

# documentos

## El ciclo de vida de los proyectos y la fase de preinversión

Ramón Rosales Posas\*

CENTROAMERICA HA VENIDO REALIZANDO ESFUERZOS PARA ENFRENTAR LAS DIFICULTADES ECONOMICAS, SOCIALES Y POLITICAS. DICHAS DIFICULTADES REQUIERE ADEMAS, DE INCENTIVAR LA INVERSION PRIVADA, LOGRAR UNA ASIGNACION Y USO MAS EFICIENTE DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LA INVERSION PUBLICA. ESTO REQUIERE INSTRUMENTAR UN SISTEMA AGIL QUE IDENTIFIQUE, FORMULE Y EVALUE PROYECTOS PUBLICOS, Y QUE RESPONDAN A LAS NECESIDADES DE LA POBLACION, A LA CAPACIDAD FINANCIERA DEL PAIS Y A LOS OBJETIVOS DE POLITICA ECONOMICA, DE ALLI, LA IMPORTANCIA DE REESTRUCTURAR LOS SISTEMAS DE PREINVERSION PUBLICA Y QUE INVOLUCREN NUEVOS METODOS QUE NOS PERMITAN FORMULAR Y EVALUAR PROYECTOS ACORDES A LA CIRCUNSTANCIA DE CENTROAMERICA.

### INTRODUCCION

El propósito de la preinversión es disminuir los grados de incertidumbre sobre las decisiones de invertir, surge de la necesidad de apoyar las estrategias y políticas de desarrollo. La preinversión consiste en analizar dos áreas, la formulación y evaluación de los proyectos, éstos son requeridos con el objeto de propiciar una asignación de los escasos recursos en la forma más eficiente posible.

No hay duda, que en las actuales circunstancias las instituciones financieras nacionales e internacionales cada vez se vuelven más rigurosas en la aplicación de los criterios de calidad a las inversiones por financiar. Esto indica el porqué uno de los propósitos de los gobiernos de la región es orientar la acción de la preinversión, que permita mejorar la calidad de los proyectos a fin de poder utilizar los recursos financieros disponibles y garantizarse los beneficios esperados de las inversiones.

Otro de los problema actuales de la fase de preinversión es que se ejecutan proyectos poco consistentes debido a que su proceso de identificación

\* El autor es hondureño, economista y Máster en Política Económica, actualmente es consultor en el Area de Proyectos del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, San José, Costa Rica.

no corresponde a los problemas percibidos por las comunidades. Esto porque, hay una escasa participación comunitaria en el proceso de identificar, formular y evaluar los proyectos, de tal manera, cuando se ejecutan estos proyectos son percibidos como imposición de las instituciones del Estado, cuando deben ser originados por la misma comunidad.

Este artículo pretende hacer un análisis general del ciclo de los proyectos centrando el mismo en la fase de la preinversión como el primer eslabón de donde se desprenden los beneficios esperados de las inversiones futuras de una sociedad, se desarrollan algunas reflexiones sobre los obstáculos que ha tenido el proceso de preinversión en Centroamérica, se hace una reflexión sobre los esfuerzos que hacen los gobiernos del área por ordenar el proceso y específicamente lo referente a la necesidad de un cambio cualitativo y cuantitativo en las metodologías para formular, evaluar y priorizar proyectos.

Como tal, pretende motivar a la reflexión sobre tópicos que en los actuales momentos son de vital importancia para los profesionales y funcionarios públicos, municipales y privados que estamos en esta labor un tanto difícil, llena de juicios de valor, pero necesaria para potenciar el uso de los escasos recursos que tenemos para el desarrollo de nuestros países.

## LA INVERSION PUBLICA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS

Desde inicio de los años cincuenta hasta casi finales de los setenta, las economías de los países centroamericanos evolucionaron con bastante dinamismo. Durante este período el producto interno bruto por habitante, creció a una tasa anual de 2.2%, influyeron varios factores entre otros: el crecimiento de las exportaciones, como consecuencia de que el Estado asumió gradualmente un papel de promotor y orientador del desarrollo, expresado en una ampliación sistemática del gasto público, tanto en inversión como en consumo, y en la modernización y complejidad del aparato administrativo.<sup>1</sup>

El incremento de la inversión trajo consigo que el sector público ampliara sustancialmente la infraestructura económica y social y las posibilidades de aprovechamiento de los recursos productivos.

Los coeficientes de inversión en la región centroamericana alcanzaron niveles importantes en relación con el PIB, como se observa en los datos del cuadro de la página siguiente:

Este "estilo", si bien positivo en términos de la evolución económica y de creación y consolidación de instituciones, no irradió suficientes beneficios a amplios estratos de la población, hasta culminar a principios del decenio de los ochenta en un punto de inflexión de las tendencias de crecimiento de las economías.

Al debilitarse el crecimiento, y ponerse en práctica programas rece-

---

1. Rosales Posas, Ramón. *Crisis económica y deuda externa en Honduras*. Revista Centroamericana de Administración Pública (ICAP). Revista No. 16, enero-junio 1989. San José, Costa Rica. p. 1-2.

---

## CENTROAMERICA: COEFICIENTES DE INVERSION PUBLICA EN RELACION CON EL PIB

Años	Porcentajes
1950	12.3
1970	16.2
1980	17.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

---

sivos de ajustes, afloraron o se acentuaron los rezagos sociales y tensiones de carácter socio-político que se constituyeron en nuevas fuentes de incertidumbre entre los inversionistas.

