMO PRIVADO	7.7	7.5	7.3	1.1	4.2
CONSUMO PUBLICO	7.5	9.5	10.1	2.4	6.1
EXPORT. NO PETROLERAS	7.0	-1.7	-2.3	8.4	2.9
P O R C E N T A J E S					
EF. SEC. PUB./PIP	4.2	8.5	14.7	17.6	13.3 <sup>(1)</sup>
EF. CTA. CTE./PIP	1.0	3.9	5.0	13.9	7.6
INFLACION	11.0 <sup>(2)</sup>	29.8	28.7	100.0	52.4

FUENTE: METAS PLANEADAS 80-82, PGD, SPP, METAS ALCANZADAS, SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MÉXICO 80-82, SÍNTESIS DE LA INFORMACIÓN SPP, E INFORME ANUAL, BANCO DE MÉXICO.

(1) : REPRESENTAN PROMEDIOS DEL PERIODO.

(2) : LA INFLACION PREVISTA EN EL PGD ERA DE 4 A 5 PUNTOS POR ENCIMA DEL 6% PROMEDIO DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS.

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES PLANEADO Y ALCANZADO PARA 80-82, TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO REAL

S E C T O R	PLANEADO 80 - 82	A L C A N Z A D O			
		80	81	82	80 - 82
AGROPECUARIO, S. Y P.	6.3	7.1	6.1	-0.6	2.7
MINERIA Y PETROLEO	10.4	22.3	15.3	9.2	12.2
MANUFACTURAS	10.9	7.2	7.0	-2.9	1.9
CONSTRUCCION	11.1	12.3	11.8	-5.0	3.1
ELECTRICIDAD	10.7	6.5	8.4	6.6	7.5
COMERCIO	6.7	8.1	9.5	-1.9	3.1
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	9.5	14.1	10.7	-3.8	3.2
SERVICIOS	6.9	6.1	7.1	3.6	5.1
TOTAL	8.0	8.3	7.9	-0.5	3.6

FUENTE: PARA LO PLANEADO 80-82, PGD, SPP; PARA 80, 81 Y 82 SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES 80-82, MÉXICO, SPP, 1983. LAS TASAS 80-82 DE LO ALCANZADO SE CALCULARON CON LOS DATOS DE CADA AÑO DE LA SERIE.

Dicha crisis se expresa finalmente en un saldo desfavorable en la Balanza de Pagos y, por tanto en un déficit en cuenta corriente - sobre el PIB, el cual se fue alejando aceleradamente de lo planeado en 1.0% en 3.9% para 80, 5.0% para 81 y 13.9% para 82.

La crisis financiera es el resultado de dos grandes desequilibrios estructurales internos: 1) el crecimiento acelerado de las importaciones, como consecuencia de una sobrevaloración del peso, la necesidad que imponía el crecimiento de adquirir tecnología y bienes de capital y de la política de liberación de las importaciones en general; 2) el aumento constante del déficit público, como consecuencia de mantener bajos los precios de los bienes y servicios del sector, incrementar los subsidios a la producción, mantener tasas preferenciales para promover la actividad económica y sostener una política fiscal de baja recaudación.

Estos dos elementos necesariamente alentaron el crecimiento de la deuda externa, bajo la cual se pudo hacer frente al déficit en cuenta corriente, sin embargo, el mayor endeudamiento aceleraba la crisis financiera, pues los factores externos resultaron adversos a la economía mexicana, tales como el alza en las tasas de interés de los acreedores, la caída en los precios del petróleo de exportación en 81 y el estancamiento de las exportaciones no petroleras.

De esta forma para el periodo 80-82 no es posible alcanzar ninguna meta de las trazadas por el PGD, a excepción del empleo, el cual es satisfecho plenamente volviendo a incrementarse el desempleo para 83.

#### 4.3. De 1983 a 1986

Con la nueva administración (83-88) se tuvo un fuerte avance en



materia de planeación, reformándose la Constitución Política, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y promulgándose una nueva Ley de Planeación. Definitivamente estas medidas aseguran una continuidad del proceso de planeación en el país, quedando menos sensible a los cambios sexenales. El artículo 26 Constitucional dice, "El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación". De esta forma se elevó a rango constitucional la obligación del Estado para planear el desarrollo y establecer un SNP.

Asimismo, la Ley de Planeación estipula que la Planeación Nacional es responsabilidad del Estado con el propósito de efectuar una ordenación racional y sistemática de las acciones en materia de regulación y promoción de la actividad económica y social (9).

Además conjuntamente con las reformas a la Ley Orgánica, se afirma que las dependencias de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal deberán planear y conducir sus acciones de acuerdo a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional mediante un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

La participación y consulta de los diferentes grupos sociales forman ahora parte del ámbito del SNPD, dándosele una importancia que no tenía anteriormente.

"La planeación está sustentada en un Sistema Nacional que abre los espacios para la participación de todos los grupos sociales y regionales del país, dando así contenido a su carácter democrático" (10).

---

(9) Ver artículos 2° y 3° de la Ley de Planeación, Diario Oficial 5 de enero de 1983, México, D.F.

Así tenemos, que la construcción del SNPD comprende actualmente a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Gobiernos Estatal y Municipal y los Organismos de los sectores Social y privado. De este modo se pretende que el conjunto de la población exprese sus opiniones y participe en la elaboración y ejecución del Plan y los Programas de Desarrollo. Referido a la Administración pública Federal, sus actividades se ordenan en tres niveles: Global, que comprende aspectos generales de la economía y la sociedad; Sectorial, abarca aspectos específicos e Institucional, que comprende aspectos de las entidades paraestatales.

Los gobiernos estatal y municipal se vinculan con el SNPD a través del Convenio Unico de Desarrollo y el Sistema Estatal de Planeación. Por su parte, los sectores social y privado participan por medio de los foros de consulta popular y de los convenios donde establecen compromisos con el SNPD.

Las etapas del proceso de planeación comprendidas dentro del SNPD son cuatro: formulación, instrumentación, control y evaluación. En la formulación se establecen los objetivos del desarrollo, las estrategias y políticas plasmadas en planes y programas. La instrumentación comprende las metas de corto plazo, la asignación de recursos y la responsabilidad de acciones concretas. Dicha instrumentación se efectúa por medio de vertientes o líneas de acción: obligatoria para el sector público federal; coordinada, acciones entre el gobierno federal y gobierno estatal; inducida, condicionar intereses particulares a objetivos sociales a través de las políticas económicas y la concretada, convenios con los sectores social y privado.

