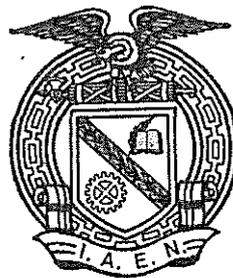


PROPIEDAD DE LA  
BIBLIOTECA DEL I.A.E.N.

**REPUBLICA DEL ECUADOR**  
**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO**  
**DE SEGURIDAD NACIONAL**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS**  
**NACIONALES**



**XII Curso Superior de Seguridad Nacional y**  
**Desarrollo**

**TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL**

EL PAPEL DE LA PREINVERSION EN EL  
DESARROLLO  
Ing. Vicente Cadena Dueñas

**1984-1985**

## P R O L O G O

El trabajo que se presenta en cumplimiento de un procedimiento académico de carácter personal contemplado en el Plan de Estudios del XII Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo, pretende esbozar algunos lineamientos y reflexiones sobre el tema de la Preinversión, enmarcándolo en el contexto de la Planificación como una herramienta clave para orientar y dirigir convenientemente el desarrollo social y económico del Ecuador.

El propósito es plantear algunas consideraciones sobre el proceso de la preinversión, a la luz de la experiencia acumulada por el organismo rector en la materia, FONAPRE, que le permiten al autor formular recomendaciones para destacar, por una parte, la importancia del rol de la preinversión en el desarrollo planificado y, por otra, la ventaja coyuntural de utilizar objetivamente este proceso frente a la crisis económica propia e inducida que vive el Ecuador de estos días, como apoyo fundamental para la optimización del manejo de los recursos económicos, institucionales y humanos con que cuenta el país a objeto de lograr su desarrollo.

No se trata de estructurar ideas y conceptos difíciles y que no admitan discusión. Por el contrario se procurará manejar un lenguaje sencillo y claro, intentando motivar al lector para que inicie un diálogo sobre esto que se llama preinversión y que necesita difundírsele más ampliamente en el país, puesto que la comprensión de su significado hará posible evaluar el avance que ha tenido hasta el presente y puntualizar reajustes en el alcance tanto como en el procedimiento cuya institucionalización data de una década atrás.

Es preciso anotar que constituye un serio esfuerzo de promoción del tema, aún cuando un análisis crítico más en detalle será necesario para ese propósito, de lo cual con seguridad habrán de concretarse algunas iniciativas en un futuro próximo. Confío entonces cumplir a cabalidad con el objetivo de este trabajo para beneficio de quienes tengan a bien revisarlo.

## I N D I C E

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
INTRODUCCION	1
CAPITULO I <u>LA PLANIFICACION Y LA PREINVERSION</u>	3
A. Antecedentes.- La Planificación	3
B. Surge la Preinversión en el Ecuador	15
C. Definición General de Preinversión	26
CAPITULO II <u>EL PROCESO DE LA PREINVERSION</u>	28
A. Concepto Integral de la Preinversión	28
1. Comentario Previo	28
2. La Preinversión en el Ciclo de un Proyecto.	30
3. Otras Actividades de la Preinversión.	40
4. Conclusión.- Un Concepto Integral	41
B. Campos de la Preinversión.- Su División.	43
1. Planificación Normativa y Planificación Indicativa.	45
2. Preinversión en el Sector Público	46
3. Preinversión en el Sector Privado	47
C. La Preinversión en el Sector Público.- El Sistema Nacional de Proyectos (SNP)	51
1. Reglamento del Sistema Nacional de Proyectos.	53
D. La Preinversión como nexo entre la Planificación y la Ejecución de Proyectos.	65
1. Financiamiento de Estudios contemplados por la Planificación Nacional.	66
2. Centro de información en preinversión.	67
3. Preinversión Latinoamericana para la Ejecución de Proyectos.	70
4. Asistencia Técnica para la Ejecución de Proyectos.	71
CAPITULO III <u>MECANISMOS DE LA PREINVERSION</u>	73
A. Entidades de Preinversión	73
1. Descripción General	73
2. Objetivos Fundamentales	74

CONTENIDOPAGINA

3. Objetivos y Acciones	75
4. Ejecutores de Preinversión	77
B. Fondo Nacional de Preinversión.- Breve Análisis de su Finalidad y Funcionamiento a partir del Marco Legal	81
C. La Preinversión y la Banca de Desa- rrollo	98
D. La Preinversión y la Tecnología	104
1. Reflexión Previa	104
2. La Preinversión como apoyo a la Ciencia y Tecnología	107
3. Algunas Recomendaciones	111
CAPITULO IV	
<u>CONCLUSIONES</u>	114
A. La Importancia de la Preinversión en el Desarrollo Planificado	115
1. Resultados del FONAPRE en 10 años de vida	115
2. Conclusiones Fundamentales y Reco- mendaciones	129
B. Contribución de la Preinversión a la solución de la Crisis	132
BIBLIOGRAFIA	134
ANEXO	
Respuestas del Gral. de Div. Edgar Vás- conez, Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional al Cuestionario rela- tivo al Tema "La Preinversión en el Ecua- dor"	

L I S T A D E T A B L A S

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
TABLA N° 1      SOLICITUDES DE FINANCIAMIENTO (1974-1983). Clasificación por Sector Económico	121
TABLA N° 2      CONTRATOS Y AMPLIACIONES DE PRESTAMOS SUSCRITOS (1974-1983) Clasificación por Sector Económico	123
TABLA N° 3      DESEMBOLSOS ANUALES EN SUCRES CORRIENTES Y SUCRES DE 1983 (1975-1983)	125
TABLA N° 4      DESEMBOLSOS REALIZADOS EN SU EQUIVALENTE EN DOLARES.- PERIODO 1974-1983.	126
TABLA N° 5      DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FONAPRE AL 31 DE DI- CIEMBRE DE 1983.	128

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

El objetivo del presente trabajo es señalar la importancia que tiene la preinversión en el desarrollo del país, dentro de un sistema integrado de planificación de los proyectos que realiza el Sector Público del Estado, como instrumento determinante y congruente que permita prevenir la ejecución viable de los mismos mediante la realización de estudios técnicos de alta calidad, en concordancia con los más reales requerimientos de la población ecuatoriana en el corto, mediano y largo plazos. A tal efecto, la preinversión debe procurar la óptima utilización de las limitadas disponibilidades de recursos económicos y financieros destinados a la inversión, generando proyectos de carácter productivo y social rentables para la sociedad nacional frente a una situación de crisis imperante. En esta proyección la preinversión contribuirá además para superar la dependencia de nuestros países en el campo tecnológico, estimulando a través de los estudios de consultoría que financia, la transferencia adecuada, la asimilación y la generación de tecnología propia que deba implementarse en nuestros proyectos, obras e industrias.

Para lograr este propósito el trabajo propone una rápida revisión de lo que es la Planificación en el país, de cómo nació y cuál ha sido su desenvolvimiento hasta ahora, para luego inscribir en ese marco el surgimiento de la preinversión en el Ecuador.

A continuación, se incursiona en un recuento del concepto y alcance de la preinversión, señalando los campos en los que interviene y que son tanto el sector privado como el público. Sobre éste último, se hace una revisión descriptiva y crítica dentro del Sistema Nacional de Proyectos, en el cual la preinversión debe cumplir un rol estelar para la generación de estudios de proyectos prioritarios que se incluyan en los Planes Nacionales de Desarrollo. Del mismo hecho, se infieren

los nexos que existen entre la planificación y la ejecución de los proyectos.

Señalado todo lo anterior como el proceso de la preinversión, se pasa a tratar de los mecanismos del mismo, para lo cual se hace referencia a los ejecutores de la preinversión, en forma general, enfatizando luego en el organismo especializado que es El Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, y resaltando algunas consideraciones de su funcionamiento en relación con su Ley de Creación y su articulación al Sistema Nacional de Proyectos.

Una brevísima relación de la vinculación de la banca de desarrollo a las entidades de preinversión, así como el papel que juegan estas entidades, concretamente de los Fondos Nacionales de Preinversión, en el apoyo que brindan a los Sistemas de Ciencia y Tecnología en los países, configuran el cuadro completo de los mecanismos del proceso en referencia.

Finalmente, el trabajo termina relievando la importancia de la preinversión en el desarrollo planificado de todo país, y destacando para el FONAPRE las actividades cumplidas en ese campo durante sus primeros diez años de vida, como aporte fundamental para el financiamiento de estudios que contribuyan al desarrollo económico y social del país, especialmente aquellos que inciden favorablemente en sectores altamente prioritarios.

En esta misma proyección, la preinversión convenientemente ejecutada resulta ser un factor determinante que contribuye a la solución de la crisis desde su ámbito específico de acción.

## C A P I T U L O I

### LA PLANIFICACION Y LA PREINVERSION

#### A. ANTECEDENTES. LA PLANIFICACION

La historia del desarrollo económico del Ecuador, no registra una actividad técnica-administrativa que como quiera que se denomine, permita llenar un vacío y al mismo tiempo procure un nexo definitivo entre el proceso de planificación y el de ejecución de proyectos, y facilite una mejor utilización de los recursos económicos y humanos, siempre escasos, con los que ha contado el país para el propósito.

Al parecer, tal situación también constituyó por mucho tiempo una deficiencia dentro de las estructuras político-administrativas de los gobiernos, establecidas para impulsar el desarrollo económico y social en los países de América Latina. Esto que ocasionaba una dificultad para cumplir con los objetivos y metas de inversión señalados en los planes de desarrollo algunas décadas atrás, en la actualidad tiene una respuesta con carácter de solución que da origen al llamado proceso de la preinversión, cuya instauración y fortalecimiento como tal en los últimos diez o quince años es un hecho ampliamente reconocido y aceptado en la casi totalidad de países de la región.

Resulta, incluso ahora, que uno de los problemas que más consideración reviste dentro del ámbito de la planificación del desarrollo, es la reducida posibilidad de contar con estudios de proyectos de alta calificación técnica que puedan evaluarse de manera que, considerándolos viables -bancables- sean sujetos de selección y priorización para lograr el financiamiento correspondiente para la inversión.