Esta crisis ha impuesto disciplina y realismo a quienes formulan las políticas, lo cual ha sido reforzado por vicisitudes recientes, como el estancamiento en la producción, reducción de la ayuda externa, crisis de la deuda y profundización de la pobreza. Por lo tanto, los gobiernos están concentrando sus esfuerzos en dos medios primarios que están dentro de su control, para guiar el proceso de desarrollo: un programa de inversiones sanas del sector público que asigna los recursos escasos a satisfacer las necesidades prioritarias, y un marco de política que produce el comportamiento deseado

---

2. Warren C. Baum y Stokes M. Tolbert. *Planificación del Desarrollo*. Tomado de "La Inversión en Desarrollo". Lecciones de la experiencia del Banco Mundial. Editorial Tecnos. Cap. 2.

de las entidades tanto públicas como privadas.<sup>2</sup>

Sin embargo, con la crisis se ha prestado más atención a la formulación de políticas, especialmente a las de corto plazo, y generalmente se olvida que no puede lograrse el crecimiento y el desarrollo si no se cuenta con un sistema estructurado que vincule proyectos-programa de inversión-presupuesto, y que permita invertir los escasos recursos disponibles tanto internos como externos. Uno de los resultados de este olvido ha sido, en consecuencia, proyectos mal elaborados, con pocas posibilidades de éxito y con costos muy elevados que afectan las cuentas fiscales.

Esto evidencia, que los programas de inversión pública plantean serios inconvenientes, y se deben de reestructurar cualitativa y cuantitativamente. Nos referimos a las inversiones en forma de proyectos específicos lo que significa, cómo identificar los proyectos más prometedores en cada sector acorde con los objetivos de desarrollo del país, cómo formularlos, cómo evaluarlos, cómo negociarlos, cómo ejecutarlos, cómo operarlos y mantenerlos.

## EL PROYECTO Y EL PROGRAMA DE INVERSION PUBLICA

De tal manera, cuando se plantea la necesidad de imprimir cambios de importancia en la actividad inversora del sector público, es de fundamental relevancia mantener una óptica de

conjunto del proceso de inversión y de los insumos que el mismo demanda.

En esta perspectiva de insuficiencia de ahorro interno, reducción de recursos externos, ensanchamiento de la brecha social, cambio en el rol del estado, etc., el proyecto interpretándolo como un "instrumento esencial para el desarrollo", se ha convertido en un medio importante que permite a los países de la región poner en orden sus recursos, humanos, económicos, financieros y materiales, para su inversión en el desarrollo de los países.

Sin embargo, en Centroamérica con la crisis fiscal de los gobiernos, los proyectos que conforman el programa de inversión pública, están inmersos en la problemática de los recortes presupuestarios a que se ven sometidos estos países para reducir el déficit fiscal, por lo tanto, un mecanismo fácil de reducir esa brecha ha sido el recorte de las partidas presupuestarias de los proyectos que se denominan "contrapartida nacional", esto ha dejado en

nuestros países una gran cantidad de proyectos a medio andar y, por otro lado, una reducción en la inversión bruta,<sup>3</sup> y si a esto agregamos la problemática de ejecutar proyectos con niveles de incertidumbre muy elevado, ha hecho que se utilicen ineficientemente los recursos, aumenten los costos financieros y afecte las operaciones corrientes de las cuentas fiscales.<sup>4</sup>

Esto evidencia, que gran parte de los recursos del programa de inversión que son debidamente utilizados, algunos de los proyectos que se ejecutan no reúnen los requisitos mínimos de información que haga posible la reducción de su incertidumbre; por el otro, no son coherentes con el marco de política económica y social de nuestros países, pero sin embargo, han llegado y aún llegan a implementarse debido a la carencia de proyectos alternativos. Esto hace fácilmente verificable, entre otras cosas, el porqué las metas propuestas sobre el uso eficiente de los recursos para potenciar el desarrollo, difícilmente llegan a concretarse.

Debido a los factores antes mencionados, los países centroamericanos han venido exigiendo la implantación de cambios cualitativos de importancia en la composición de la inversión pública: el rol que se les ha asignado (en algunos países como El Salvador, Guatemala y Panamá) a los ministerios de planificación referente a la sistematización del proceso de estructuración del programa de inversión pública; la reorientación en la asignación de los recursos y sustitución de gran parte de los proyectos de elevado monto de inversión por proyectos de menor grado de inversión, promedio,<sup>5</sup>

3. Un ejemplo de ello fue el caso de Honduras, cuando en el periodo 82-86 como consecuencia de la necesidad de reducir el déficit fiscal (meta propuesta en los convenios suscritos entre el gobierno y el Fondo Monetario Internacional), el Estado tuvo que hacer grandes recortes al gasto público, un rubro fuertemente afectado fue la inversión pública y específicamente las partidas que servían de contraparte nacional a los grandes proyectos. Esta medida afectó una gran cantidad de proyectos de infraestructura que quedaron a medio andar como: la pavimentación de la carretera Ceiba-Trujillo y varios hospitales que todavía están abandonados.
4. ODEPLAN/PNUD/DCTD. *Banco Integrado de Proyectos de Inversión Pública, Conceptos, Métodos y Técnicas*. Santiago de Chile, Enero de 1985. p. 30
5. Esto se ha dado en algunos países con el objetivo de disminuir los requerimientos de créditos externos y de consecuente financiamiento de contraparte nacional.

minimizar el incremento de futuros gastos de operación, aumentar el impacto sobre generación de empleo y elevar las condiciones de vida de las poblaciones en extrema pobreza a través del incremento de sus ingresos no monetarios.<sup>6</sup>

En consecuencia la realidad actual nos obliga, a maximizar la eficiencia del proceso de inversión pública, sin cometer los mismos errores de hasta ahora. Se ha confundido la problemática del proceso como un todo con el análisis aislado de proyectos específicos. Sin embargo, maximizar la eficiencia significa incorporar variables de tipo social en la política de inversión pública particularmente en el mediano plazo que es cuando hay mayores posibilidades de reorientar el enfoque de los proyectos.

"Los criterios de bienestar, empleo, consumo, población e ingresos deben ocupar un lugar preponderante en el esquema de prioridad y jerarquización de los proyectos en el programa de inversión pública. Estas variables garantizarán un mayor valor redistributivo del gasto público, haciendo partícipe a grupos poblacionales vulnerables a la crisis, y provocando reactivación económica vía estímulo de la demanda agregada".<sup>7</sup>

Por lo tanto, la existencia de un sistema en los programas de inversión, estructurado de manera tal que per-

mita seguir el ciclo de los proyectos, es un instrumento básico para mejorar la toma de decisiones de inversión en el sector público. Dado que en la medida que un proyecto va cubriendo su ciclo, el margen de error en las estimaciones de variables se va reduciendo gradualmente.