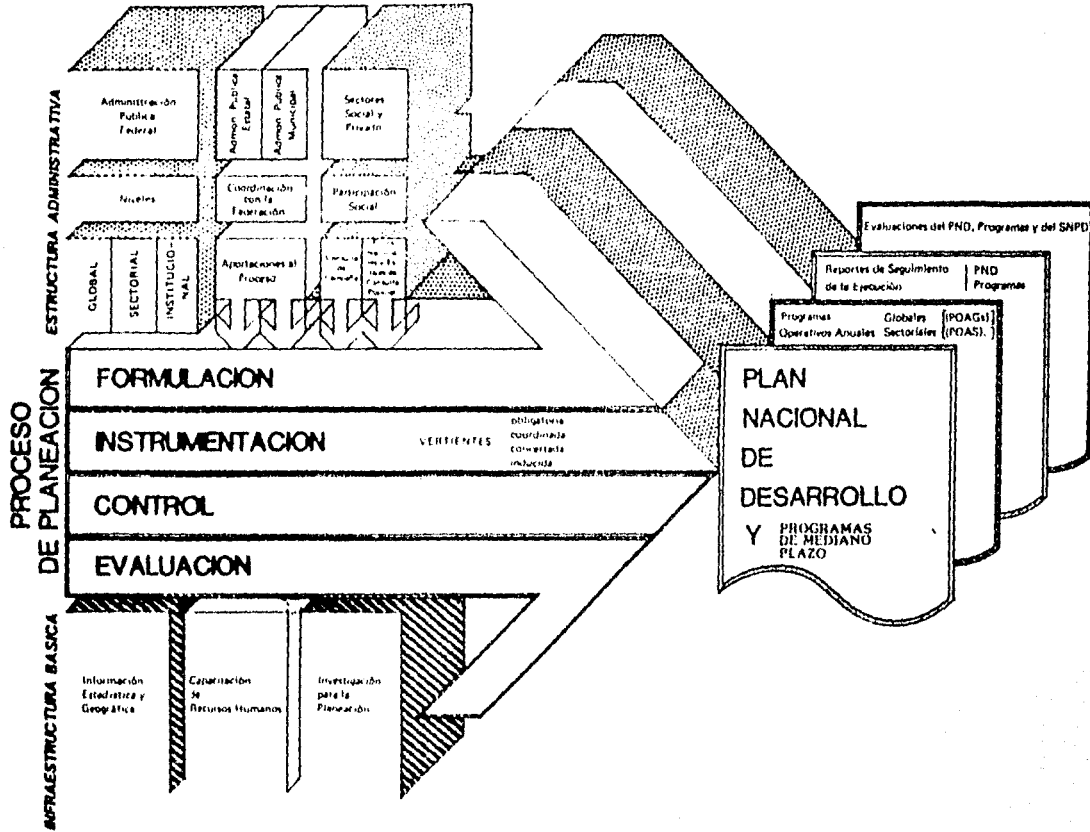
El control es una etapa más que se refiere al seguimiento, vigilando el grado de cumplimiento de planes y programas. Por último

---

(10) Plan Nacional de Desarrollo 1983-88, pág. 45 Poder Ejecutivo Federal, México, D.F.

Introducción

# EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA: componentes y productos.



la evaluación comprende la valoración de resultados específicos y del sistema en general (ver gráfica N° 1').

Los productos del SNPD son el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas de Mediano Plazo, los Programas Operativos Anuales, y los informes y reportes.

De estos últimos, se destaca el Informe Anual sobre Avances - del PND que por Ley el Presidente debe presentar en mayo de cada año. Por su parte los Programas Operativos Anuales (POA) - se han circunscrito sobre todo al Presupuesto de Egresos y los Proyectos no han sido considerados, hasta el momento, en toda su dimensión e importancia dentro del SNPD. Más adelante se comentarán precisamente los esfuerzos realizados en este sentido por la SPP y se analizará una vez más la importancia de los proyectos como uno de los instrumentos operativos básicos para mejorar la obtención de buenos resultados en todo sistema de planeación, propósito principal de este trabajo.

Así también, el SNPD ha generado cuatro clases de Programas de Mediano Plazo: los Sectoriales, que comprenden aquellos generados por cada una de las entidades y organismos de la Administración Pública Federal, entre los cuales cabe destacar el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE); los Institucionales, que se refieren a los formulados por las entidades paraestatales, cuyo ejemplo es el Programa - Institucional de Mediano Plazo de Azúcar, S.A. de C.V. (PIMPA); los Regionales, que se refieren a regiones prioritarias o estratégicas, comprendiendo dos estados o más, como ejemplo está el Programa de Mar de Cortés; y los Especiales, que implican la participación de dos o más dependencias del Sector Público Federal, cuyo ejemplo puede ser el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) y el Programa (ZMCM), Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La generación de programas representan el instrumento fundamental para poder difundir las estrategias y las políticas básicas que el Estado le imprime al desarrollo económico a través del proceso de planeación. Dichos programas norman las acciones en cada uno de los sectores de la vida económica y social del país.

El PND 83-88 se propone alcanzar cuantro grandes objetivos:

- 1) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas
- 2) Vencer la crisis
- 3) Recuperar la capacidad de crecimiento
- 4) Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

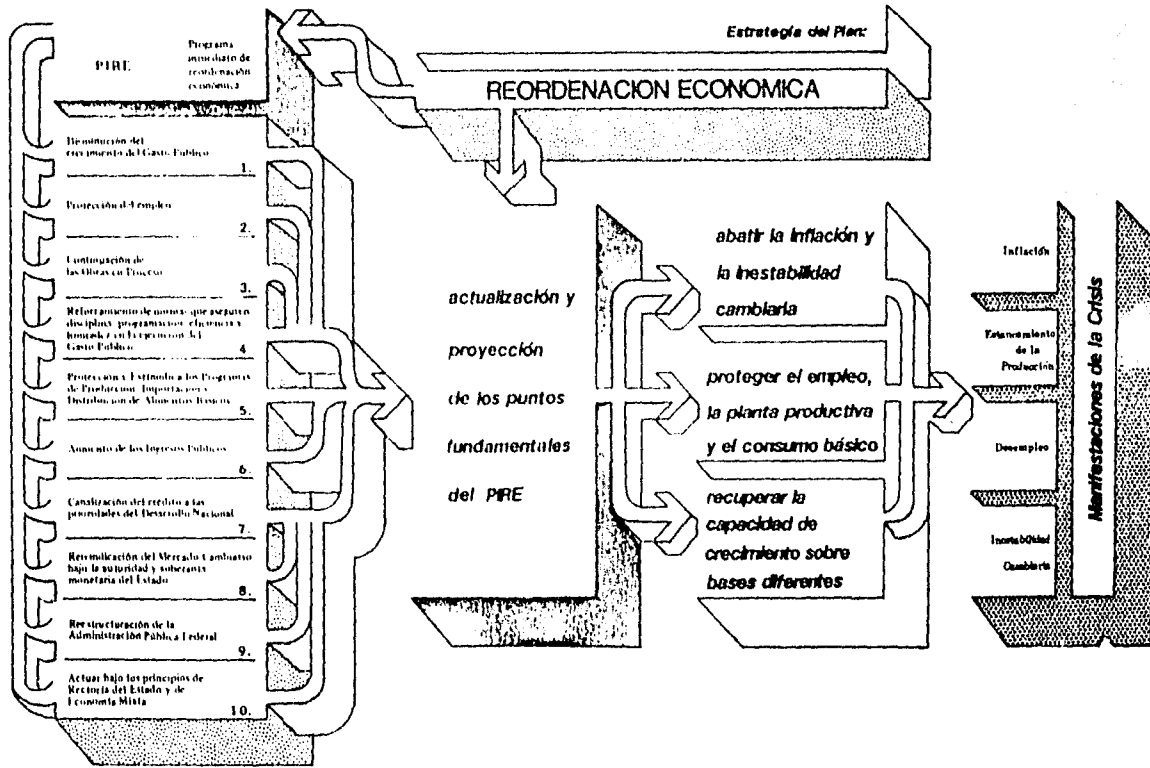
Para alcanzar los objetivos planteados se formularon dos grandes líneas de estrategia:

- 1) La Reordenación Económica, encaminada para hacer frente a la crisis y
- 2) La de Cambio Estructural, que se enfoca sobre la estructura económica (ver gráficas Nos. 2 y 3).