La República del Ecuador desde su nacimiento tuvo gobiernos que básicamente encaminaron la acción del Estado de conformidad con los lineamientos inductores del desarrollo que proponían las disposiciones constitucionales a su tiempo. Dependía

más estrictamente de la estructura orgánica del gobierno en función de los imperativos políticos y económicos de los grupos sociales privilegiados de cada época, así como también de la capacidad del mandatario de turno, con mayor o menor decisión política, matizada evidentemente por una concepción ideológica propia o partidaria, para que aquello que se había planeado se cumpla dentro de situaciones políticas coyunturales, pero no necesariamente enmarcada en una racional proyección de mediano o largo plazo que sustente un camino elaborado del desarrollo que requería el país.

Claro está que la maquinaria burocrática administrativa y técnica del Estado que se inicia en 1830, seguía un relativo proceso de institucionalización simple de los organismos y de los procedimientos que no se habían consolidado ni siquiera entrado ya el presente siglo, en parte por las vicisitudes propias de las transformaciones político-sociales que se cumplen durante todo el período y tiene un punto culminante en la primera década de los 1900.

Una primera forma fundamental de la institucionalización tiene lugar por entonces, al imponerse como necesidad determinante para la conducción política y económica del país por parte del Jefe de la Administración General, personalizada por el Presidente de la República, la adopción y formulación del sistema presupuestario nacional. El objetivo evidentemente era lograr el equilibrio entre los ingresos y los egresos requeridos por y para la economía del Ecuador.

Sin duda nadie puede cuestionar el propósito encomiable para la salud y bienestar económicos que significaba la iniciativa de presupuestación nacional, más todavía cuando se la concibe como sistema, que se ha venido fortaleciendo permanentemente hasta los momentos actuales. Sin embargo, las disposiciones constitucionales mandaban que la formulación del mecanismo de equilibrio sea formulado por quienes intervienen directamente en la ejecución de las obras y actividades de desarrollo en general, es decir por quienes además efectúan el gasto público.

Es obvio señalar que previamente la propuesta proforma sufría algún trámite de revisión y aprobación (del Congreso de la República de manera especial) y era entonces sometida al más diverso juego de intereses que, desde particulares puntos de vista, pretendidamente invoca poder canalizar las aspiraciones mayoritarias de la población.

Es pertinente anotar que en muchas ocasiones se lograron concretar algunas de esas aspiraciones, aunque con horizontes inmediatistas que no necesariamente vislumbraban alternativas de solución más permanentemente hacia futuro. Quiere decir que las reflexiones de seguridad y supervivencia política se anteponían en función de intereses de grupos, a medidas si se quiere más "radicales" (por qué no decirlo: más patrióticas), las que hubiesen podido proyectar un desarrollo armónico no jactancioso, congruente en grado extremo y autoconvencido de la indispensable obligación de compartir el ahorro incipiente de la sociedad ecuatoriana, por ejemplo.

No quiere decir que el esquema ha cambiado y que los intereses políticos de turno enfatizados por determinados grupos de presión de diferente índole, pero predominantemente económicos de la oligarquía inconsciente, han mirado de reojo siquiera en favor de una desinteresada y auténtica representatividad de las reivindicaciones que nos impone la historia, no referidas a las clases sociales marginadas tan solo, sino a la posición del país soberano en el concierto internacional de las naciones. Lo anterior supone que históricamente prevalecen formas y modelos que reflejan una actitud bien conocida de los "políticos", consolidadas en acciones determinantes del desarrollo dependiente de los centros hegemónicos de poder político, económico y militar.

Pero es además un problema que incluye una clara deficiencia cultural de la sociedad ecuatoriana y de la Latinoamericana y sus orígenes sociológicos inmediatamente anteriores a la formación de las repúblicas, que persiste hoy en día, lo que alimenta y mantiene vigente un proceso que se lo ha llamado

consumismo o propio de una sociedad de consumo; esta actitud contraria al ahorro se reafirma perjudicialmente en detrimento de una real pauta de contribución para la transformación de los patrones seculares de desarrollo y de progreso, que involucre una efectiva coparticipación de la sociedad ecuatoriana en la ejecución de programas sociales e irradie los beneficios de su acertada aplicación a una más amplia base de extracción popular.

Dentro del espectro de situaciones de comportamiento político y/o social, enunciadas en los párrafos precedentes, los esfuerzos desarrollados en torno de la presupuestación de los recursos del Estado y de sus requerimientos de desarrollo por los distintos gobiernos y los partidos políticos, sea que estos últimos coincidan ideológica o programáticamente con los primeros, o conformen la oposición radical o moderada, corren la suerte de atender en forma parcial, y desorganizadamente la realización de programas, obras y compromisos con una buena dosis de irrealidad no prioritaria, incluso desintegradora.

Sin pecar de pesimista que ve desfavorable todo lo ocurrido en el pasado y que sucede también en la actualidad, la acción política ha prevalecido sin una objetiva organización programática apoyada en concretos análisis y estudios no sólo sociológicos en el estricto sentido de la palabra, sino además técnicos y económicos de irrenunciable influencia en la conducción u orientación de la gestión pública. Las pruebas son muchas en el país y han tenido ensayos altamente peligrosos y perjudiciales cuyos efectos sigue viviendo la sociedad ecuatoriana, como por ejemplo en el caso de la Reforma Agraria.

No se trata de decir que los asuntos políticos del Estado deban observarse con un acento unilateral y exclusivo sobre los aspectos económicos con total ignorancia y menosprecio de los problemas sociales y culturales; menos aún pretender modelar y orientar la gestión política con los extremados peligros de una acentuada tecnocracia y burocracia hoy predominantes; sin embargo, es imprescindible contar con estudios ajustados en

cada caso al nivel de decisión que se deberá tomar e implementar, e igualmente es necesario destinar el apoyo económico y/o financiero para que los mismos se cumplan con sujeción a los más estrictos requerimientos del propósito político que se pretende.

En el Ecuador, ha ocurrido muchas veces que los proyectos importantes se han materializado no con estudios confiables, sino sobre la decisión de emprenderlos en base del mismo nivel de idea y análisis como fueron concebidos para fines de propuesta política en campaña electoral.

El propósito de extremar la situación anteriormente enunciada, es reflexionar sobre la real importancia de los proyectos debidamente sustentados en el análisis crítico de sus antecedentes directos e indirectos y en la evaluación equilibrada de sus distintos parámetros básicos, a fin de permitir anticipar el alcance que pueden tener y medir la capacidad del país para emprenderlo; es decir, juzgar el impacto que aquellos van a causar, señalando sus efectos favorables y perjudiciales y controlar la expectativa que van a desarrollar, de suerte que configurado en sus elementos constitutivos esenciales tengan la validez de proyectos políticos viables.

La propuesta conlleva un enfoque más completo de la repercusión que dichos proyectos tienen en el ámbito nacional y en el marco de los intereses para el desarrollo que pueda activar para su realización en los organismos financieros nacionales o internacionales correspondientes. La apreciación integral de la bondad de los proyectos es fundamental, pero revisiones en detalle de las justificaciones no sólo de la factibilidad técnica-económica se precisan, sino que además deben consultarse los respectivos cronogramas de inversiones y de capacidad de pago del país en concordancia con todos los requerimientos socio-económicos de desarrollo, para incluirlos oportunamente según las políticas implementadas al efecto por el gobierno de turno.

Ocurre frecuentemente que proyectos de singular tamaño e impor-

tancia potencial para el país, quedan incorporados en planes nacionales de desarrollo y en el presupuesto del ejercicio respectivo con la esperanza de poder alcanzar justificaciones que hagan posible su ejecución, más no el gasto. Las ideas y concepciones relativamente desarrolladas que dan origen a los proyectos resultan entonces insuficientes para que los organismos del Gobierno y del Estado puedan tomar decisiones rápidas y válidas. El tiempo transcurre apresuradamente, se gasta dinero buscando precisiones de última hora, aisladas e incoherentes en la integralidad del problema; se comprometen trámites anticipados de financiamiento de los organismos que de otra parte pugnan por formalizar los préstamos o efectuar los desembolsos; se revisan nuevamente algunos aspectos, pero no se reajusta la solución total; el país reclama resultados; se compromete el prestigio de las instituciones y del país; se contratan estudios sobre estudios y la reactualización de éstos; y finalmente los proyectos pasan en carpeta 4, 5, 10 o más años viendo desfilar gobiernos que reviven la necesidad de su ejecución y que siguen fielmente el mismo comportamiento ya descrito, de gestión y acción relativos.

En el intervalo un importante grupo humano, técnico, administrativo y de servicios, desperdicia en forma evidente sus energías y aptitudes, o las deteriora en perjuicio de un claro ambiente de trabajo que precisa el país y de formación profesional indispensable de fortalecer permanentemente. Mientras que otro, también de magnitud, se afana por capacitarse y especializarse para contribuir con su conocimiento al proyecto que posiblemente no se realice pero que si alimenta nuevos volúmenes a bibliotecas sumidas en olvido cuando se decide emprender otra vez con el proyecto, cuando los funcionarios han sido cambiados o han dejado su función por otras aspiraciones.

Es casi seguro que no siempre estuvo en la mente de los gobernantes y encargados de la conducción del país y de las instituciones del Estado esta visión objetiva del desenvolvimiento de las cosas de la Administración Pública. Si bien es inobjetable

la incidencia positiva que tendría en la práctica para la presupuestación, la observación y enmienda del comportamiento general a efectos de optimizar decisiones y rendimientos que, sin entrar a hacer estadísticas, es de suponer, reducirían en forma proporcional los presupuestos anuales del Estado y en consecuencia el gasto presupuestado total en la historia republicana de los últimos tiempos. El desperdicio de recursos por el contrario, al no tomar en cuenta las consideraciones planteadas de antemano, significan la irracionalidad del manejo económico de las posibilidades del país y reflejan, en síntesis, el grado de despreocupación general de los objetivos e intereses nacionales y el diferimiento permanente de su progreso relativo.