Sin embargo, es necesario puntualizar que las decisiones que se toman para asignar el presupuesto de inversión entre proyectos nuevos adquieren especial trascendencia por el hecho de comprometer implícitamente recursos presupuestarios de varios ejercicios. En consecuencia, tales decisiones conllevarán a un uso eficiente de recursos presentes y futuros en la medida en que se hayan destinado, y aplicado racionalmente, fondos para preinversión (formulación y evaluación de proyectos) en los períodos presupuestarios precedentes.

Como podemos observar, los proyectos como instrumentos de concreción de la política de inversiones de un país, presentan importantes implicaciones desde el punto de vista presupuestario, ya que los presupuestos de los organismos del sector público contienen asignaciones de fondos para labores de funcionamiento y de inversión.

## **EL CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS DE INVERSION**

### **Conceptualizando el Proyecto**

No existe una definición académica de lo que es un proyecto, sin

6. Area de Proyecto. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). *Diagnóstico sobre los problemas en el área de la Formulación, Evaluación y Administración de Proyectos en los Países Centroamericanos*. San José, Costa Rica. 1990.

7. SECPLAN, CDI, BCH. *Manual de Preinversión e Inversión en Honduras*. Primera Edición, Dic. 1989. Tegucigalpa D.C. Honduras p. 6.

embargo, muchos autores la conceptualizan de la siguiente manera:

"un conjunto autónomo, no relacionado con otros, de inversión, políticas y medidas institucionales y de otra índole diseñadas para lograr un objetivo específico (o serie de objetivos) de desarrollo en un período determinado".<sup>8</sup>

"Se entiende por proyecto una tarea innovadora, que tiene un objetivo definido, debe ser efectuada en un cierto período, en una zona geográfica delimitada y para un grupo de beneficiarios, solucionando de esta manera problemas específicos o mejorando una situación existente".<sup>9</sup>

"una actividad en la que se invertirá dinero con la esperanza de obtener un rendimiento y que, desde un punto de vista lógico, parece prestarse a su planificación, financiamiento y ejecución como una unidad".<sup>10</sup>

"Una actividad de desarrollo socioeconómico planificada y orientada a la consecución de objetivos, que requieren inversiones financieras o participación humana en un tiempo dado".<sup>11</sup>

"Decisión sobre uso de recursos, con el objetivo de incrementar, mantener o mejorar la producción de bienes o prestación de servicios. Se materializa, por lo general en una obra física (ampliación, conservación, reparación, construcción, reposición, restauración etc.). Normalmente su ejecución se financia con gasto de capital y su operación con gastos corrientes".<sup>12</sup>

"Un proyecto es un conjunto de actividades planificadas y relacionadas entre sí, que apuntan a alcanzar objetivos definidos mediante productos concretos".<sup>13</sup>

Un proyecto independientemente de su definición es la búsqueda de una solución inteligente al planteamiento de un problema tendente a resolver, entre muchas, una necesidad humana.<sup>14</sup>

En esta forma, pueden haber diferentes ideas, inversiones de diversos montos, tecnologías y metodologías con diverso enfoque, pero todas ellas destinadas a resolver la necesidad del ser humano en todas sus facetas, como educación, alimentación, salud, ambiente, cultura, etc.

El proyecto de inversión se puede describir como un plan que, si se le asigna determinado monto de capital y se le proporciona insumos de varios tipos, podrá producir un bien o servicio,

8. Warren C. Baum y Stokes M. Tolbert. *Planificación del Desarrollo*. Tomado de "La Inversión en Desarrollo". Lecciones de la experiencia del Banco Mundial. Editorial Tecnos. Cap. 2.
9. Zielorientierte Projektplanung- Deutsche gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit. GTZ.
10. Gittinger, Price J. *Análisis Económico de Proyectos Agrícolas*. Editorial Tecnos, Madrid, 1984. Cap. 2.
11. OEA. Departamento de Desarrollo Regional. *Planificación del Desarrollo Regional Integrado: Directrices y Estudios de casos extraídos de la experiencia de la OEA*. Washington, D.C. Enero de 1984. p. 234.
12. *Idem*. ODEPLAN/PNUD/DCTD. p. 11
13. Manual de Programas y Proyectos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
14. G. Baca Urbina. *Evaluación de Proyectos*. Editorial Mc. Graw Hill, México 1989, p. 1.

útil al ser humano o a la sociedad en general.

En cualquiera de las definiciones el proyecto significa la combinación de recursos humanos, materiales, financieros, información etc. que reunidos en una organización temporal, pretenden conseguir un propósito determinado, en magnitudes distintas en cada una de las fases del proceso.

En estas definiciones hay algunos elementos que son básicos para la comprensión de lo que es un proyecto. En primer lugar se trata de una combinación de recursos humanos y no humanos; esto indica que se trata de, bajo un solo equipo o grupo, utilizar personas que han de manejar otros recursos, entre ellos los económicos y lo de tiempo, así como los de carácter tecnológicos y a veces los ecológicos. Todos estos recursos han de estar reunidos en una organización temporal, o sea que tienen un principio y un fin en el tiempo; es muy importante resaltar esta característica, porque una organización que tiende a perpetuarse, estaríamos en el caso de un programa, una empresa y no de un proyecto. Por ello, es el carácter de temporalidad lo que define con mayor claridad el proyecto. Por último, tenemos que esos recursos que han de estar reunidos en una organización temporal, han de conseguir un propósito determinado, que es el objeto del proyecto y que tiene que enmarcarse dentro de los fines y estrategias generales del país, la empresa, ins-

titución u organización que realiza el proyecto.<sup>15</sup>

### **Fases o estados de un proyecto**

Cada sistema dinámico tiene siempre un ciclo de vida. Cualquiera que sea su naturaleza, durante su vida cumple determinadas fases en que cada una tiene una finalidad distinta. Por lo tanto, el proyecto por ser un sistema dinámico también tiene un ciclo de vida.<sup>16</sup>

Por ello pueden ocurrir muchas cosas, entre otras que durante alguna de estas fases de vida de tal proyecto se adopten modificaciones importantes.