La primera estrategia se avoca a dominar la fuerte crisis heredada de la administración pasada, en los renglones de inflación, déficit público, mercado de cambios, empleo y aparato productivo. La segunda estrategia, pretende iniciar cambios en la estructura económica para evitar y superar los desequilibrios padecidos en el desarrollo histórico del país, una vez controlada la crisis, por lo que se proyecta en el mediano plazo, 85-88, en los aspectos de la redistribución del crecimiento, moderni-

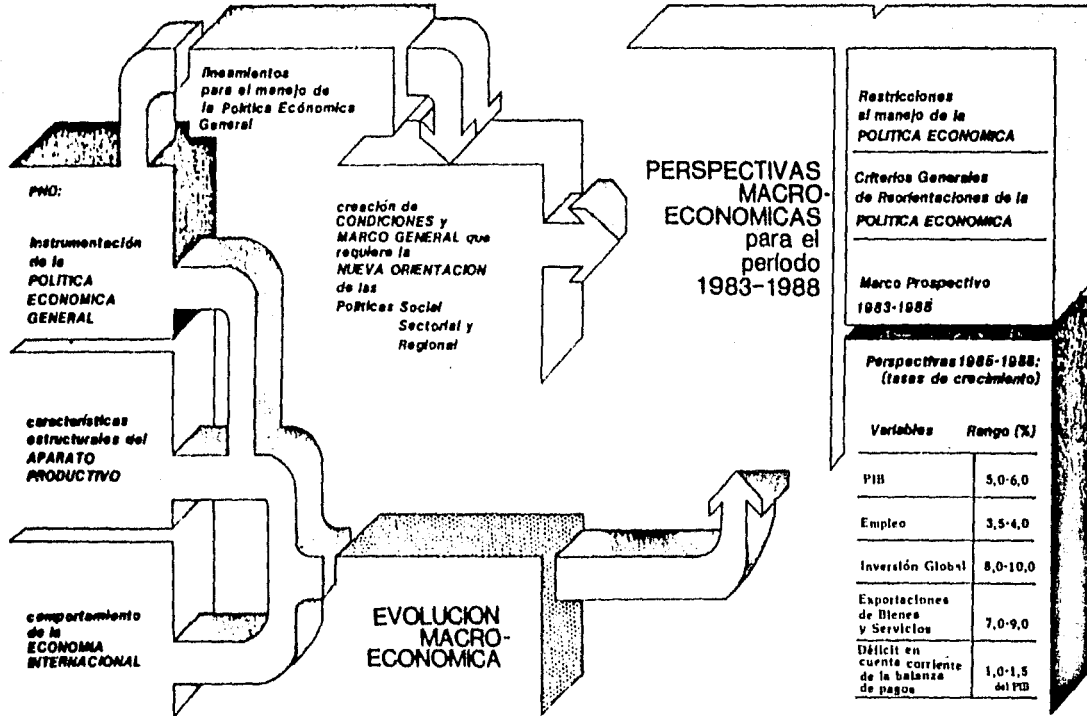


**primera línea de la estrategia: LA REORDENACION ECONOMICA.**



GRAFICA 4

**POLITICA ECONOMICA GENERAL DEL PND**





zación del aparato productivo y distributivo, descentralización de actividades e incrementos del producto y del empleo.

Las medidas de política económica general se observan en el siguiente cuadro y en la gráfica N° 4:

Metas de Política Económica\* del PND, Planeadas y Alcanzadas en Tasas Reales Anuales y Porcentajes

	PLANEADAS			ALCANZADAS			
	83	84	85 - 88	83	84	85	86 (1)
PIB	- 3.0	1.2	5 - 6	- 5.3	3.5	2.8	- 3.8
Exportaciones	12.0	12.0	7 - 9	11.5	10.7	- 2.6	5.2
Inversión Global	---	---	8 - 10	- 27.9	5.4	---	- 9.2
Export. No Petroleras	---	---	9 - 11	25.4	18.7	1.1	20.8
Empleo	---	---	3.5- 4	---	2.4	---	---
Importaciones	---	---	8 - 10	- 41.7	21.0	11.0	- 12.2
Inversión Pública	---	---	8 - 10	- 32.5	0.6	- 3.1	- 16.8
Def. Sec. Páb./PIB	8.5	5.5	5.1- 4.1	8.5	6.2	9.9	16.3
Def. Cta. Cte./PIB	---	---	1.0- 1.5	sprvt.	Sprvt.	sprvt.	<sup>P</sup> 2.4
Inflación	55.0	40.0	35.0 - 50.0	80.8	59.2	63.7	105.7

Fuente: PND y Avances de Ejecución Respectivos, Sistema de Cuentas Nac. 83, 84, 85 y 86, e Informes de SHCP.

(1) Para 1986 existen diferencias entre S.P.P. y Hacienda, esta última informó que el PIB fue de -3.1, las importaciones -13.4, las exportaciones no petroleras 27.5 y la Inversión Pública -19.0, se toman para el análisis los datos de S.P.P.

<sup>P</sup> =Dato Preliminar

Como se observa, 1983 fue un año de fuerte contracción económica, pues el PIB cae más de lo planeado a un -5.3%, por su parte las metas de exportaciones y déficit del gasto son alcanzadas, aún -- más el propósito de disminuir la inflación se logra en 20 puntos, pues en 1982 la inflación fue de 100%, no obstante que no se alcanza la meta de 55% en 1983. El superávit en la balanza de pagos permite frenar el déficit en cuenta corriente con respecto al PIB. Es un año que más de control se revela como de contracción, pues además del PIB, las importaciones tienen una fuerte caída de 41.7% y la inversión global de 27.9%.

Para 1984 se nota una recuperación, un avance en el PIRE, y un -- cierto control de la crisis, el PIB crece en 3.5% más de lo planeado, lo mismo sucede con las importaciones elevándose un 21.0%, manteniéndose un superávit en la balanza de pagos y una tendencia decreciente de la inflación, aún cuando se rebasa la meta prevista. Sin embargo, las exportaciones sólo crecen en un 10.7%, la inversión global sólo un 5.4% y sobrepasa el déficit del Sector Público a 6.2% de un 5.5% previsto.

En 1985 es notorio un fuerte retroceso en las metas planeadas y -- una reaparición de la crisis, manifestándose en un crecimiento menor del PIB, un repunte de la inflación a 63.7% y en un déficit -- del sector público de 9.9% con respecto al PIB. No obstante que a partir de 1985 se iniciaría un crecimiento sano y un pleno control de la crisis según el PND. Por su parte, las exportaciones y la -- inversión pública decrecen por lo que se alejan bastante de las -- metas planeadas. Sólo se mantiene un superávit en la balanza de -- pagos, aunque muy bajo, 540 millones de dólares.