Siendo este cuadro de situaciones y actitudes descritas hasta aquí, el denominador común de distintas épocas de la historia política-administrativa de los gobiernos y su acción en el plano de la presupuestación para la implementación de políticas referidas a la ejecución e inversión de obras para el desarrollo económico y social del Ecuador, se vió la necesidad de canalizar funciones de Planificación y Coordinación, institucionalizando un concepto de desarrollo estrechamente vinculado con aspectos sociales, más que economicistas, asegurando la posibilidad de alcanzar aspiraciones mayoritarias de proyección más amplia en el tiempo.

Es la Constitución Política de 1945 que da inicio a este nuevo criterio de desarrollo planeado con horizontes de beneficio social más esperanzadores; en su Artículo 146, en una parte señala:

El régimen de la vida económica debe responder a principios de justicia social y tender a liberar de la miseria a todos los ecuatorianos, proporcionándoles una existencia digna, ... la utilización de la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la colectividad. El Estado regulará las actividades de la vida económica nacional, a fin de obtener el máximo aprovechamiento de la riqueza y la distribución más justa de ella. 1/ (el subrayado es nuestro)

---

1/ Constitución Política del Ecuador, 1945 Art. N° 146, (1945).

Esta Constitución tuvo el mérito de establecer en forma explícita tanto para el sector público como para el privado, la obligación de ejecutar el plan económico adoptado por el Gobierno, que la Carta Política de 1946 lo eliminó. Sin embargo, la Constitución de 1967 rescató el sentido primero de la Constitución de 1945 que, en lo pertinente, obligaba al sector público a elaborar y ejecutar los planes nacionales de desarrollo económico y progreso social. El objetivo se comienza a advertir en la propuesta de utilización de los recursos nacionales para lograr un equilibrio entre los diferentes sectores de la economía.

Para entonces, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, había venido funcionando desde mediados de 1954 atendiendo en parte un requerimiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), entre otros organismos internacionales, y del Banco Central del Ecuador para aprovechar convenientemente la asistencia técnica y financiera del exterior, más que como necesidad del sistema económico nacional. Sin embargo, en lo fundamental se le encarga asesorar al Ejecutivo en la formulación de planes para el desarrollo económico del país y la coordinación de su política económica; pero es con su creación como ente planificador, según la Constitución de 1967, que se institucionaliza definitivamente la planificación en el Ecuador con progresos importantes derivados de nuevas responsabilidades que le fueron asignadas, lo que significó, innovar su relación con la Administración Pública del Estado, al tiempo que se hacían reformas acerca de su función específica.

De organismo asesor directo de la Presidencia de la República y del poder público en 1961, se amplía el encargo de asesoramiento al Consejo Nacional de Economía y al sector privado para orientar y promover su inversión hacia el desarrollo del país y para elaborar y estudiar proyectos.

Desde entonces junto con la formulación de planes de desarrollo del país, tiene el control y evaluación de la ejecución de

los mismos para lo cual interviene revisando proformas presupuestarias, aprobando solicitudes de financiamiento externo y creando Departamentos de Programación en los ministerios que ejecutan la política económica y social para ayudar en la elaboración de programas de acción, presupuestos y la evaluación correspondiente.

Aprobada la nueva Constitución en 1978, la Junta se convierte en el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, presidido por el Vicepresidente de la República, para encargarse de fijar las políticas generales económicas y sociales del Estado y formular los correspondientes planes nacionales de desarrollo a ser ejecutados en forma obligatoria por los Ministerios y las entidades del sector público, previa aprobación del Presidente de la República. El carácter planificador del organismo CONADE se consolida categóricamente y adquiere cierta fuerza de decisión política y práctica, especialmente sobre el aparato estatal del Ejecutivo responsable de la ejecución de los programas, como apoyo y respuesta directa a los intereses mayoritarios compartidos por los sectores políticos y económicos y sociales representados en el Consejo Nacional de Desarrollo.

Con esta breve reseña cronológica de los principales hechos jurídicos y de los organismos y mecanismos sobre los cuales se ha fundamentado el planeamiento para el desarrollo económico del Ecuador, especialmente a partir de 1900 hasta nuestros días, matizado por algunas puntualizaciones de la deficiente organización de la Administración Pública en cuanto a la manera cómo se tratan los proyectos de desarrollo para la toma de decisiones de otros organismos del Estado, finaliza una etapa y empieza otra más formal en experiencia de planificación racional del proceso económico y social del país.

En efecto la entidad planificadora elabora desde hace aproximadamente tres décadas documentos de diagnóstico de situación, de técnicas y sistemas para programar el desarrollo económico, de bases y directivas para el propósito de ensayos de estrate-

gias, de evaluación y de propuestas que alcanzan el nivel de planes generales de desarrollo. Pero estos contienen "... sólo aquellos elementos que son necesarios para que el siguiente nivel pueda identificar sus responsabilidades en términos de estrategia e instrumentos y pueda, con sujeción a ellos, elevar sus programas de acción ..." 2/ (el subrayado es nuestro).

Al respecto conviene una explicación. Si bien se adelanta en la materia a partir de 1933, año que puede identificarse como el de arranque de la planificación en el Ecuador, en el que el denominado "Plan Estrada" intenta orgánicamente desarrollar un proceso de conducción de la economía ecuatoriana con un conjunto de medidas de racionalización en la utilización de los recursos; sólo en 1953 a raíz de la presentación del informe "El Desarrollo Económico del Ecuador" por la CEPAL, trasciende la necesidad de abrir un cauce para la organización de fondo en los problemas relativos al desarrollo.

El efecto modernizante que se pretendía (se lo persigue también hoy en la época del CONADE) no ha sido fácil lograr por el parcial apoyo y contribución de las entidades del sector público, pese a estar obligadas constitucionalmente 3/ a ejecutar y cumplir las políticas determinadas por el Consejo Nacional de Desarrollo y los planes económicos y sociales aprobados por el Ejecutivo.

La innovación que se requiere para dinamizar todo el aparato y el esquema planificador a fin de darle continuidad a la implementación de las políticas respectivas; la necesidad de respuesta eficaz por parte de los equipos de trabajo de las enti-

---

2/ Carlos Criollo T., "Análisis Crítico de la Planificación del Desarrollo en el Ecuador", Temas de Seguridad y Desarrollo, IAEN -Quito, 2 (1984), p. 59.

3/ Cfr. Registro Oficial, Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador Art. 91 (Quito, Registro Oficial, 12 de junio de 1984) Número 763, p. 12.

dades en esta nueva actitud de planificación integral que exige la eficiente correlación interdisciplinaria apoyada por los grupos de técnicos especializados en la materia; la organización administrativa al interior de las instituciones que se impone que deba ser lógica y ágil; la imprescindible necesidad de racionalizar la investigación científica para la búsqueda de soluciones pragmáticas y la de recopilar y ordenar sistemáticamente la información y datos condicionantes para beneficio del propósito de la planificación nacional, sin embargo que se insiste en ellos, aún en la actualidad suponen una especie de resistencia al cambio por todas las partes involucradas en la tarea de una permanente modernización más amplia y no restrictiva, de la administración pública.

La tarea en este aspecto es importante y urgente. Baste señalar lo que se resume con propiedad en la siguiente cita:

El resto de la administración, con gran frecuencia, sigue funcionando con los antiguos moldes, sin efectuar la conexión apropiada a los mecanismos de orientación dados en los planes generales, faltan casi por completo los mecanismos de control de las realizaciones de los proyectos de un adecuado flujo de información, decisiva para estructurar un sistema de planificación y posibilitar una acción rápida en la ejecución y en el retorno de la información necesaria para dar vida al proceso de planificación.

No se ha dado el apoyo necesario a la investigación, para que permita un mayor conocimiento de la realidad nacional. La información estadística es deficiente, a pesar de los progresos hechos, falta y todavía es escasa la investigación sobre fenómenos económicos y sociales.

No se ha producido el adecuado complemento al plan general. Es necesario una serie de planes subordinados que complementen el plan general en función del espacio y del tiempo. 4/

---

4/ Criollo T., Análisis Crítico de la Planificación del Desarrollo en el Ecuador, p. 59.

Esta circunstancia, sumada a las actitudes políticas de auto-fortalecimiento de imagen de los dirigentes del país y del gobierno, al margen de los estrictos requerimientos contemplados en los planes de desarrollo, ya por interés personal auténtico o inducido por grupos de presión económicos, de partidarios y de regiones del país, evidenciaron antes más que ahora un descalabro de los programas de inversión previstos, desvirtuando por todos los medios cualquier sentido nacional de priorización de los programas y proyectos, en especial aquellos de alto contenido social y los que no reportan rentabilidad económica inmediata, es decir a cortísimo plazo, al Estado ecuatoriano.

Las estrategias de crecimiento de la economía, si bien responden de algún modo a modelos de desarrollo que intentan una transformación estructural en el país, transfiriendo gradualmente el poder económico al Estado al menos de algunos sectores fundamentales para su manejo y control y distribución de la riqueza, sin embargo y con todo son desequilibradas casi siempre, de manera enfática, por determinados grupos dominantes en la sociedad secular ecuatoriana.

Frente a estos imponderables, que la planificación debe sortear y administrar, antes del año 1975 se visualiza la imperiosa determinación de enmarcar, más que eso, conciliar bajo la presidencia de la Ex-JUNAPLA, hoy CONADE, a todas las instituciones ejecutoras del sector público ecuatoriano, los organismos financieros y de apoyo, el gobierno seccional y las entidades autónomas. En agosto de ese año se concreta el proyecto y queda conformado el Sistema Nacional de Proyectos, confiándose con ello que el Sector Público se convierta en actor de la orientación y desenvolvimiento de las actividades económicas y sociales, valiéndose de la planificación ya encaminada y encarando la aplicación de las políticas instrumentales; accionando todos los servicios esenciales que le competen y buscando participación directa y mayoritaria en las actividades de producción, comercialización y financiamiento. Se espera en suma fundamentar el proceso de racionalización de la inversión pública.