En los ciclos de vida hay que distinguir entre los que se denominan ciclo de vida del producto o sistema entendido como el período útil para su venta o permanencia en el mercado y el ciclo de vida de un proyecto.

En este proceso por el que pasa un proyecto durante su vida, independientemente de la forma en que se conceptualice es posible identificar fases o estados sucesivos en la vida de todo proyecto. Estas fases o estados conforman lo que se ha dado en llamar el ciclo de vida de los proyectos.

El ciclo de vida de todo proyecto está conformado por cinco fases o estados sucesivos: preinversión, promoción, negociación y financiamiento, inversión, operación y el abandono. Sin embargo, y dependiendo de la naturaleza del proyecto en estas fases puede existir una interfase que es el diseño definitivo, esta inter-

15. Rafael de Heredia. *Dirección Integrada de Proyecto*. Alianza Universitaria Textos. Madrid 1985. p. 29-33.

16. *Idem*. Heredia p. 33.

fase se da después de la negociación y financiamiento y previo a la inversión. En cada una de estas fases o estados se plantean importantes consideraciones tanto económicas como presupuestarias.

Esta visión integral le permite al director del sistema del programa de inversiones coordinar los diversos esfuerzos institucionales. También, al introducir la variable tiempo en el sistema, se puede destacar la vinculación que existe entre los gastos corrientes o de funcionamiento de "hoy", la inversión de "ayer" y la preinversión de "anteayer".<sup>17</sup>

#### *La Fase o Estado de Preinversión*

Consiste en identificar las ideas de inversión, formular, evaluar y seleccionar los proyectos más rentables desde el punto de vista económico y social. En esta etapa se realizan todos los estudios y estimaciones tendientes a determinar la factibilidad y viabilidad de los proyectos. Es la fase en que se dan todos los elementos necesarios y suficientes para la toma de decisiones.

#### *La Fase o Estado de Promoción, Negociación y Financiamiento*

Esta fase sirve de ligamen entre la fase de preinversión y la de inversión

y como tal es fundamental para garantizar la implantación del proyecto. Comprende todos aquellos aspectos relacionados con la negociación de los recursos necesarios para el proyecto, en especial, los financieros. Así como, todas aquellas acciones relacionadas con la promoción y divulgación del proyecto ante las autoridades y entidades vinculadas al mismo y que en alguna medida son responsables y deben brindar las aprobaciones correspondientes para hacer una realidad el proyecto. El resultado básico de esta fase, es la aprobación del documento de proyecto y la viabilidad del financiamiento.<sup>18</sup>

Todo proyecto independientemente de la naturaleza de su fuente de financiamiento tiene que pasar por el proceso de negociación y asignación de recursos, ya sean recursos nacionales o externos, aún más, cuando éstos son externos, ya que el proceso es largo, difícil y a veces engorroso. De ahí la importancia de que en el documento de proyecto se traten los elementos más concernientes al proceso de promoción, negociación y financiamiento del proyecto y que esto permita viabilizar esta fase para garantizar su posible ejecución.

#### *La Interfase de Diseño Definitivo*

Consiste en elaborar el diseño de ingeniería y arquitectura, ajustar detalles finales previos a la ejecución, tales como disponibilidad y características del terreno o área de influencia, y las bases para la contratación de las

17. *Idem.* ODEPLAN/PNUD/DCTD. p. 23.

18. Molina Bogantes, Jorge Manuel. *Evaluación Ex-pot de Proyectos en el Sector Eléctrico de Costa Rica. Caso del Proyecto Hidroeléctrico Ventanas-Garita. Tesis para Optar al Título de Máster en Proyectos.* San José, Costa Rica. Setiembre de 1992. p. 34.



obras; diseño y término de referencias para la ejecución del proyecto.

Esta interfase a veces se vuelve polémica, dado que, algunos autores la consideran parte de la preinversión y otros como parte de la inversión. Sin embargo, aquí la ubicamos como una interfase entre la negociación y el financiamiento y la inversión propiamente dicha del proyecto, pero el criterio razonable en función de la práctica puede ser el siguiente; si el diseño es relativamente caro, se debería contratar previo a la ejecución para racionalizar el uso de los recursos; en proyectos típicos por su naturaleza, puede ser parte de la preinversión en la forma de diseño elemental.

#### *La Fase o Estado de Inversión*

Son todas las acciones tendentes a ejecutar físicamente el proyecto o programa tal y como fue especificado en la preinversión, a fin de concretar los beneficios netos estimados en la misma. Es la etapa en que se ejecutan los proyectos seleccionados y priorizados en la preinversión. En esta fase se utilizan recursos financieros para la compra de maquinaria y equipo, terrenos, construcción de infraestructura e instalación de equipo, etc., el producto es el proyecto listo para entrar en funcionamiento.

#### *La Fase o Estado de la Operación*

Consiste en poner en marcha los proyectos y concretar los beneficios

netos estimados en el estado de la preinversión. En esta etapa los bienes y/o servicios que se esperan del proyecto se prestan de manera continua y permanente durante la vida útil del proyecto.

#### *La Fase o Estado de Abandono o Desactivación*

Esta fase del proyecto ha sido totalmente descuidada, sin embargo, hay que darle todo tipo de atención y cuidado, con el fin de que el proyecto en su totalidad, se ajuste a los objetivos previstos en su comienzo.

Esta fase adquiere relevancia en estos momentos, dado que los países centroamericanos están en el proceso de modernizar sus economías, y como muchos de los proyectos en el pasado se convirtieron en programas (con tiempo y recursos indefinidos); no se les evaluó o aplicó la fase de abandono, aún cuando muchos de ellos habían cumplido o no con sus objetivos, para lo cual fueron creados y siguieron funcionando; lo que significó asignación de recursos en un tiempo indefinido. Esto acarrió en alguna medida, incrementos del gasto corriente del Estado. Ahora se pretende que a cada proyecto, una vez terminada su vida útil, debe realizarse una evaluación *ex post* para medir el logro de los objetivos planteados; es decir, medir la magnitud del impacto del proyecto sobre el problema que se pretendía resolver y sobre esto, tomar la decisión de seguirle asignando o no recursos.