En 1986 definitivamente se constata que la crisis no ha sido con -- trolada y que las metas del PND no serán cumplidas, pudiéndose presentar una situación al final del sexenio muy parecida a la del --

inicio del plan. La inversión pública y la inversión global sufren una fuerte caída de 16.8 y 9.2 puntos respectivamente, al igual que las importaciones bajan en 12.2%, por lo que el PIB en 1986 es negativo en 3.8%, cifras muy alejadas de las planeadas. La inflación alcanza un nivel histórico de 105.7%, mayor a la de 1982, y el déficit del sector público también alcanza los niveles de dicho año, 16.3%. Reaparece el déficit en cuenta corriente con respecto al PIB en 2.4% aproximadamente, atenuado en un impacto negativo mayor por el crecimiento notable de las exportaciones no petroleras en 20.8%.

Las perspectivas para 1987 probablemente sean de ligera mejoría debido a una canalización de recursos productivos mayor vía endeudamiento externo (7,000 mdd) y a un ligero repunte en los precios del petróleo, lo que haría que el producto creciera levemente. Sin embargo, la inflación será cercana al 100% y el déficit del sector público todavía no bajará los 10 puntos.

Es claro que los objetivos del PND no se cumplirán, siendo necesario llevar adelante una reformulación del plan, a partir de una verdadera evaluación de los resultados obtenidos hasta el momento, tarea que no han cumplido los informes de ejecución brindados por el ejecutivo.

Es necesario se evalúen las estrategias y políticas aplicadas para conducir la crisis y el desarrollo del país. A la luz de dicha reformulación, el papel de los proyectos adquiere mayor importancia en relación al manejo y aprovechamiento del gasto de inversión que lleva a cabo, tanto el estado como los particulares, sobre todo aquellos que se ligan, por alguna razón, con los organismos e instituciones públicas.

Los recursos que se van a prestar al país en 1987, no se conoce en que se van a gastar, es obvio que una buena parte servirán para el

pago de la deuda pasada, pero el resto a dónde se va a canalizar? Es en este sentido donde el proyecto representa el instrumento -- principal para asignar recursos de acuerdo a los rendimientos esperados y en relación a los objetivos perseguidos. Si el gasto de inversión no se presenta a nivel de proyecto se abrirá la puerta al despilfarro y la ineficiencia en el manejo de los recursos.

Cuando un plan no cumple con sus objetivos, no se resuelve nada al relegarlo paulatinamente y cambiarlo por programas de corto - plazo, situación que está sucediendo al proclamar al Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) como la carta fuerte para el bienio - 1987-1988 del actual régimen. Es necesario evaluar el avance de - los diferentes programas generados por el sistema nacional de planeación y proceder a sus correcciones, y no yuxtaponer programas - cada vez que no se cumplan los propósitos de la planeación.

V. LOS PROYECTOS DE INVERSION DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL  
DE PLANEACION EN MEXICO

5.1 Situación Actual

Desde que se inició la construcción del SNP en 1979 hasta la presentación del PND en 1983, sólo se han considerado a los proyectos de inversión en forma marginal. Inclusive, entre los productos del SNPD se mencionan el PND, los Programas de Mediano Plazo, los Programas Operativos Anuales (POA) y los Informes, pero no se reconocen a los proyectos como un producto importante.

Es claro que, históricamente se ha presentado en el sector público una fuerte tendencia a no presentar las propuestas de inversión como proyectos, por un lado, y por otra parte, aún formulando los estudios correspondientes no se considera su relación con los propósitos de la planeación, exceptuando los grandes proyectos económicos.

En el primer caso, un gran número de decisiones de inversión no fueron apoyadas en estudios de preinversión, por lo que la toma de decisiones no puede ser racional, ya que se desconoce cuál es el impacto de los recursos manejados, pues no se han formulado y evaluado los proyectos correspondientes. Claro está que surge un problema paralelo, la calidad de los proyectos, los cuales al ser deficientes tampoco reflejan con seguridad los probables resultados de la inversión.

Así mismo, se presentan casos en donde el estudio tiene únicamente el papel de justificar el gasto de recursos, por lo que la formulación del proyecto prácticamente es a posteriori.

ri de la decisión de inversión, convirtiéndose en un mero requisito de aprobación o justificación.

En el segundo caso, en general aún contándose con los proyectos ya formulados, se ha decidido ejecutarlos sin una evaluación que refome los postulados de la planeación, poniéndose demasiado énfasis en la rentabilidad financiera, en la urgencia del proyecto o en el beneficio social considerado como obvio, por lo que su relación con la planeación es una coincidencia en muchos casos o una contradicción total en otros.

"Hasta ahora, no se ha logrado integrar adecuadamente los proyectos con el proceso de planeación. Esta desvinculación entre los objetivos de los planes y los de los proyectos en particular, ha obstaculizado los esfuerzos realizados para imprimir orden en el desarrollo económico y social y ha restado eficiencia al aprovechamiento de los recursos económicos, humanos y naturales del país"<sup>(1)</sup>.

Esta desvinculación entre los proyectos y los planes es reconocida por los mismos planificadores y dado que el "SNPD -- constituye el instrumento fundamental de la función del estado como rector de la economía nacional mediante el cual se orientará el desarrollo hacia el proyecto de país que se pretende alcanzar. . . se ha considerado estratégico que este sistema incluya un subsistema nacional de proyectos que asegure el eslabonamiento de los proyectos con los propósitos de los planes y programas del sistema".

---

(1) Memorias del Primer Encuentro Nacional sobre Programación y Ejecución de Proyectos de Inversión, SPP, SFI, NAFINSA, ONU y OEA, México, D. F. 1984, pág. 139.

"Como primer paso para la instrumentación del subsistema nacional de proyectos, se ha creado la unidad central de proyectos (UCP), cuya función fundamental es la de llevar a cabo los trabajos tendientes al diseño, instalación y coordinación del subsistema. Además de la UCP, se incorpora la participación de unidades sectoriales (USP), institucionales -- (UIP) y estatales (UEP), a fin de integrar al subsistema tanto una componente de carácter sectorial como una de carácter espacial" ( 2 ).

"Con el fin de evitar en lo posible la desvinculación entre planes, programas y proyectos, la UCP sería responsable de asegurar, en coordinación con las unidades sectoriales y estatales, la vinculación de los proyectos estratégicos con el plan de desarrollo y los programas. Esto permitirá que los objetivos de los proyectos contenidos en los programas de mediano plazo y los programas operativos anuales sean congruentes con los grandes objetivos marcados en el plan nacional". "La UCP también será responsable de vigilar la congruencia - de los proyectos interdependientes entre sí, en sus etapas - de formulación y ejecución, así como la compatibilidad de - éstos con la planta productiva ya existente en el país" ( 3 ).

De lo anterior se deduce que la tarea de la UCP es fundamental y ambiciosa a la vez, pues efectivamente la inversión - pública debe ser congruente con los objetivos de la planeación y compatible con la privada, para lo cual es necesario que el conjunto de proyectos sea controlado y supervisado por un organismo avocado a dicha tarea.