Así, a partir de la identificación de un modelo económico coherente con los rasgos esenciales del Ecuador que se busca alcanzar y las políticas económicas y proyectos necesarios para lograrlo, en un marco dinámico de cambios propios de una sociedad en desarrollo; y luego, de la necesidad de asignar los recursos financieros del Estado en forma eficiente, surgen las primeras acciones para elaborar un conjunto de normas operativas que perfeccionarán el mecanismo por el cual, las diferentes entidades ejecutoras del Estado realizan los programas de inversión pública.

Se implanta un sistema revolucionario para los métodos tradicionales de asignación de dichos recursos. El objetivo de creación del Sistema Nacional de Proyectos resalta este hecho como sigue:

Establecer un conjunto de normas cuya aplicación tienda a perfeccionar la determinación de prioridades de inversión; la ejecución de programas y proyectos de mayor beneficio social y económico y promover la realización de estudios de preinversión en estrecha coordinación con el proceso de financiamiento, a fin de asegurar la correcta asignación de los recursos del sector público, de acuerdo con los lineamientos establecidos en los planes de corto, mediano y largo plazo. 5/

B. SURGE LA PREINVERSION EN EL ECUADOR

Dos años después de iniciada la actividad exploratoria de hidrocarburos en el Oriente ecuatoriano, en 1967 se comenzaban a advertir resultados altamente favorables para el país que auguraban perspectivas interesantes de nuevos ingresos para el Estado. Sin embargo, debieron pasar 5 años para que se concluya con las obras de infraestructura civil e industrial de extracción y almacenamiento y conducción del petróleo desde los campos productores de Lago Agrío en la Provincia de Napo hasta Balao en Esmeraldas. Para el tercer trimestre de 1972, el 16 de agosto, se efectuaba la primera exportación de es-

---

5/ Decreto Supremo N° 943 de 12 de noviembre de 1975.

te importante recurso no renovable, generador de riqueza aunque nunca en términos suficientes para satisfacer las acuciantes necesidades de un país subdesarrollado.

Constituido el petróleo en el principal rubro de exportación, desplazando al banano, generó el ingreso de una importante cantidad de divisas que permitían financiar toda la importación de bienes, de servicios, de maquinaria y equipo para fortalecer el sector "industrial" dentro del "modelo de sustitución de importaciones" que se había iniciado en la década de los años sesenta. Este desmesurado ingreso por concepto del petróleo, en cambio generaba muy rápidamente un mayor desequilibrio en la economía ecuatoriana que se manifiesta en todos los órdenes del convivir nacional.

Por esos años era preciso que el Ecuador exigiera y recibiera respuestas efectivas del proceso planificador, cuyo ensayo, como quedó explicado en la primera parte de este capítulo, había acumulado relativa experiencia, más teórica que práctica, en los pocos años de su ejercicio.

Se establecía una nueva circunstancia de desarrollo para el país, la cual debía reajustarse convenientemente con la misma dinámica que la de la interacción de las características y fenómenos circundantes de la causa misma que la generaba. La planificación nacional debió hacer frente al desequilibrio general de los diversos sectores de la economía y de las regiones del país que para entonces se vislumbraba y se evidenciaba por la inyección abultada de recursos, de los cuales paradójicamente se puede afirmar que el mayor problema era su utilización.

El Gobierno de la Dictadura Militar, concordante con su carácter y filosofía revolucionaria y nacionalista, consideró necesario promover la realización de grandes obras públicas que demandaban cuantiosas inversiones y elaboró el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 sobre la base de la necesidad de reorientar la sociedad ecuatoriana para que pueda ser económicamente menos subdesarrollada, políticamente independiente y socialmente justa.

Para el objeto era preciso delimitar el accionar del sector privado y establecer sus relaciones fundamentales con el sector público. Ello suponía alcanzar un mayor perfeccionamiento del segundo, como instrumento idóneo para implementar las transformaciones institucionales indispensables y ajustar las políticas correspondientes a fin de impulsar la ejecución de esos importantes proyectos de infraestructura.

Sin embargo, desde que fue puesto en marcha el mencionado Plan, diferentes limitaciones estructurales e institucionales, dificultaron la canalización más equitativa y ágil de la inversión de los fondos financieros, propios y ajenos, con los cuales repentinamente comenzaba a disponer para su desarrollo.

Se imponía por entonces la necesidad de utilizar el volumen importante e inesperado de nuevos recursos, de otra forma distinta a la que en la práctica ocurrió en el país con anterioridad. La manera alternativa de hacerlo pretendía en cambio optimizar dicha utilización en forma sistemática y ordenada de acuerdo con un delineamiento de prioridades fundamentales para el desarrollo armónico y equilibrado de los diferentes sectores de la economía del país.

Además se buscaba desarticular o contrarrestar técnicamente el influjo determinante de la acción de carácter politiquero, individual o regional, que muchas de las veces confronta la presupuestación sin un previo análisis integral del desarrollo como una unidad con características propias.

Esto había dado lugar a la dispersión de recursos atomizándolos. No otro es el cuadro de dispersión de los problemas que necesitan solución en la amplia y difícil geografía nacional, a los cuales muchas entidades del sector público, centrales o locales, atienden por propia voluntad institucional, por la amplia definición de sus funciones o su imprecisión en otros casos, por la no delimitación apropiada de sus campos jurisdiccionales y hasta por prestigio político institucional mal entendido, les impulsa a hacerlo. Entonces, como en otras tantas

situaciones del quehacer del Sector Público, se advierte la deficiencia del marco legal versus la finalidad que tiene que cumplir cada entidad de manera que sobreviene la siempre enunciada duplicación de funciones.

En esta realidad de la visión de las cosas que tradicionalmente habían ocurrido en el país -y vale la pena recalcar, se siguen repitiendo- es posible pensar que quienes meditaron profundamente en lo imperativo de un sistema de planificación para el desarrollo del Ecuador, congruente con su propia circunstancia histórica, política y económica y lo llevaron a la práctica, al cabo de algunos años de resultados comprobados debieron detenerse en una no menos profunda evaluación, a considerar una deficiencia inobjetable que hace que la planificación generalmente no se cumpla en mucho con lo previsto; es decir, que se queda corta o simplemente no se concreta en la práctica, aún aquellos proyectos que siendo de corto plazo tienen favorable auspicio político. Lo dicho cobra más relevancia en términos de la inversión prevista por la planificación, que no llega a materializarse por diferentes factores importantes de analizarse.

Es posible que los más entendidos estudiosos en materia de planificación argumenten que es normal que se establezca una diferencia entre lo cumplido y lo programado. Esto resulta una verdad incuestionable y válida dentro de ciertos límites ponderables y tolerables, superados los cuales, entonces el ejercicio de la planificación pierde su importancia y su razón de ser. Pero es que la planificación resulta un imprescindible auxilio cuando se trata de alcanzar cabal realización de una política económica coherente que se base en una previsión ajustada del futuro y que tiene además que concretar sus propósitos en el corto plazo.

Así la planificación esquematiza un detalle de programas y proyectos, con la formulación paralela de políticas correspondientes para la consecución de objetivos que casi siempre son bastante ambiciosos. A veces incursiona con mayor detalle y enfa-

tiza aspectos que trascienden el nivel de estudio específico que se le asigna y corresponde a la planificación. Ocurre, sin embargo, que la planificación más que una guía, que orienta el desarrollo en torno de una definición política, es o debe ser fundamentalmente una singular concepción de las funciones y actividades del Estado que deben ser cumplidas en cada circunstancia histórica de la vida institucional de un país, a la luz de la realidad objetiva y de sus capacidades disponibles y potenciales de todo orden: políticas, técnicas, económicas, administrativas y por ende humanas.

El Estado ecuatoriano, no ha tomado debida cuenta de esta funcionalidad que debe tener la planificación como una herramienta efectiva para enrumbar la decisión política hacia el desarrollo integral, porque carece de los órganos indispensables que facilitan la aplicación de la misma de manera fluida, proporcionándole un marco de interdependencia institucional armónica y sólida.

Al no contar con esos órganos o por defecto de éstos en su funcionamiento, las acciones planeadas no pueden llevarse a término y la planificación comienza a caracterizarse por falta de realismo. Un examen de la situación concreta permite propiciar y dirigir el proceso de cambio o creación de órganos de manera gradual, a fin de que con los deficientes mecanismos existentes se puedan encaminar los planes propuestos en forma simple y ordenada. Vale señalar a manera de conclusión sobre lo discutido en los párrafos precedentes, que en el Ecuador se justifica plenamente la formulación de un plan de desarrollo al cual pueda sujetarse una política económica planificada, sólo que dicho plan debe comenzar por reconocer la urgente necesidad de reajuste y revisión de los elementos que en el sistema total funcionan descoordinadamente o quizá en forma ineficiente.

Esto es con seguridad el marco referencial de situaciones prevalentes que debió quedar planteado en 1972, cuando se delineaban los preliminares del Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977, bajo una perspectiva de relativo apogeo de recursos económicos y financieros que iba a tener el Ecuador por

esos días, lo cual hacía imperioso optimizar su utilización sin desentimar el ordenamiento institucional-administrativo vigente, pese a irrefutable presencia de cuellos de botella propios de la Administración Pública que impera por esos años.

En estas circunstancias económico-financieras, políticas y administrativas, sobrevinientes de la condición repentina de país exportador de divisas, que el Gobierno Revolucionario Nacionalista de la época encamina, entre otras, dos acciones que pretendían ser correspondientes con el propósito de modernización del Estado alentado a partir de 1950.

Por una parte se trataba de canalizar la disponibilidad de recursos, exclusivamente para la inversión en proyectos, con la creación de organismos especializados para las operaciones de financiamiento de aquellos; y, por otra, de darle en forma complementaria racionalidad al esquema financiero-administrativo de las entidades planificadoras y ejecutoras del sector público encargadas de identificar priorizar y efectuar los proyectos para el desarrollo nacional.