Es importante enfatizar que las fases de promoción, negociación y

financiamiento y la de abandono o término de la vida útil son fases no muy comunes, por lo tanto, no han sido tratadas como tal dentro del ciclo de vida de los proyectos. Ambas, son importantes para viabilizar y concretizar las inversiones públicas.

Estas fases por la que tiene que pasar un proyecto han causado polémicas entre los políticos; al respecto, se tiende a creer que cuanto más rápido el proyecto llegue a su fase de ejecución, más rápidos se logran los beneficios: la atención de las necesidades de la población. Ello parece tan obvio que en muchas ocasiones las organizaciones e instituciones tratan de saltar niveles, proponiendo por ejemplo, ideas para ser ejecutadas sin un estudio mínimo. Es evidente el peligro que ello significa desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación de los recursos. Lo que no es evidente es el argumento de ahorro de tiempo.

## **LA PREINVERSION EN CENTROAMERICA**

### **Algunas reflexiones**

El impulso que ha tenido la preinversión en Centroamérica surge de la necesidad de apoyar los esquemas de planificación, dando coherencia a la selección de los proyectos con los ob-

jetivos globales propuestos en las estrategias y políticas de desarrollo. Asimismo reduce las improvisaciones en cuanto a la asignación de recursos, da elementos de juicio adecuados para la negociación con los organismos nacionales e internacionales de financiamiento, y puede reforzar los esfuerzos integrados de coordinación intra e intersectorial alrededor de la programación macroeconómica, las cuentas nacionales y el presupuesto.<sup>19</sup>

Es importante destacar que los programas de preinversión constituyen los instrumentos a través de los cuales se definen los proyectos y programas que las instituciones formulan y contra los cuales se evaluaron social y económicamente a fin de seleccionar aquellos más rentables y que responde a objetivos de gobierno.

Sin embargo, para concretizar e iniciar el proceso de la preinversión es necesario contar previamente con una política de inversiones públicas que defina las actividades administrativas y operativas de los programas de preinversión.

En esta primera fase del ciclo de vida de los proyectos (preinversión), los mismos parten de ideas, que se van transformando en la medida que se les va agregando valor a las mismas, mientras éstas pasan del nivel de idea a perfil, prefactibilidad, factibilidad a las fases de promoción, negociación y financiamiento, interfase diseño definitivo, ejecución, la puesta en marcha y el abandono.

Desde el punto de vista normativo, las ideas de inversión deben revelar sus potencialidades cuando pasan de un nivel a otro y así poder tomar decisiones tales como: será conve-

19. SECPLAN, CDI, BCH. Manual de Preinversión e Inversión en Honduras. Primera Edición, Dic. 1989. Tegucigalpa D.C. Honduras. p. 1.

niente a este nivel ejecutar el proyecto? para quién? cuál es el costo? cuáles son los beneficios? es aceptable el grado de incertidumbre? quién paga? quién se beneficia? etc. El proceso que se presenta es indicativo y no obligatorio. Algunos proyectos es obvio que pasen por la idea, un perfil y se decide su ejecución. Otros, más complejos y con mayores requerimientos de recursos, deberán pasar a una etapa más avanzada, la prefactibilidad o factibilidad. En la literatura especializada, este proceso de evaluación y de compra de incertidumbre ha sido muy bien tratado.<sup>20</sup>

En la fase de la preinversión, las etapas o niveles tradicionales por las cuales los proyectos pueden pasar son: idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad. Las acciones del curso futuro de conformidad con el proceso de toma de decisiones, puede ser: profundizar los estudios, o pasar el proyecto a una etapa o niveles más avanzada, modificar la concepción original del proyecto, esperar que cambien o se aclaren aspectos externos al proyecto, el rechazo por estar fuera de política o ser no rentable económica o socialmente, inicio de la ejecución, postergación y, o en el caso de estudios desactualizados, la actualización.<sup>21</sup>

Si en los países existiera una programación de las inversiones bien estructurada alimentada por la cartera de proyectos, lo anterior determinaría la presencia de un flujo continuo de proyectos con diferentes grados de

elaboración de manera que permanentemente se identifiquen los proyectos que se ajusten al mecanismo de política económica y social pertinente, mientras unos se construyen o implementan, otros se diseñan en detalle, otros están en los niveles de prefactibilidad o factibilidad, otros son apenas ideas que requieren un largo plazo para madurar y otros han sido postergados, modificados o abandonados por no haber satisfecho los controles o exigencias establecidos durante el proceso.

El proceso de preinversión también debe ser racionalizado y cumplir su definición conceptual que lo presenta como un proceso gradual de compra de certidumbre. Sólo proyectos que pasan la prueba de perfil sin objeciones, deberían ser considerados para niveles de estudios de preinversión más avanzados. De lo contrario las instituciones podrían verse llenas de estudios de factibilidad y planos inútiles y costosos.

### **Algunos problemas de la preinversión en Centroamérica**

No obstante los progresos logrados en cuanto a preinversión, en muchos países de Centroamérica persisten fuertes limitantes (técnicas, políticas y económicas) que obstaculizan los resultados que se esperan de la preinversión o que han impedido que tengan un impacto de mayor envergadura.

En estos países centroamericanos tanto la preinversión (formulación y

20. Julio D'Arcy. Seminario Internacional sobre *Experiencias en Programación y Administración de la Inversión Pública*. San Salvador, El Salvador, 7 y 8 Noviembre de 1990. p. 7.

21. *Idem*. p. 7.

evaluación) como la ejecución misma de los proyectos constituyen en la actualidad el problema más evidente de la política de inversión pública. Esto se manifiesta, en gran medida, por la escasez de estudios de factibilidad, documentos de proyectos mal formulados y procesos de negociación débiles que no han permitido el respectivo financiamiento de los mismos.