---

(2) Idem, pág. 140

(3) Idem, pág. 141

Entre 1984 y 1986 la UCP ha logrado publicar un Inventario y Registro Nacional de Proyectos, ha instalado unidades de proyectos en SECOFI, SEMIP, SEDUE, SCT Y SARH, ha elaborado un procedimiento metodológico para la evaluación de proyectos pequeños, una estimación de precios sombra para bienes específicos, una metodología para la evaluación económica social de grandes proyectos, once manuales de ejecución y administración de proyectos públicos, un estudio para determinar estructuras de costos de inversión y operación en cadenas productivas y un perfil de inversión pública para el mediano - plazo 85-88. Asimismo, ha aportado elementos para la redefinición de la participación estatal en la economía y ha analizado la congruencia de los proyectos estratégicos con los programas de corto y mediano plazo y en relación a la capacidad productiva, recomendando su continuación, cancelación o diferimiento.

## 5.2 Problemática

Haciendo un diagnóstico rápido de la situación que presenta el manejo de proyectos públicos en el marco de la planeación se destacan los problemas siguientes, además de los dos ya mencionados; ausencia de proyectos y desvinculación proyectos-planes:

### 1) En cuanto a la identificación de proyectos:

- . Las ideas de proyecto no son identificadas durante la formulación de los planes y programas o apartir de éstos, reforzándose la separación proyectos-planes y programas, así como la escases misma de proyectos.
- . La fase de identificación de proyectos, dentro de las unidades encargadas de la planeación, ha sido subes-



timada y no se le ha prestado la atención debida, de ahí la escasa generación de alternativas de inversión.

2) En cuanto a la formulación de proyectos:

- . Los proyectos no se formulan con las mismas técnicas y formatos en cada una de las secretarías y organismos públicos, además no existe comunicación y colaboración en las etapas del ciclo.
- . No existe el desarrollo de metodologías para formulación de proyectos de acuerdo a una tipología básica.

3) En cuanto a la evaluación de proyectos:

- . Los proyectos no son evaluados sobre la misma base comparativa, por lo que los criterios y parámetros utilizados difieren en muchos casos.
- . Los criterios e indicadores de la evaluación social del proyecto están ausentes en la mayoría de los estudios y sólo se presentan los resultados financieros.

4) En cuanto a la ejecución de proyectos:

- . No se terminan los proyectos en los plazos fijados, por lo que se encarece el costo y se posponen los beneficios esperados de las inversiones.
- . En general existe un seguimiento de tipo presupuestal en la ejecución, sin embargo, se carece de un control de gestión de la inversión que considere un proceso ágil y acertado en la toma de decisiones durante la ejecución del proyecto.

La evaluación ex-post de proyectos y el proceso de retroalimentación en todas sus fases es casi inexistente.

Algunos otros problemas se derivan del proceso mismo de la -planeación y su relación con los proyectos de inversión:

- . Existe una programación de inversiones muy deficiente, pues se han presentado duplicidades, descoordinación y desfase en el manejo de la inversión pública y entre ésta y la inversión privada, lo que conduce a múltiples problemas de ejecución y operación.
- . No existen alternativas definidas de inversión, en cantidad y calidad suficientes, así como criterios de selección y priorización de proyectos derivados de los propósitos de la planeación, por lo que la toma de decisiones es en muchos casos altamente irracional.
- . Faltan recursos capacitados para las fases de: identificación, formulación, evaluación y ejecución de proyectos, así mismo es necesario ligar la capacitación a lineamientos y políticas claras.
- . La información manejada por el SNP y que sirve de base en muchos casos para la formulación y evaluación de los proyectos, no ha logrado conformar un diagnóstico serio del impacto que han tenido las condiciones tan cambiantes de la economía nacional e internacional, ni tampoco una sistematización de los datos acorde con las necesidades de los proyectistas.

La anterior problemática no puede ser encarada y superada -solamente por la UCP, depende en gran medida de la importancia que le den a los proyectos los planificadores y el proce

so de planeación mismo.

La UCP representó el primer intento serio de considerar a los proyectos de inversión como parte de todo un sistema de planeación, creándose un Subsistema Nacional de Proyectos. Su estructura orgánica está integrada por unidades sectoriales (USP), instaladas en las cabezas de sector, cuya función sería "el establecimiento de normatividad y apoyo necesario en aspectos relativos a los proyectos sectoriales y de las entidades que agrupan. Estas unidades serían responsables de la congruencia sectorial de los proyectos contenidos en los programas de mediano plazo y en los programas operativos anuales" (4). Las Unidades Institucionales (UIP) se instalarán en instituciones que manejen un monto considerable de proyectos, principalmente las empresas paraestatales.

"Las Unidades Institucionales recibirán normatividad y apoyo de las unidades sectoriales, proporcionando por su parte información sobre los proyectos que manejan y apoyo consultivo especializado" ver gráficas 1 y 2. Finalmente, las unidades estatales (UEP) se ubicarán en los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES) y serán "responsables de integrar y dar congruencia a los proyectos contenidos en los planes de desarrollo estatal, que realizarán las entidades federativas y los municipios, con los proyectos que lleva a cabo la federación en dichas entidades y con el PND. Estas unidades participarán en la planeación estatal, emitiendo criterios y normas y orientando el proceso de inversión productiva" (5).

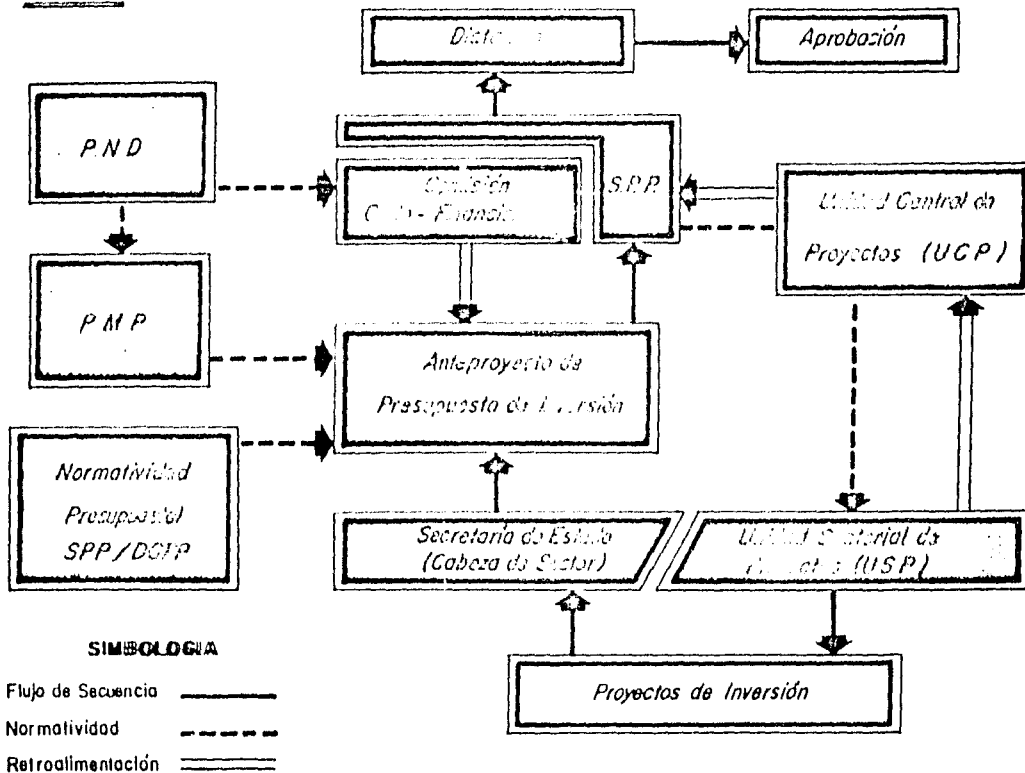
(4) "El Subsistema Nacional de Proyectos", documento interno de la Unidad Central de Proyectos SPP, México 1983.