Previamente como se anticipó, el Plan Quinquenal de Desarrollo recogía un conjunto de medidas políticas y proyectos orientados hacia un mejoramiento de lo que había sido el comportamiento desigual de la economía hasta 1970.

En este contexto, se crean dos organismos financieros estatales: el Fondo Nacional de Preinversión, (FONAPRE) y el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE), este último constituido más tarde en lo que hoy se llama Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE).

Este orden de creación rescata, a mi juicio, el espíritu y el sentido que, a no dudarlo, quisieron darle sus visionarios mentalizadores, respecto de la norma que rige el proceso de formulación de proyectos rentables que, catalogados como tales, pueden ser llevados a la práctica con el auspicio y fi-

nanciamiento de los dos organismos. A tal fin deben observar la política de desarrollo económico propuesto por los gobiernos en su turno, como traducción fiel de una planificación nacional coherente.

Así, el Fondo Nacional de Preinversión debió encargarse de lo relacionado con el estudio y la evaluación homogénea de los proyectos, mientras que el Fondo Nacional de Desarrollo lo hacía en relación con la ejecución de dichos proyectos.

Se estableció teóricamente una relación concomitante: financiamiento de los estudios-financiamiento de las obras. La última parte de la relación se cumpliría siempre y cuando la primera hubiese demostrado a satisfacción resultados positivos y/o favorables para la ejecución práctica del proyecto. Una especie de relación causa - consecuencia, en un marco más amplio de pautas que armonizan con una planificación integrada, equilibrada.

Para el efecto, la preinversión en general y en especial el organismo encargado de la conducción de este proceso institucionalizarían la supervisión integral de la realización de los estudios, dando lineamientos sobre los criterios técnicos, económicos y sociales para la evaluación de los proyectos y conciliándolos con los factores políticos preestablecidos en los planes de la ex-Junta Nacional de Planificación, hoy Consejo Nacional de Desarrollo; es decir, con el organismo planificador central en el cual se vierte la información procesada en torno al desarrollo seccional, local y regional, que deben suministrar los entes responsables en sus respectivos sectores y subsectores económicos tanto en lo relacionado al planeamiento como en lo referente a la ejecución, información a su vez ordenada y priorizada a través de un plan nacional.

Por otra parte, a la entidad de preinversión se le encarga desde su creación, al desarrollo de eventos de capacitación dirigidos a los funcionarios integrantes de las demás insti-

tuciones del Sector Público que tienen que ver con la realización de proyectos; esto es, con las instituciones que conformarán el Sistema Nacional de Proyectos; instrumento complementario fundamental e inmediato del Sistema Nacional de Planificación, contribuyendo adicionalmente a alcanzar un mayor grado de organización y eficiencia al Sistema de Administración Pública. El propósito era claro en la doble tarea de proporcionarles conocimientos e instrumentos referentes a procedimientos técnicos y administrativos de preinversión y de procurar para todos ellos la adopción de un lenguaje técnico correspondiente al proceso que se iniciaba.

Al mismo tiempo fue necesario empezar una serie de tareas encaminadas a conseguir que se establezcan normas operativas para que las distintas entidades ejecutoras del Sector Público perfeccionarán el mecanismo por el cual realizaban los programas de inversión pública.

Concomitantemente, la ex-Junta Nacional de Planificación había dado inicio a otras actividades de estrecha vinculación con la necesidad de formular un Plan de Desarrollo Integral bien sustentado, en virtud del cual y con el apoyo político necesario, los organismos ejecutores del Estado pudieran imprimir la agilidad y racionalidad a sus programas de inversión, con una cierta característica de continuidad de acción, apoyada en un flujo permanente de proyectos para los que la planificación desarrollaría periódicas evaluaciones: primero, de los programas financieros integrados al Plan y, luego, de los problemas propiamente financieros que ocurren durante su realización. Resulta evidente que las implicaciones que tiene el financiamiento frente a un desarrollo programado, exige la ponderada evaluación que tendrán que desempeñar las políticas económicas de tipo monetario y fiscal, a medida que van cubriéndose determinados objetivos previstos en el Plan.

El flujo de proyectos revolucionaría en parte los tradicionales métodos de asignación de recursos del Estado, según el nuevo esquema de financiamiento vía FONAPRE y FONADE respec-

tivamente, y se apoyaría en un inventario completo de éstos a nivel nacional para todo el Sector Público.

Este constituyó uno de los aspectos indispensables para dar fuerza al renovado proceso planificador que se aplicaba por la década de los setenta y en el que además debía cimentar su base más sólida el proceso de preinversión naciente. Si bien el Inventario Nacional de Proyectos preliminarmente conformado sirvió a todas las entidades del sector público, en forma general, y a los organismos ejecutores directamente para el FONAPRE y para el proceso mismo que se le encargó administrar, resultó ser el único instrumento disponible para identificar la primera demanda de financiamiento de proyectos de preinversión.

En efecto, las encuestas previas para la formulación del Inventario que se hicieron en el país para todo el Sector Público, asunto que fue de responsabilidad de la Junta Nacional de Planificación con la colaboración de los organismos internacionales OEA y BID, le permitieron disponer al FONAPRE, de datos y análisis de suma importancia para su desarrollo inicial y para su proyección futura. De no haberse contado con un instrumento básico de planificación como fue ese inventario general de proyectos con ámbito nacional, la actividad más importante del FONAPRE en torno a la preinversión, que no es sino la concesión de préstamos para la realización de estudios de proyectos, se habría dificultado, inicialmente si se tiene en cuenta que el Fondo enfrentaba la dura tarea de su propia institucionalización y la del proceso integral, en un amplio sector de la Administración Pública.

Así las encuestas determinaron por ejemplo: a) El estado de avance físico y presupuestario de los estudios y de la ejecución de los proyectos; b) La capacidad de generación, preparación y evaluación de proyectos de inversión del sector público; y, c) Características y capacidad de las unidades de preparación de proyectos, así como del personal que está asignado a la preparación y evaluación de los proyectos.

La responsabilidad del organismo de preinversión para llevar a cabo su misión se apoyó en forma clara en la atención que debió dar a los proyectos contemplados por el Plan Integral de Desarrollo y declarados prioritarios por el ente Planificador del Estado. Esto reza la ley de creación del FONAPRE. Los datos arrojados por las encuestas proporcionaron al Fondo otros elementos de juicio complementarios para la concesión de los primeros préstamos de preinversión en el país.

Resulta patente por lo tanto, que el tratamiento de la preinversión como un proceso, considera también en su ámbito, lo que en términos macro debe involucrar la planificación normativa del Estado para la óptima utilización de los recursos disponibles, en un marco de interdependencia institucional y sectorial con amplio respaldo en la capacidad real de sus elementos integrantes, que propicie en consecuencia un desarrollo equilibrado del sistema o que, en su defecto, procure alcanzarlo con una adecuada acción de coordinación.

Lo expresado supone que si bien el Fondo Nacional de Preinversión conjuga su actividad de atender el financiamiento de estudios de proyectos con la priorización que de ellos establece el organismo central de la planificación, de otro lado condiciona (demanda de los potenciales beneficiarios de sus créditos e impone cuando éstos se concretan) , el cumplimiento de ciertos requerimientos relacionados principalmente con la capacidad de generación, preparación y evaluación de los proyectos que las entidades prestatarias tienen, en base de la capacidad técnica administrativa de las unidades y del personal que participa en la preparación y/o evaluación de los proyectos.

Esto significa que la preinversión no pretende tan sólo lograr un ritmo de crecimiento dado, ni tampoco procurar satisfacer todas las exigencias de financiamiento para estudios, sino también convertirse en un termómetro indirecto de la planificación para saber medir el grado de capacidad técnica y administrativa

en que se halla todo el sistema para el sector público que hace proyectos, a fin de contribuir a que se le provea los recursos financieros, humanos, de consultoría y de asistencia técnica necesarios para cumplir con las metas previstas y para alcanzar las reformas que persigue el perfeccionamiento del aparato estatal, en pleno acuerdo con los objetivos de la planificación económica; ésta, como ya se ha dicho, aspira a acelerar el ritmo de desarrollo y al mismo tiempo superar problemas estructurales que detienen el crecimiento de la sociedad ecuatoriana.

Pero la interrelación más ventajosa del proceso de la preinversión, conducida por el FONAPRE para el sector público, se formaliza cuando en 1975 se creó el Sistema Nacional de Proyectos como el instrumento integrador de las entidades comprometidas en la ejecución coordinada de los Planes Nacionales de Desarrollo.

El Sistema concebido a la luz de los Lineamientos Fundamentales del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, fue creado para canalizar en forma más eficiente los recursos financieros adicionales provenientes de las divisas de la exportación de hidrocarburos del Oriente ecuatoriano, y curiosamente son estos mismos recursos los que permiten hechar a andar dicho Sistema.

Por eso, la preinversión que nace en 1973, comienza a operar efectivamente el año 1975 pocos meses antes de que se dicte el Decreto N° 659-C de Creación del Sistema Nacional de Proyectos, sentándose de esta manera las bases para accionar el proceso de preinversión.

En esta forma, las acciones realizadas hasta entonces, por el FONAPRE y por otros organismos financieros del Plan de Desarrollo vigente a la época, se enrumban hacia una meta común más concordante con la finalidad de la planificación nacional y determinan la institucionalización legal del Sistema Nacional de Proyectos. Con ella se perfecciona así mismo la ins -

titucionalización de la preinversión en el Ecuador, que con otras instituciones comunican un nuevo sentido de reajuste del proceso de planificación asignando una más íntima coherencia entre este proceso y el de inversión.