Por tal razón, actualmente se dan casos concretos en Centroamérica, de gobiernos que aún contando con los recursos financieros para ejecutar proyectos vitales para su desarrollo, no logran hacerlo eficiente y eficazmente, entre otras razones, por no contar con documentos de proyectos, esto generado por la escasez de recursos humanos debidamente calificados en esta materia que les permita mantener un flujo continuo de ideas y perfiles de proyectos.

Otro de los problemas más arraigados y más evidentes se refiere a los altos niveles de centralización y escasa participación comunitaria en las etapas de identificación, formulación, evaluación y ejecución de los proyectos. Este es uno de los problemas que a nivel de la región se está tratando de solucionar (caso de Guatemala, El Salvador y Panamá).

Por otro lado, no se ha podido sistematizar un proceso dinámico de generación de ideas y preparación de perfiles, la que necesita alimentación continua con amplia participación de sectores e instituciones. Adicional-

mente persisten problemas de coordinación institucional en dicho proceso.

Otro aspecto ligado a los problemas de la preinversión en Centroamérica, está referido a la generación, manejo y distribución de la información. La carencia de un sistema de información restringe las posibilidades de selección de prioridades y la compatibilización de los recursos con las metas nacionales, regionales y sectoriales.<sup>22</sup>

Y por último es importante referir de que si no existe un sistema estructurado que permita administrar el proceso (normas, procedimientos eficaces y operativos) de la preinversión-negociación y financiamiento-inversión, frente a situaciones de descoordinación institucional el recorrido de un proyecto a través de sus diferentes fases se hace más tortuoso, especialmente cuando son de carácter multisectorial.

Finalmente, la urgencia por disponer de proyectos para ejecución ha conducido a restringir las labores de preinversión solamente al análisis de aspectos técnicos.

## **Contenidos de la Fases o Estado de Preinversión**

*Etapas o Niveles:* las etapas o niveles configuran grados de análisis de la información referente a las ideas de proyectos en estudio, a través de los cuales por sucesivas aproximaciones se va precisando el problema a resolver, los bienes o servicios que pueden atender esas necesidades, las posibilidades del proyecto desde la

---

22. SECPLAN, CDI, BCH. *Manual de Preinversión e Inversión en Honduras*. Primera Edición, Dic. 1989. Tegucigalpa D.C. Honduras p. 2.

perspectiva del mercado, las alternativas técnicas las posibilidades financieras para ejecutar y operar el proyecto y sus respectivos costos y beneficios. Las etapas o niveles caracterizan el estado de madurez en que se encuentra la planificación del proyecto; entre ellos existen diferencias solamente graduales con respecto a la precisión de los datos y la profundidad de los estudios.

*Etapas o nivel de la idea del proyecto:* Respecto al nivel de idea, se puede afirmar que su definición no es muy precisa y depende del tipo de proyecto, los procedimientos institucionales, sectoriales y otros; en algunos casos sólo existen conceptos imprecisos y preliminares. Es muy cercana al concepto de necesidad y surge de un proceso técnico complejo donde el "buen" criterio juega un papel predominante. En la medida en que este proceso es defectuoso, esta etapa se llena de ideas débiles. En esta etapa se identifica la necesidad insatisfecha o problema a resolver, el conjunto de posibles beneficiarios y localización geográfica y los objetivos que en relación con esos beneficios se espera alcanzar con el proyecto.

Todo el proceso de las etapas o niveles se inicia a partir de las necesidades o problemas que es necesario resolver, finalizando cuando los proyectos o programas satisfacen dichas necesidades o resuelven los problemas que les dieron origen. Dada las necesidades o problemas existentes y los recursos disponibles, es necesario priorizar cuales deben atenderse primero.

---

23. *Idem.* Julio D'arcy, p. 9.

*Etapas o nivel de perfil:* Esta etapa o nivel tiene una vital importancia para el alcance de los objetivos del sistema. Se le considera como el estudio mínimo que todos los proyectos y programas de inversión deben de cumplir. Dependiendo de la naturaleza del proyecto, la información adicional debe referirse a: precisar los objetivos, los bienes y servicios que se producirán, cuantificación preliminar del mercado y tamaño del proyecto o programa a partir de la información disponible; un análisis preliminar de alternativas técnicas, una estimación de montos de inversión; costo anual de operación promedio, vida útil. En base a la información anterior se debe hacer una evaluación preliminar del proyecto y en este momento se puede tomar la decisión de posponer, rechazar, ejecutar o profundizar el estudio del proyecto en turno.

Este nivel es muy importante en el ciclo de los proyectos, dado que nos permite iniciar los contactos con los organismos financieros internacionales (OFI) y nacionales a fin de detectar el interés por el proyecto como un primer paso de las siguientes acciones, esto permite evitar así la proliferación de estudios avanzados archivados.

Los perfiles deben ser elaborados por las propias unidades ejecutoras interesadas, utilizando metodologías uniformes y adecuadas a la circunstancia y naturaleza del sector de ubicación del proyecto. Los resultados del perfil pueden ser la base para los términos de referencia de estudios de preinversión más avanzados o para el diseño final y ejecución del proyecto, según el caso.<sup>23</sup>

*Etapa o nivel de prefactibilidad:* en esta etapa o nivel se precisa con mayor detalle la información proveniente de los niveles anteriores y se incorporan datos adicionales para permitir descartar ciertas alternativas y perfeccionar las restantes. Con ese conjunto de alternativas se harán evaluaciones económicas y técnicas con el propósito de establecer aquellas que aparecen como más promisorias y que merecen un estudio con mayor profundidad y descartar las restantes.

Se precisa determinar para cada una de las alternativas los valores actualizados de la inversión, los costos anuales de operación y mantenimiento, beneficios brutos y netos y la tasa interna de retorno, todos ellos desde el punto de vista financiero y económico.