(5) Idem, pág. 10

# UBICACION ACTUAL DE LAS UNIDADES DE PROYECTOS EN EL PROCESO DE PROGRAMACION - PRESUPUESTACION

## Nivel Secretarío de Estado

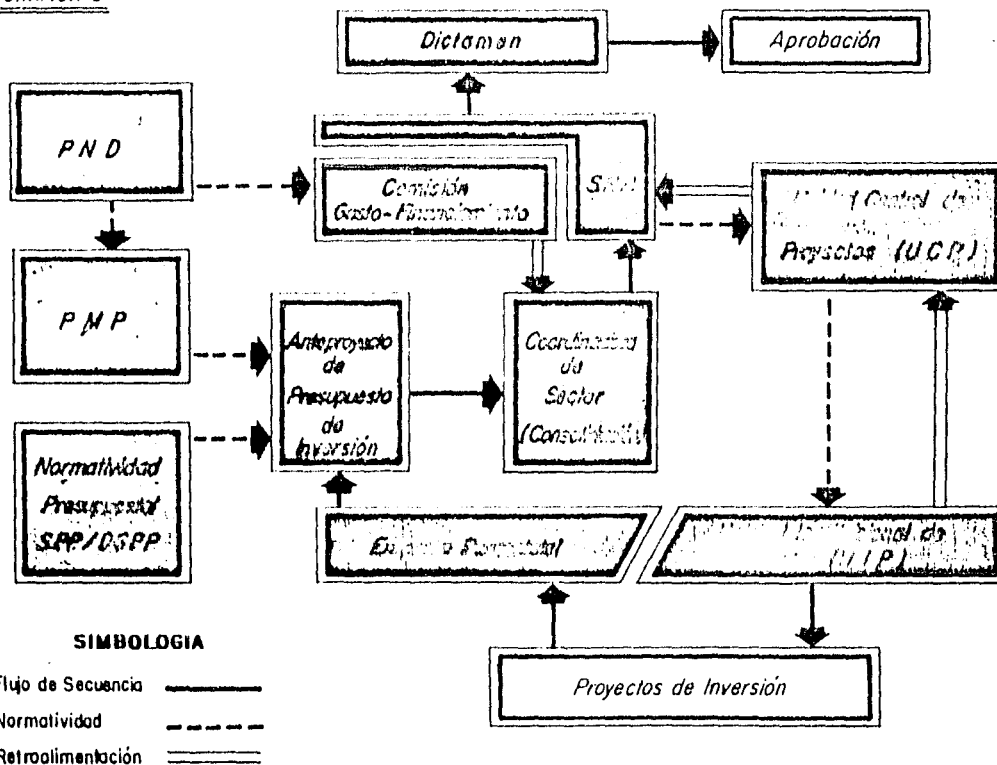
GRAFICA 1



# UBICACION ACTUAL DE LAS UNIDADES DE PROYECTOS EN EL PROCESO DE PROGRAMACION - PRESUPUESTACION

## Nivel Empresa Paraestatal

GRAFICA 2



No obstante, como se observa en las gráficas y como ha sucedido en los hechos la UCP tiene un papel marginal en el proceso de programación-presupuestación, pues sólo participa in directamente a través de las unidades sectoriales o institucionales o bien cuando es solicitado su apoyo por la SPP, -- más que nada para la evaluación de los grandes proyectos, -- sin embargo, la UCP no ha logrado crear unidades sectoriales en todas las Secretarías de Estado ni unidades institucionales en todos los organismos paraestatales, igualmente en los estados sólo se logró conformar la UEP en el estado de ----- Tlaxcala, por lo que su participación en el proceso global de planeación es todavía muy limitada.

Esta situación no es resultado de los niveles operativos mis mos de la UCP, sino de las condiciones que rodean su aparición. En primer término no tiene ningún respaldo jurídico serio para poder constituir sus unidades sectoriales, ni tan poco para participar en el proceso de programación-presupuestación directamente. En segundo lugar, sus funciones principales, ligar los proyectos a los planes, evaluar la congruencia entre proyectos y emitir normatividad en las distintas etapas del ciclo del proyecto, no han sido reconocidas como parte medular del SNP, pues su producto principal, los proyectos, están aún ausentes como productos del sistema mismo en muchos casos.

Más aún, su importancia dentro de la estructura orgánica de la administración pública se ha minimizado, como ha sucedido con las áreas mismas avocadas a las tareas de la planeación, a raíz de las reducciones del gasto público en 1985 y 1986, los recortes de gasto corriente se orientaron a reducir el tamaño y nivel de muchas áreas ligadas a la planeación, la UCP que tenía un nivel de Dirección General pasó a nivel de Dirección de Área, lo cual refleja de hecho la importancia que se le asigna a las tareas que venía realizando.

Como antecedente, recuérdese que durante 1985, ante la perspectiva del incumplimiento en las metas del PND, se decide reducir severamente el gasto público, efectuándose tres recortes presupuestales, uno de los cuales afectó fuertemente la estructura orgánica de la administración pública desapareciendo la Subsecretaría de Planeación Industrial y Comercial de SECOFI, la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura de SRA, la Subsecretaría de Planeación de SECTUR y la Secretaría de Planeación del D.D.F., a nivel de Dirección General también desaparecieron algunas Direcciones encargadas de asuntos relativos a la planeación y formulación de estudios y proyectos, asimismo desapareció el Centro de Capacitación para el Desarrollo, CECADE, de la SPP encargado de la capacitación en planeación y proyectos a los trabajadores públicos. Esta situación reflejó que si algo no era tan importante para el desarrollo eran precisamente las áreas encargadas de las tareas de la planeación, las cuales podían ser borradas de la estructura orgánica ante el agobio de la crisis económica, cuando precisamente lo que se pretendió con la promulgación de PND fue controlar la crisis e iniciar nuevamente una etapa de crecimiento y desarrollo.

Los criterios manejados en la aplicación de los recortes presupuestales no fueron claros ni se conocieron con anticipación aún en las altas esferas de la misma administración, lo que representó decisiones incongruentes y apresuradas por no contar con un estudio previo que indicara las áreas y sectores más apropiados para reducir o desaparecer y concretamente los elementos que podrían ser removidos de acuerdo a los intereses públicos. "Cualquier decisión que se adopte para modificar el nivel de actividad de un servicio público o de una empresa estatal, debería asentarse sobre estudios que demuestren su viabilidad en términos de los insumos que requiere y de la disponibilidad de los factores con que cuenta" (6).