Por tanto, la preinversión busca ser un nexo idóneo y conveniente entre la planificación y la inversión, procurando la generación de un stock de proyectos con buen nivel de calificación técnica, para cuya preparación y evaluación contribuye a la especialización de cuadros técnicos necesarios en las entidades que requieren de estudios en forma tal que les compromete en, una mejor utilización de los escasos recursos con los que cuenta el país para impulsar su desarrollo económico y social. 6/

### C. DEFINICION GENERAL DE PREINVERSION

En esta parte del estudio se pretende dar únicamente una definición general, sintética, pues el propósito no es otro que introducirnos en el campo de la preinversión de la manera más sencilla posible para lograr un encuadramiento preliminar en el tema.

Más adelante en este estudio se irá ampliando la definición y profundizando en algunos de los aspectos más sobresalientes del mismo, especialmente en relación de cómo ve el autor ha sido el proceso de preinversión en el Ecuador, en sus 10 años de vida institucional, y a la luz del análisis de ciertas dis-

---

6/ Es a través del Sistema Nacional de Proyectos que "... se superará la escasez de proyectos con estudios completos, que cubran toda la gama de posibles inversiones, para que existan realmente alternativas a ser comparadas mediante una adecuada evaluación y se establezca un orden de prioridades intersectorial e intrasectorial." Para una revisión más detallada véase: ECUADOR: ESTRATEGIA DEL DESARROLLO NACIONAL, Junta Nacional de Planificación, 1979, Capítulo III, pp 43-73.

posiciones del marco legislativo pertinente y del funcionamiento del Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, en lo que tiene que ver con las principales finalidades, funciones y actividades que desarrolla, dentro del sector público ecuatoriano preferentemente.

Con este objeto se ha escogido la siguiente definición, entre otras:

La preinversión, como actividad relacionada con el proceso de planificación para el desarrollo, es el factor determinante en las decisiones de inversión; por tanto, debe ser eficazmente programada y cumplida para garantizar el éxito en la etapa de ejecución de los proyectos, y, así mismo, la racionalización en el uso de los recursos. 7/

---

7/ "La Preinversión en Bolivia en la década del 80: Documento Final de Conclusiones y Recomendaciones", Boletín Informativo CIP, N° 16 (junio 1980), p. 3.

## C A P I T U L O   I I

### EL PROCESO DE LA PREINVERSION

#### A. CONCEPTO INTEGRAL DE LA PREINVERSION

##### 1. COMENTARIO PREVIO

La aplicación sistemática del proceso de la preinversión en su comprensión más amplia no ha sido todavía generalizada en el país, menos como un capítulo inserto en la planificación para el desarrollo. Es por esta razón, que se hace particularmente necesario lograr su difusión más apropiada, estableciendo para el objeto el señalamiento de un marco de acciones vinculadas entre sí e integradas dentro de un alcance lógico y completo inherente a la actividad planificadora, pero que simultáneamente sea precursor inmediato de la inversión de los recursos públicos del Estado.

No es la intención hacer una delimitación de la definición que otorgue un carácter de rigidez al término preinversión, y tampoco al concepto dinámico del proceso correspondiente.

Ha de partirse de la consideración de que se trata básicamente de un proceso que, como tal, constituye un conjunto de operaciones deliberadamente aceptadas las cuales interactúan promoviendo el progreso del mismo. En consecuencia, es susceptible de ser perfeccionado en virtud de la comprensión individual o total, que se tenga de todos sus elementos componentes y de los avances que se logren en esta materia, por parte de las entidades de la administración pública donde se hubiere institucionalizado este importante proceso.

Anticipemos que conforma un instrumento técnico, jurídico, dinámico e integral, del que se sirve la planificación pues investiga, consulta y propone soluciones estudiadas a los proyectos planteados para el desarrollo en el contexto económico, social, administrativo-institucional y político de la realidad

nacional, con la oportunidad necesaria para promover la inversión óptima de los recursos disponibles del país.

Al rededor de este tema de la preinversión muchas veces se debate en el plano interinstitucional de las entidades del Sector Público ecuatoriano sobre cuál es su alcance y connotación. Su formulación resulta en ocasiones controvertida antes que práctica, situación plenamente evidenciada por el desconocimiento o la aceptación a medias que se concede al proceso y por el flujo intermitente de trámites y acciones relacionadas con los estudios en pleno desarrollo, produciéndose considerables demoras que desvirtúan la versatilidad y sencillez del proceso en referencia.

Las causas para ello no son ni remotamente las que se dieron por los años 1973 y 1974, cuando en el Ecuador no hay ningún antecedente sobre este tema de trascendental importancia para el desarrollo planificado, porque ni siquiera los "Lineamientos Fundamentales del Plan Integral de Transformación y Desarrollo" lo habían vislumbrado y la adopción del término preinversión es por tanto espontánea en nuestro medio.

En la actualidad para emprender en la realización de estudios en general, o con consultoría y con financiamiento, se puede recurrir al organismo especializado que es FONAPRE, el cual analiza los lineamientos indispensables que sustentarían el potencial estudio, pondera los requerimientos técnicos y financieros para el objeto y concede los préstamos correspondientes. Por otra parte, evalúa la capacidad técnica y administrativa de los ejecutores a fin de emprender en la elaboración de los estudios brindándoles asistencia técnica a las entidades interesadas.

Superadas las situaciones de antaño, los comentarios manifiestan que la preinversión ha tenido un buen desarrollo en otros países latinoamericanos que abonan en favor de su éxito relativo.

No obstante, en mi criterio, se puede afirmar que, sin estar la preinversión restringida a la exclusiva responsabilidad del Fondo Nacional de Preinversión, el proceso debe ser perfeccionado y alcanzar una cabal institucionalización dentro de las entidades y organismos del sector público que tienen directa vinculación con la ejecución de estudios. De ahí el propósito de remarcar en la necesidad de que se conozca mejor la finalidad y alcance de dicho término.

A tal efecto y para poder explicar en forma más objetiva esta materia parece conveniente esbozar un marco referencial de acciones vinculadas entre sí e integradas en un sólo proceso, el cual se mencionó en las primeras líneas de este capítulo, partiendo de la revisión de lo que constituye el ciclo de vida de un proyecto; e inscribir en este conjunto de acciones-decisiones, como se verá más adelante, al proceso de la preinversión.

Luego, a fin de complementar el cuadro, así mismo delinearé referencialmente algunas acciones correlativas, como apoyo determinante a la labor de institucionalización de la preinversión. Estas se han llevado a cabo desde cuando se crea el Fondo Nacional de Preinversión y se le asigna la responsabilidad de impulsar la realización de estudios de proyectos en el país. Finalmente, se esbozará un concepto completo de la preinversión.

## 2. LA PREINVERSION EN EL CICLO DE UN PROYECTO

La identificación de algunas de las actividades y pasos fundamentales de la preinversión puede inferirse fácilmente del examen esquemático de las fases que atraviesa un proyecto desde su primera concepción hasta cuando es implementado y entra en funcionamiento.

En efecto, los estudios como elemento anterior a la ejecución de un proyecto, comprenden una serie de fases intermedias altamente interdependientes que en su conjunto denominaremos prein-

versión; en cuanto el prefijo "pre" pueda entenderse que significa previo o anterior a la inversión, dichas fases involucran decisiones que fundamentan a su vez otras más elaboradas sobre la base y con el objeto de:

- a. Obtener informaciones cada vez más detalladas, que procesadas permitan demostrar la viabilidad del estudio y principalmente del proyecto.
- b. Determinar el compromiso financiero en el que se deberá incurrir en ambos casos; y,
- c. Asumir las decisiones oportunamente, considerando las características de irreversibilidad que adquieren de una estrecha relación de decisión-acción.

En este contexto, veamos entonces qué significa lo propuesto.

Si bien el ciclo de un proyecto puede variar según la naturaleza del mismo y de acuerdo con el propio enfoque respecto de su desenvolvimiento, que tenga la entidad que lo administra, se podría convenir que aquel queda delimitado por las siguientes fases que constituyen el denominador común de todos los proyectos, y que son las siguientes:

- 1) Enunciación de la posibilidad de un proyecto. Determinación de la necesidad (real o potencial).
- 2) Identificación de la idea del proyecto y desarrollo de la misma en un nivel pre-preliminar, con fijación de objetivos.
- 3) Estudio del proyecto a nivel de prefactibilidad. Identificación o generación de alternativas.
- 4) Estudio a nivel de factibilidad, parcial o total, dentro de su propio sector o intersectorialmente. Comparación de alternativas, sus ventajas y desventajas.

- 5) Estudio a nivel de detalle o diseños definitivos de la alternativa seleccionada.
- 6) Financiamiento de la ejecución del proyecto. Programación detallada de la alternativa seleccionada.
- 7) Diseños constructivos o de detalle constructivo (inmediatamente antes de iniciarse la obra o durante la ejecución de la misma).
- 8) Construcción o instalación. Implantación de la alternativa seleccionada.
- 9) Operación y marcha del proyecto. Revisión sistemática y control permanente.
- 10) Evaluación ex-post. Procesamiento de la revisión y control. Retroalimentación.

De este listado de fases de un proyecto, la preinversión generalmente entendida como las actividades previas que se constituyen para facilitar la inversión, comprende los números del uno al seis; mientras que los restantes puntos son fases que tienen que ver con la ejecución e implementación del proyecto, su puesta en marcha y la evaluación de su funcionamiento en relación con los requerimientos que fueron inicialmente propuestos para su desarrollo.

Respecto del punto siete, se plantea la discusión en algunos casos, de si puede considerársele como parte de la preinversión por tratarse todavía de un diseño de detalle y si debería ser financiado o no en esta etapa por las entidades de preinversión y concretamente por FONAPRE.

Normalmente su financiamiento queda incluido en el que se obtiene para la construcción del proyecto. Pueda ser que no ocurra siempre; sin embargo, resulta de singular importancia para la preinversión vincularse directamente con la realización y financiamiento de los diseños constructivos por el ma-

yor grado de "certidumbre" que se alcanza respecto de los resultados que arrojaron los diseños definitivos en una etapa previa, cumpliéndose para el proceso la obtención de un cuadro completo de resultados, de cuya evaluación puedan obtenerse observaciones y conclusiones importantes para introducir a futuro en otros estudios de preinversión las medidas necesarias para optimizar la realización de los mismos y la consecución de resultados más apropiados.