Otro criterio de racionalización consiste en elaborar estudio de prefactibilidad o factibilidad una vez que se tenga una indicación preliminar sobre la disponibilidad de recursos para el proyecto. Asimismo, es preferible realizar estudios de prefactibilidad primero antes de contratar la factibilidad, con el fin de reducir los costos de preinversión. No debería de existir ningún obstáculo para sugerir que estudios más avanzados sean subcontratados a consultoras privadas mediante mecanismos de crédito o de transferencias presupuestarias.<sup>24</sup>

*Etapa o nivel de factibilidad:* esta etapa o nivel consiste en perfeccionar la alternativa que haya resultado con mayor valor actual neto (VAN), tasa interna de retorno (TIR) relación beneficio costo (B/C) en la etapa de prefac-

tibilidad, reduciendo el rango de incertidumbre del mismo a límites aceptables. Esto es factible en instituciones como los ministerios de obras públicas y transporte, las instituciones encargadas de la prestación de energía y agua que tienen sus sistemas de planificación que les ha permitido una pequeña cartera de proyectos, por lo tanto, llevan a nivel de factibilidad los proyectos más prometedores del nivel de prefactibilidad.

Sin embargo hay instituciones que por su naturaleza y características no tienen alternativas de estudios de proyectos para llevar al nivel de factibilidad las más prometedoras, por lo tanto, se profundiza a nivel de factibilidad el proyecto con que se cuenta, lo que no nos asegura el uso eficiente de los recursos en el proyecto.

## **REFLEXIONES SOBRE LAS METODOLOGIAS PARA FORMULAR Y EVALUAR PROYECTOS**

Hay diversas metodologías que permiten formular y evaluar proyectos de desarrollo, la literatura económica recoge cuatro enfoques fundamentalmente: el del Banco Mundial, la ONUDI, la OCDE y la de CHICAGO. Las tres primeras, plantean una integración entre los criterios de evaluación de proyectos con los objetivos nacionales de desarrollo; a partir de un conjunto de parámetros o precios de cuenta que intentan reflejar no solamente el valor económico de ciertos recursos claves, sino también juicios de valor sobre aspectos de carácter redistributivo. El

24. *Idem.* p. 10.

enfoque de Chicago o de Arnold Harberger, plantean los supuestos neoclásicos tradicionales para maximizar el bienestar social según el cual en ausencia de externalidades los precios de demanda y oferta reflejarían los beneficios marginales y los costos marginales respectivamente.

El rol de las metodologías es básicamente señalar para cada proyecto la forma de estimar los costos y beneficios, tales como el uso o generación de divisas, la rentabilidad del capital invertido, generación de empleo y demanda de recursos físicos y financieros, a efecto de facilitar la priorización de proyectos por sectores. Estos indicadores nos limitan a un cierto tipo de proyectos que pueden ser sometidos al análisis costo-beneficio, preferencialmente los proyectos de mayor costo, envergadura o importancia para el país, con mejor información, intensivos de capital y de fácil cuantificación de sus beneficios económicos.<sup>25</sup>

En este renglón entran los grandes proyectos productivos y de infraestructura como carreteras, represas, puentes, aeropuertos, etc.

En el otro extremo, sin embargo, se encuentran las inversiones pequeñas y dispersas, por lo general intensivas en mano de obra y que son de claro corte social. Para este tipo de proyectos se vuelve esencial el desarrollo de

metodologías adecuadas que contribuyan a tomar una decisión temprana de asignación de recursos, acortando sustancialmente su ciclo de vida.

En este marco de referencia es destacable que, si bien se ha producido un considerable desarrollo en las metodologías de formulación y evaluación de proyectos, su generalización a todos los proyectos de inversión del sector público no ha sido posible debido a la presencia de una serie de factores limitantes.<sup>26</sup>

Las metodologías dependen de factores como la naturaleza del país, de la calidad de la información, de la disponibilidad de recursos humanos, del esquema institucional, del nivel de desagregación o sofisticación que se adopte con la preinversión y por último, de la forma como se asigne el presupuesto.

Los enfoques metodológicos ha conducido a los programas de inversión pública a otorgar mayor énfasis relativo al análisis de rentabilidad de proyectos específicos dentro del marco de referencia de la política económica y social pertinente. Por lo general ha existido una clara tendencia a considerar aisladamente los proyectos con miras a obtener en cada caso, indicadores que permitieran recomendar una decisión de ejecución o rechazo en cada alternativa de inversión.<sup>27</sup>

Se confirma con ello la necesidad de contar con personal altamente calificado para la formulación y evaluación de proyectos desde la perspectiva privada y pública, puesto que las metodologías, al constituir sólo una guía para desarrollar un estudio, servirá poco o nada si no son aplicadas

25. *Idem.*. SECPLAN, CDI, BCH p. 3.

26. Martin F. Daniel. Seminario Internacional sobre *Experiencias en Programación y Administración de la Inversión Pública*. San Salvador, El Salvador, 7 y 8 Noviembre de 1990. p. 19.

27. MIPPE/PNUD/PROYECTO/PAN/86/002. Metodología para Priorizar y Seleccionar Proyectos de Inversión Orientados a Combatir la Pobreza. Panamá, Marzo de 1988.

por recursos humanos debidamente calificados y con criterio sólido.

Sin embargo, en Centroamérica es muy común que los ministerios, instituciones y agencias inversoras no cuenten con suficiente personal capacitado para interpretar y aplicar tales metodologías. Además, existen muy pocas metodologías específicas y de fácil aplicación, en especial para los sectores sociales y por el contrario, gran parte de las metodologías disponibles están orientadas hacia proyectos de gran magnitud o que requieren financiamiento externo, mientras que la mayor parte de los proyectos del sector público (en las nuevas circunstancias) son de bajo monto de inversión y financiados con recursos internos.<sup>28</sup>

A este panorama debe de agregarse que muchas veces, las metodologías aplicadas han sido elaboradas por diferentes autores y/o organismos internacionales o nacionales y no presentan una concepción o terminología uniforme para el tratamiento de las labores sustantivas. En consecuencia, cada institución ha llegado a tener su propia imagen del proceso de transformación, su contenido, etapas a cumplir y terminología a utilizar.