(6) ILPES, "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, Ed. Siglo XXI, México 1970, pág. 70.

### 5.3 Perspectivas

Ante esta situación el lugar e importancia que debe tener la UCP debe ser reconsiderado en un contexto más amplio de reestructuración del SNP mismo.

La estructura orgánica de la UCP puede permanecer, pues la idea de tener un órgano central e instancias sectoriales, - institucionales y estatales es correcta, el problema principal consiste en reconocer al proyecto de inversión como el instrumento principal en la asignación de recursos y en la racionalización de éstos, si se quiere realmente planear la economía en general y las acciones del sector público en particular.

Dicho reconocimiento implica que la presupuestación del gasto de inversión tiene que ser presentado y evaluado a través de proyectos de inversión y la aprobación del gasto de inversión tiene que pasar por un organismo encargado de evaluar y seleccionar cada uno de los proyectos en el marco de una normatividad emitida por él mismo y evaluada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, por lo que su participación en la aprobación del presupuesto de inversión debe ser determinante y no marginal como hasta la fecha lo ha sido.

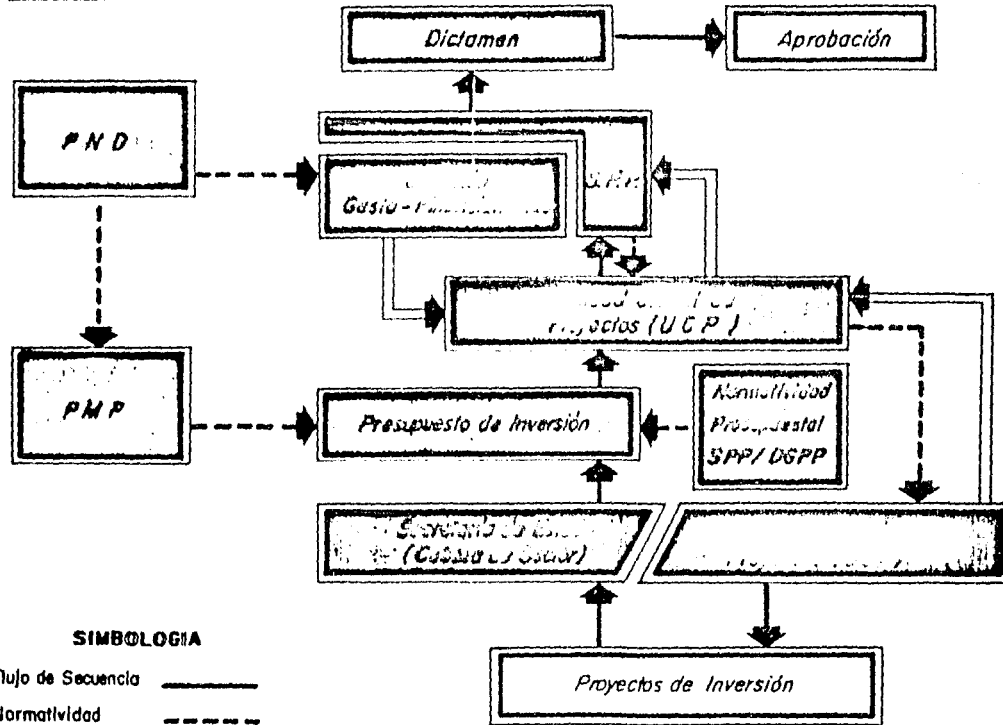
La propuesta puede observarse en las gráficas 3 y 4 en donde la UCP recibe el presupuesto de inversión que formulan las Secretarías de Estado y organismos paraestatales, para someterlo a su análisis en base a la misma normatividad emitida por la SPP, encargada de formular el PND, y a la disponibilidad de recursos anunciada por la Comisión de Gasto-Financiamiento, siendo que su evaluación es definitiva para el dictamen final y aprobación. De esta forma la UCP, aseguraría que sólo se pondrían en marcha aquellas inversiones públicas que realmente aseguraran el cumplimiento de los obje-



# PROPUESTA DE UBICACION DE LA UCP EN EL PROCESO DE PROGRAMACION - PRESUPUESTACION

## Nivel Secretaría de Estado

GRAFICA 3





tivos, metas y estrategias de la planeación, una vez evaluados y seleccionados los mejores proyectos de inversión.

Evidentemente que lo anterior representaría un pleno control del gasto de inversión, ante lo cual no todos los "servidores públicos" estarían de acuerdo. No obstante esta situación no es del todo reciente en el país. Recuérdese en el Gobierno de Ruíz Cortines el Comité de Inversiones integrado bajo la Dirección de la SHCP se dedicó a la "tarea de examinar y comprobar las actividades y programas de inversión de los numerosos organismos federales y autónomos, en forma tan resuelta que inmediatamente tropezó con dificultades políticas"<sup>(7)</sup>. Sin embargo, dicha situación fue superada proporcionándosele mayor apoyo político por parte del Presidente, para lo cual se formó una Comisión de Inversiones que dependió de la Presidencia de la República directamente.

"la reorganizada Comisión de Inversiones sería responsable directamente ante el Presidente y se integraría con los técnicos que éste eligiera. La gama de sus funciones, ampliada, incluía: a) estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país; b) formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social; c) someter a la consideración del presidente un plan coordinado de inversiones públicas y d) sugerir al Presidente ajustes periódicos en el programa de inversiones en vista de nuevos desarrollos imprevistos. Al mismo tiempo, por disposición presidencial se prohibió a todos los organismos y dependencias realizar cualquier inversión no sometida previamente a la Comisión de Inversiones y aprobada por el Presidente. La Secretaría de Ha

---

(7) Miguel Wionczek "Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México" en Bases para la Planeación Eco. y Soc. de México, Ed. Siglo XXI, México 1966, pág. 34.

cienda debía proporcionar fondos con propósitos de inversión sólo en los casos expresamente aprobados por la Comisión" (8). Nótese que primero se debe tener claro en qué se van a gastar los recursos y cuál es su beneficio esperado y después se fijan hechos financieros, no a la inversa.

Existe un gran paralelismo entre la Comisión de Inversiones y la UCP, sólo que aquella tenía el apoyo directo y decidido del Presidente de la República.

---

(8) Idem, pág. 35.

## VI. CONCLUSIONES

La planeación en los países capitalistas tiene como propósito principal contrarrestar el juego irracional de las fuerzas del mercado y la incertidumbre que en ocasiones acarrea, beneficiando sólo a unos cuantos, por lo cual la racionalidad entre medios y fines, así como la búsqueda de un mayor beneficio social del proceso son los objetivos fundamentales. De ahí que los proyectos de inversión, como instrumentos de la planeación, tengan un papel importante que jugar en los alcances concretos del proceso de planeación. Además, es conveniente recordar que en cualquier intento de planeación que se haga, la inversión es la pieza fundamental, pues en primer término la planeación tiene que incrementar el producto por encima del crecimiento de la población y, en segundo término traducir el crecimiento en beneficios sociales, dichas tareas tienen que ser conducidas por el Estado.