En relación con las cinco primeras fases señaladas antes, correspondiente a las actividades de elaboración del estudio propiamente dicho y dentro de las cuales se inscriben las acciones del financiamiento de la preinversión que ocupa a los fondos de preinversión, generalmente contienen los mismos pasos aunque, con una clara diferenciación por el mayor grado de elaboración que alcanzan en la medida en que se aproximan a la última fase los estudios, esto es a los diseños definitivos. Es decir, en cada fase hay que tomar en consideración todos los elementos mínimos indispensables para obtener una decisión y pasar al nivel inmediatamente superior, con un máximo de probabilidades de seguridad y garantía relativas de los resultados, produciendo en consecuencia un proceso irreversible que al tiempo que sea confiable permita ir quemando etapas y ganando en certidumbre para el propósito de concretar la ejecución de los estudios como fueron previstos.

Una explicación complementaria señalaría lo siguiente: En las primeras fases por el mínimo grado de elaboración que un estudio alcanza, en cambio se produce la mayor incertidumbre sobre los costos reales y los beneficios que se pudieran obtener con la ejecución del proyecto, de suerte que se hace indispensable involucrar en la toma de la decisión acerca de seguir adelante con los estudios, otros parámetros de la realidad nacional que incidan directamente para señalar su necesidad y posibles ventajas. Es obvio además, la mayor incertidumbre se produce en el primer nivel de estudio, esto es, cuando apenas una idea o un perfil del proyecto porque la identificación de éste está dentro de las características que

le asisten al proceso de planificación, el cual ve especificados sus objetivos y metas en la medida en que la preinversión avanza paulatinamente en la desagregación y evaluación de los distintos componentes del proyecto a través de los estudios, a fin de garantizar la disminución de incertidumbre y la aplicación satisfactoria de los resultados que se alcanzan en cada fase o nivel de estudio correspondiente. De estos niveles, el de factibilidad posiblemente es el de mayor significación e importancia porque contiene entre sus componentes los elementos fundamentales de mercado; de carácter técnico; financiero; organizativo y administrativo; económico y social; institucional y legal que permiten tomar una decisión acerca del mérito del proyecto. Además al comparar los resultados con los de otros proyectos, se puede jerarquizar un grupo de proyectos para ejecutar los mejores.

De éstos precisamente se hacen los diseños definitivos una vez que la decisión sobre su ejecución resulta altamente favorable. No son otra cosa que el ajuste de los aspectos técnicos, de ingeniería, de carácter organizativo y administrativo que hacen objetiva la forma en que se van a realizar las obras del proyecto y cómo se han programado sus inversiones. Lo anterior constituye por lo demás, el documento justificativo para la formulación de la solicitud de financiamiento de la ejecución, es decir, de la inversión misma; y sumado a otros procedimientos administrativos paralelos relativos a la presentación del proyecto y la evaluación de su impacto por los organismos de desarrollo nacionales e internacionales, forma parte de la última fase hasta la cual actúa la preinversión en forma directa.

A partir de este instante, las demás fases a seguir tienen que ver con la materialización de los estudios, esto es, con la construcción de las obras civiles e instalaciones y el funcionamiento y operación del proyecto, lo cual corresponde a una nueva etapa del proyecto que es la inversión. Ello supone contar con el financiamiento necesario programado.

Entonces, transcurrido un cierto tiempo de operación, es preciso que se efectúe la evaluación del proyecto para determinar, si es el caso, las diferencias o desfases producidos entre lo previsto por los estudios y lo conseguido efectivamente hasta el momento de la evaluación. Es imperioso señalar la necesidad de esta evaluación ex-post y lo indispensables que resultan sus conclusiones para objeto de una retroalimentación para el ciclo de vida de futuros proyectos similares, u otros en los que se pueda trasladar las experiencias alcanzadas procurando su mejoramiento permanente.

Desde este punto de vista se puede apreciar que la preinversión y la inversión están íntimamente inter-relacionadas y más que un condicionamiento recíproco que podría ocurrir entre ambas, de hecho se desprende que hay una correspondencia biunívoca entre estudios y ejecución de un proyecto; esta deviene en un más alto grado de compatibilidad y exactitud siempre y cuando la preinversión haya tomado en cuenta y desarrollado en forma objetiva y pragmática los reales requerimientos del proyecto cuya ejecución tiene que ser lograda en concordancia con las reales disponibilidades del medio en donde se implementa, en sus aspectos políticos, técnicos, económicos, administrativos, financieros e incluso en el de los recursos humanos y disponibilidades físicas de variado orden tan complejos en nuestro país.

Esta breve descripción general de las fases del ciclo del proyecto, facilita hacer algunas puntualizaciones y señalar ciertos caracteres propios de la preinversión, proceso que se quiere explicar:

a) En primer lugar, se delimitan las fases concernientes a la realización de estudios de proyectos, de manera específica.

b) En consecuencia, diferencia el campo de acción y alcance de estas fases, así como el proceso relativo denominado preinversión como una etapa pre-

via de la ejecución del proyecto o lo que es lo mismo, de la inversión respectiva y el funcionamiento de aquel.

c) Resalta la directa vinculación a estos dos procesos, preinversión - inversión, enfatizando la importancia de que la calidad de la preinversión permite contar con proyectos buenos y seguros.

d) Desde la total reversibilidad y bajo costo de las decisiones asumidas a nivel de "idea del proyecto", hecha a partir de datos generales hasta la casi total irreversibilidad y "altos costos" de las decisiones correspondientes a los "diseños definitivos", se instrumentaliza una relación acción-decisión basada en información de cada vez mayor precisión que acorta la incertidumbre.

e) Al proceso decisorio de línea vertical corresponde uno de evaluación de naturaleza horizontal acerca de los diversos aspectos del proyecto: técnico, económico, financiero, organizacional, etc.

g) Puesto que la preinversión es un proceso lógico para la toma de decisiones (técnicas y administrativas), hace previsiones fundamentales sobre la etapa de ejecución de los proyectos, de manera de optimizar la aplicación de los medios y recursos disponibles para el efecto, y evitar problemas derivados especialmente de las tecnologías a implementar, aspectos que deben quedar resueltos durante la realización de los estudios.

h) La preinversión conforme alcanza mayor especificidad y detalle, permite sistematizar información y procedimientos en sus diferentes fases y áreas.

i) La preinversión precisa de la retroalimentación de información de técnicas de construcción y optimización de las tecnologías implantadas en los proyectos y de factores no previstos que incidan en el funcionamiento de los mismos, obtenidos de las evaluaciones ex-post. Esto permite que la preinversión se perfeccione gradualmente.

j) La prolija observación de los resultados de la preinversión deben respaldar y fomentar la recopilación y formulación de experiencias más apropiadas, no sólo de los ejecutores de los estudios (p.e. entidades del sector público, consultores, FONAPRE) sino de las entidades de preinversión y desarrollo (p.e. FONAPRE, BEDE, etc.) para promover la generación adecuada y oportuna de proyectos sociales y de desarrollo más reales.

El análisis y consideraciones hechos conceptualizan un contexto amplio relativo al desenvolvimiento de las acciones generales de la preinversión. Empero, requiere ser complementado con la revisión resumida de los apoyos e instrumentos que conforman el procedimiento correspondiente, a objeto de concretar las ideas hasta su formulación en estudios completos, de manera que la implementación de éstos materialicen las inversiones con proyectos tangibles, justificando plenamente con sus resultados el más cabal cumplimiento de las finalidades que los generaron y el máximo aprovechamiento de sus beneficios, en los campos de actividad económica y social donde se implantan.

El primer paso en este camino de la formulación de estudios es la preparación de un perfil del proyecto, o sea la presentación ordenada y esquemática de los datos más preliminares que puedan rescatar una imagen objetiva de lo que se quisiera alcanzar.

Aspecto importante es la información básica que resulta ser el punto de partida, así como también las políticas y directrices generales que sugieran la viabilidad probable del potencial estudio. Puede ser un plan maestro preliminar de un sector cualesquiera del desarrollo económico planificado el que genere perfiles de proyectos, de los cuales se precisa esbozar las finalidades y objetivos específicos sobre los cuales el estudio respectivo se va a desarrollar.

Para tal propósito es necesario plantear un marco general del estudio a realizar, señalando un breve alcance que de lugar a la estimación del costo estimado del mismo. Dependiendo del nivel que tenga el estudio de partida, dicho alcance debe ser profundizado y un mayor detalle debe corresponder a la información que se recopile y prepare para sustentar los justificativos del estudio a emprender, más aún si este requiere de financiamiento de entidades de preinversión especializadas a las cuales es necesario presentar la solicitud de préstamo correspondiente.

Este trabajo de preparación de la solicitud o presentación del proyecto, en ocasiones requiere del concurso de especialistas llamados generalmente consultores, que se encargan de asistir técnicamente en la elaboración del documento pertinente que constituye fundamentalmente los términos de referencia a preliminares del estudio. Frecuentemente ésto se logra gracias a la participación directa, técnica y financiera de las entidades de preinversión.

Planteada la solicitud, si hablamos de proyectos del sector estatal, debe recibir el criterio de prioridad del organismo de planificación en el país que se encarga de regular el desarrollo armónico de los sectores económicos del quehacer nacional. Aún en el caso de que no haya una solicitud de crédito para el estudio, la inclusión de un proyecto en el presupuesto de la entidad que lo ejecutará tiene una aprobación previa del Consejo Nacional de Desarrollo CONADE. Como al referirnos al proceso de preinversión, en el país debemos hablar de FONAPRE y su financiamiento fundamentalmente (se verá más adelante), las solicitudes de préstamo con dictamen favorable del CONADE entran en el trámite regular de operaciones del Fondo Nacional de Preinversión, previa aprobación de su Directorio.