Los factores anteriormente mencionados han limitado las posibilidades de generalizar la aplicación de metodologías uniformes de formulación y

evaluación. Ante esta situación, los criterios de análisis económico de proyectos, las estimaciones de precios sociales y el cálculo de rentabilidad socio-económica, han perdido trascendencia al ser aplicadas aisladamente a pocas alternativas de inversión que, en caso de ser rechazadas, no cuentan con adecuados sustitutos.

Por otra parte, respecto a los criterios de selección de proyectos para su incorporación en programas de inversiones públicas, se destaca el bajo nivel metodológico existente en los países de la región y al mismo tiempo, la aplicación casi generalizada de dudosos criterios de rentabilidad, baja calidad de los estudios de preinversión y la preponderancia de criterios de selección no estructurados basados en la percepción subjetiva del impacto político de las inversiones.

Por otra parte, la priorización de proyectos que en el pasado respondió a lineamientos globales de inversión emanados de un marco de políticas proteccionistas y políticas de precios de factores y bienes distorsionados; con criterios sumamente subjetivos, con calificaciones en base a costos del proyecto, condiciones financieras, impacto en el empleo o generación de divisas y prioridades sectoriales; constituyen factores que demandan revisiones urgentes en los métodos de formular, evaluar y priorización de proyectos, asignación de recursos y planificación de inversiones.<sup>29</sup>

Ante estas demandas urgentes, los gobiernos centroamericanos están haciendo grandes esfuerzos por articular la política de inversiones con los objetivos de crecimiento y desarrollo plasmados en los programas de

28. *Idem.* Martín F. Daniel p. 19.

29. Orlando Funez Cruz. *Políticas de Compensación Social, Reformas Estatales y Priorización de Inversiones Públicas*. Ponencia presentada por SECPLAN al Seminario Internacional de Ministros de Planificación de Centroamérica y Panamá. San José, Costa Rica. 1992 p. 16.



ajuste. Así como tratando de que la jerarquización y selección de programas y proyectos respondan a la realidad (recursos económicos y financieros) del país y las metas de carácter macroeconómico establecidas especialmente en los déficit fiscal y de balanza de pagos.<sup>30</sup>

Con los nuevos métodos a utilizar se busca efectuar la comparación de la bondad relativa de los distintos proyectos en términos de su contribución a los objetivos de política económica y social y sus prioridades sectoriales. Para ello se considera como mejores indicadores aquellos que se derivan de la comparación de las tasas de retorno de los proyectos complementadas por consideraciones distributivas de satisfacción de necesidades básicas y de su impacto ambiental.<sup>31</sup>

Los gobiernos de Centroamérica han empezado con las tareas de evaluación de proyectos, incorporando el criterio de rentabilidad económica, precios de cuenta, evaluaciones con riesgos, costos de eficiencia y la evaluación del impacto ambiental entre otros.

Asimismo, se han iniciado acciones tendentes al establecimiento de las carteras de proyectos acordes con la real capacidad financiera de los países, para evitar lo que sucedió en el pasado, un crecimiento acelerado de deuda externa.

Los gobiernos están realizando un esfuerzo para que los proyectos estén acordes con la realidad de la región, y evitar ejecutar aquellos proyectos sobredimensionados y con tasas de

retorno financiero-económico no aceptables. Para hacer más eficiente estas actividades los países están reorganizando los programas de inversión pública, lo que se ha considerado como una prioridad, reconocida en el marco de las estrategias y políticas de desarrollo y por diversos organismos internacionales.

Esto requiere instrumentar un sistema ágil que identifique, formule y evalúe proyectos públicos. Así como la implementación de métodos para jerarquizar los proyectos que respondan a la capacidad financiera del país y a los objetivos de política económica globales y sectoriales.<sup>32</sup>

Lo anterior nos demanda la creación de metodologías de fácil aplicación, comprensibles y sencillas, que nos permitan formular y evaluar proyectos sociales, de prestación de servicios, saneamiento ambiental etc., por lo general de bajos costos de inversión, corta maduración y costos bajos de operación.

Desde el punto de vista conceptual, las metodologías deben dividirse en dos grandes grupos: para proyectos con beneficios medibles y no medibles. En este último caso se encuentra la mayoría de los proyectos de carácter social, sugiriéndose la metodología de evaluación por medio del método de costo eficiencia como la más práctica de aplicar.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

La fase de preinversión permite la generación de proyectos bien formu-

30. *Idem.* p. 16.

31. *Idem.* p. 17.

32. *Idem.* p. 18.

lados y en cantidad suficiente, lo cual se convierte en un requisito *sine qua non* para el mantenimiento de un flujo de inversión significativo y de impacto.

Los programas de ajuste y cambio estructural, demandan una nueva orientación de las inversiones públicas para aumentar su productividad social y económica, cambiar el perfil tradicional de la estructura productiva y restaurar el ritmo de crecimiento, creando la infraestructura económica en apoyo a la inversión privada.

Una buena organización en el proceso de preinversión, permite proyectos técnicamente bien formulados y evaluados y, por ende, invariablemente logra obtener financiamiento independientemente de las dificultades financieras o económicas que el país pueda estar confrontando. Además, constituye un medio eficaz para determinar el tipo de medidas preventivas para contrarrestar una posible lenta ejecución de los proyectos y para un adecuado control de aquellos fac-

tores que pueden preverse y así evitar que incidan negativamente en el desarrollo de los mismos.

Con la crisis, los programas de ajuste estructural, las condiciones que imponen las nuevas relaciones económicas internacionales y el importante rol que se le da al mercado como el eficiente asignador de los recursos, las metodologías actuales para formular y evaluar proyectos de desarrollo se convierte en una temática de mucha importancia y con ciertos niveles de complejidad, debido a que se hace necesario crear nuevas metodologías que nos permitan formular y evaluar aquellos proyectos carentes de una rentabilidad netamente financiera y de criterios estrictamente técnicos y que por el contrario nos permitan incorporar a los grupos beneficiarios en el proceso de la preinversión como inversión y además, variables eminentemente sociales como: distribución de ingreso, incremento en el consumo, generación de empleo y el bienestar