Sin embargo, para que la inversión realmente se oriente en el sentido perseguido por el plan y los programas, es imprescindible sea previamente evaluada, lo que necesariamente implica la presencia del proyecto, pues sólo las técnicas de formulación y evaluación de proyectos posibilitan conocer antes de invertir los resultados esperados con la inversión. Es por esto que a lo largo del trabajo se ha insistido en la importancia -

que tienen los proyectos de inversión en la asignación de recursos públicos y en la posibilidad que brindan de obtener el mayor beneficio de dichos recursos tanto en términos económicos como sociales.

En este sentido, una de las causas de por qué los planes se quedan en el papel, se debe a que los recursos que se destinaron a la realización de los programas no se evaluaron antes de ejecutar las inversiones, desconociéndose con seguridad cual sería su impacto, es decir, no se formularon los proyectos correspondientes que permitieran escoger aquellos más convenientes para los objetivos de los planes.

La ausencia de proyectos en la formulación de los presupuestos de inversión es el primer paso para el fracaso de los planes. Asimismo, se mencionó que los proyectos representan opciones en que invertir los fondos, si se tienen opciones de inversión se pueden escoger aquellas que sean más convenientes para los objetivos y metas, de tal forma que el cumplimiento de los propósitos de la planeación se puede lograr en forma más segura si se seleccionan las alternativas más atractivas.

En este sentido, es necesario generar una cantidad abundante de proyectos que conformen un conjunto de opciones y permitan

formular el presupuesto de inversión a través de un proceso de selección<sup>(1)</sup>.

Sin embargo, es pertinente recordar la necesidad que se tiene de manejar una sola tipología de proyectos para poder diseñar metodologías de acuerdo con dicha tipología, uniformizando la formulación del proyecto sobre la misma valoración de costos - y beneficios, tanto para el análisis eco-financiero, como para el social. Por ejemplo, todos los proyectos de agua potable - deben ser formulados con la misma metodología de investigación, valoración y presentación, así los demás de pesca, de frutales, de generación de energía, de riego, etc. Por otro lado, se insiste en la construcción y diseño de parámetros y criterios de evaluación comunes, pues sólo así es posible comparar y seleccionar diferentes proyectos, aún cuando éstos hayan sido generados por diferente institución, si se formularon y evaluaron con la misma metodología y base cuantitativa, su elección es posible a partir de una definición de criterios básicos.

Finalmente, se hace notar la importancia de que un organismo - específico se avoque a las tareas de definición de tipologías y metodologías, así como a la construcción de los parámetros y

---

(1) Inclusive la falta de alternativas de inversión en parte ha sido la causa de la misma contracción de la inversión privada, más que una - escasez de recursos. Véase Excelsior 3 de marzo de 1987, entrevista a Luis Campero, Sección Financiera.

criterios de evaluación tanto los de carácter nacional como los sectoriales, así como a la capacitación de los recursos asignados a la generación de proyectos en el marco de la planeación económica y social.

En este sentido, las decisiones de inversión de los recursos públicos destinados a la implantación del plan nacional deben necesariamente ser tomadas en última instancia por un organismo encargado expresamente para esa tarea, es decir, el presupuesto de inversión debe ser manejado a nivel de proyecto por todas las instituciones y organismos que conforman el sector público y su aprobación y discusión tiene que atravesar por dicho organismo (en el caso de México la unidad central de proyectos) rector, ninguna inversión se debería llevar adelante sin su previa aprobación. Evidentemente esta situación requiere de un apoyo político decidido por parte del ejecutivo federal. No obstante, sólo en esa forma es posible gastar los recursos en forma eficiente y eficaz de acuerdo con lo que se persigue en los postulados de la planeación, de otra forma se caerá muy fácilmente en el despilfarro y la ineficiencia al invertir y se seguirán dando palos de ciego con los limitados recursos que se tienen.



BIBLIOGRAFIA

- ILPES "La Planificación del Desarrollo Agropecuario", E. S. XXI. T. II, México 1977.
- José Luis Cecaña "Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional". Ed. F.C.E., México 1975.
- J. Tinbergen "La Planeación del Desarrollo". Ed. F.C.E., México 1974.
- Celso Furtado "Teoría y Política del Desarrollo Económico". Ed. S. XXI, México 1976.
- Oskar Lange "Ensayos sobre Planificación Económica". Ed. Ariel, España 1970.
- ILPES "El Estado Actual de la Planificación en América Latina y el Caribe", Cuadernos del ILPES, No. 28 Chile 1982.
- Agustín Cueva "El Desarrollo del Capitalismo en América Latina". Ed. Siglo XXI. México 1981.
- Arturo Ortega y Otros "La Planeación, Opción al Cambio", Ed. Edicol, México 1984.
- ILPES "Guía para la Presentación de Proyectos". Ed. Siglo XXI, México 1975.
- BID "Proyectos de Desarrollo". Ed. Limusa México 1981.
- ILPES "Discusiones sobre Planificación". Ed. Siglo XXI, México 1976.

- ILPES "Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo". Ed. Siglo XXI, México 1975.
- Calderón y Roitman "Formulación de Proyectos Agropecuarios, Extractivos, de Transporte y - Energéticos", ILPES, Cuadernos No. 12 1974.
- IICA "Guía para la Elaboración de Proyectos de Desarrollo Agropecuario", Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Costa Rica, 1982.
- FONEP-CECAP "Guía para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión", Programa de Capacitación y Adiestramiento para Proyectos de Desarrollo, FONEP, NAFIN SA 1984.
- CODAI-SARH "Guía para la Formulación y Evaluación de Proyectos Agroindustriales", SARH-CODAI, México 1980.
- Calderón y Roitman "Notas sobre Formulación y Evaluación de Proyectos". Cuadernos ILPES, No. 12 1971.
- Adolfo Solís M. "Algunos Aspectos Generales del Proyecto de Inversión", FONEP-CECAP, México 1983.
- Carlos Matus "Estrategia y Plan", Ed. Siglo XXI, - México 1978.

- Litle Ian y Mierless J. "Estudio Social del Costo-Beneficio en la Industria de Países en Desarrollo" CEMLA, México 1979.
- ONU-ONUDI "Pautas para la Evaluación de Proyectos" ONU, Austria 1972.
- OCDE "Análisis Empresarial de Proyectos Industriales en Países en Desarrollo"- CEMLA, México 1974.
- Hirshman "La Estrategia del Desarrollo Económico" Ed. F.C.E., México 1972.
- Abotti y Sierra "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo", Ed. Siglo XXI, ILPES, México 1970.
- Baurque y Ochoa "Elementos para la Preparación y Evaluación de Proyectos", FONAPRE-BID, Quito, Ecuador, 1978.
- Miguel Wienczek y Otros "Bases para la Planeación Económica y Social de México", Ed. Siglo XXI, - México 1980.
- Arturo Guillén "Planificación Económica a la Mexicana" Ed. Nuestro Tiempo, México 1980.
- PROCESO "Planes sin Planificación México 1980.

Documentos Oficiales y Otros:

El Plan Global de Desarrollo 80-82