Una vez que se ha aceptado realizar el estudio (en el caso más general) y financiarlo (con FONAPRE), procede determinar la ma-

nera cómo va a hacerse. Esto es, si se hará con el personal de planta de la misma entidad (no financia FONAPRE); o si se contratará consultoría especializada (puede financiar FONAPRE) para que haga el estudio por falta de capacidad técnica instalada en la entidad solicitante (potencial prestatario del Fondo), o cuando se justifique esta decisión por otras razones válidas; o si se hará con una combinación de los dos mecanismos anteriores para dar lugar a unidades técnicas apoyadas con consultores individuales (en este caso, FONAPRE financia la parte de la consultoría individual).

Determinado el procedimiento se inicia la "selección de la consultoría" dentro del marco legal vigente para el propósito, para lo cual se elaboran con anterioridad las "reglas de juego" del concurso de selección, es decir, los términos de referencia definitivos, las bases y reglamentos respectivos. Este nuevo paso, también requiere muchas veces asistencia técnica por ejemplo del Fondo, y el concurso generalmente es público, si bien depende del costo estimado y características del estudio.

Cuando se ha seleccionado una consultora en función de sus mejores condiciones técnicas propuestas para realizar el estudio solicitado, procede la etapa de negociación técnica y económica acorde con la específica necesidad del estudio, de manera que pueda formalizarse en un contrato de consultoría.

Si el proceso ha sido llevado en estricta conformidad con las bases y reglamentos del Concurso y con sujeción a los procedimientos reglamentarios de operaciones de las entidades financieras de preinversión, del FONAPRE concretamente, se aprueban los créditos fijando las condiciones específicas del caso.

Suscritos los contratos, tanto de consultoría como de préstamo, donde se fijan deberes y obligaciones de las partes contratantes en relación con el estudio y con el financiamiento respectivamente, se inicia el estudio por parte de los consultores, o la unidad técnica, y el seguimiento y supervisión

de éste a cargo de la "entidad prestataria del FONAPRE".

Para tal efecto, se conforma un grupo técnico con personal calificado para hacer cumplir los objetivos del estudio en función de calidad, grupo que de preferencia debe iniciar sus funciones desde cuando se prepara el alcance del estudio y luego cuando se selecciona la consultoría y se negocia con aquella "compañía o asociación de compañías consultoras" calificada como ganadora previamente.

En caso de que la institución prestataria no cuente con el personal necesario para cumplir efectivamente con la supervisión del estudio, el Fondo podrá financiar con cargo al préstamo, la contratación de personal calificado para tal propósito, señalando mecanismos idóneos para la plena validez de esta fase que interesa sobremanera al FONAPRE, a la misma entidad ejecutora del estudio y por consiguiente al país, con cuya contribución se construyen los proyectos que resultan a tales estudios.

Los aspectos tratados hasta ahora, a partir de una rápida revisión de cómo una idea pasa a ser estudio, se convierte en proyecto, entra en funcionamiento y finalmente se transforma en empresa, hace obvio concluir que la preinversión como proceso es una instancia crítica intermedia entre la planificación y la ejecución de proyectos. No solamente porque la elaboración de buenos estudios da lugar a buenos proyectos, en un proceso unitario ampliado de preinversión-inversión en el tiempo, sino que bien dirigidas y canalizadas las inversiones por el proceso previo deben pasar a constituir parte de la estrategia económica del sector estatal para hacer operativos los lineamientos y políticas contenidas en los planes de desarrollo del país.

### 3. OTRAS ACTIVIDADES DE LA PREINVERSION

Además de la vinculación con las actividades estrictamente relacionadas con la formulación de estudios, existen o-

tras acciones y procedimientos contemplados por la preinversión que se convierten en instrumento de apoyo fundamental para el mejoramiento de la formulación de proyectos, acciones éstas que cobran realce con la caracterización de la pre inversión en el país, a través del Fondo Nacional de Preinversión.

En efecto, algunas de ellas se concretan principalmente con asistencia técnica del Fondo en los siguientes casos:

a) Cuando no existe la capacidad técnica y administrativa suficiente en las entidades del sector público y también del sector privado, que incide en la tarea de generar y formular proyectos o de contratar la realización de estudios técnicos y económicos para la selección de alternativas ventajosas.

b) Cuando no se dispone de cuadros especializados de negociadores de contratos de consultoría y de préstamos para el financiamiento de los estudios de proyectos o de la contratación de asesoramiento y/o asistencia técnica necesarios para los estudios.

c) Cuando se precisa fortalecer el personal técnico de fiscalización y supervisión de estudios de proyectos de preinversión y de capacitarlos en el manejo de técnicas y mecanismos relacionados con este propósito.

#### 4. CONCLUSION.- UN CONCEPTO INTEGRAL

De lo analizado en los numerales precedentes pueden resumirse algunas consideraciones antes de formular un concepto ampliado de la preinversión como sinónimo de estudios. En la más simplista igualdad de estos dos términos, también implica una serie de acciones y esfuerzos que se identifican con lo que podría llamarse la "inversión previa" respecto de la preparación de los diferentes elementos que integran un

ámbito particular en el que debe ser hecha la preinversión. En este sentido, la preinversión determina la necesidad de caracterizar un marco institucional en el que se desarrollen las actividades inherentes al proceso que regula y de complementarlo con un lenguaje particular y apropiado que, por lo demás, rescaten el carácter práctico y no teórico que debe contener la preinversión.

El proceso de la preinversión, como parte de la inversión y vínculo de ésta con la planificación, es respuesta concreta a la misma. Para el efecto requiere utilizar algunos recursos para llegar a determinar la mejor solución de un juego de alternativas posibles y luego continuar en el estudio de soluciones, de creciente grado de complejidad y detalle, que permitan arribar al máximo de certidumbre posible.

Entre estos recursos no están los referentes a la capacitación del personal que se encargará de las actividades que demanda la preinversión para formular un proyecto en forma idónea y para brindarle el apoyo suficiente en el seguimiento permanente del estudio hasta conseguir, en un accionar iterativo de elementos técnicos, económicos financieros, administrativos y otros, la calidad y garantía que se precisa a fin de invertir en el proyecto con el mínimo riesgo.

Por tanto, el proceso de la preinversión no es únicamente el financiamiento de los estudios, sino que interdependiente con la planificación y la inversión, a través de su propia mecánica de funcionamiento incide en todos los niveles de estudios de proyectos para impulsarlos hasta su concreción en obras de desarrollo de alta calidad técnica y satisfactoria rentabilidad, basan su acción en la elevada preparación del recurso humano necesario para elaborar los estudios y por consiguiente para dirigir y administrar la ejecución de las inversiones públicas especialmente.

En tal virtud, sin perjuicio de que en este mismo trabajo se mencionen otros aspectos complementarios para el mejor enten-

dimiento de lo que significa la preinversión, intentaré resumir un concepto integral que abarque lo señalado hasta aquí, en relación con este proceso:

"La preinversión es un proceso interdependiente con la planificación y la inversión que, con instrumentos específicos propios, se encarga de identificar, preparar y financiar la realización de estudios de proyectos en sus diferentes niveles de investigación, análisis y formulación, para cuyo propósito se preocupa de impulsar y acelerar su ejecución con la más alta calificación técnica obtenida de su experiencia y de la transferida entre quienes son asignados para concebir, evaluar, contratar, preparar y supervisar los estudios hasta su efectiva concreción en obras que respondan a una acertada dirección y racionalización de la inversión pública, encuadrándose para ello dentro de las estrategias económicas del sector estatal que hace operables los lineamientos y políticas de la planificación nacional mediante dichos estudios."

B. CAMPOS DE LA PREINVERSION. SU DIVISION

Para configurar un tratamiento aproximado de los campos en que actúa la preinversión e intentar una división más general a la cual puede extenderse este término tanto en su contenido como en su aplicación, es necesario que partiendo de su definición referida al financiamiento y elaboración de estudios de proyectos, a fin de garantizar la exitosa ejecución de estos últimos, se revise algunos significados de la palabra proyecto.

En un sentido amplio, Ibarrola Coronel dice "el proyecto no es más que un modelo del emprendimiento a ser realizado, con las previsiones de recursos de tiempo de ejecución y de resul-

tados esperados" 8/

Sobre el mismo asunto el autor Morris J. Solomón señala que "el término proyecto se refiere a la menor unidad de actividad que puede ser planificada y ejecutada aisladamente" 9/, mientras que las Naciones Unidas definen proyecto como el "conjunto de antecedentes que permite estimar las ventajas y desventajas económicas que se derivan de asignar ciertos recursos de un país para la producción de determinados bienes o servicios." 10/

Según estas apreciaciones es posible convenir que cualquiera sea la conceptualización dada bajo puntos de vista diferentes, un proyecto responde a la necesidad de concretar una inversión en la cual se deben observar requerimientos técnicos, económicos, de organización institucionales, legales y de financiamiento. Sobre estos parámetros se circunscribe en mayor o menor medida dependiendo de la naturaleza del proyecto concreto, el análisis y el cuestionamiento que tanto el sector público como el sector privado deben efectuar, sobre las ventajas y desventajas a su propio sector, y hacia la sociedad donde se realiza.

Este análisis y cuestionamiento de ventajas y desventajas (observados los diferentes requerimientos anotados) se logra con el estudio en detalle del proyecto que se quiere realizar.

Es decir, cualquier propósito que quiera ser "materializado"

---

8/ Ibarrola Coronel, Teodosio. Algunos Comentarios sobre aspectos metodológicos en la formulación del proyecto. Río de Janeiro, F6V/EIAP, 1972, p.1.

9/ Solomón Morris J. Análise de projetos para o crescimento econômico. Rio de Janeiro, APEC, 1972, p. 4.

10/ NACIONES UNIDAS, Manual de Proyectos de desarrollo económico. México, 1958. p.3

tiene previamente un análisis crítico de conveniencias e inconveniencias que le permiten al ejecutor tomar una decisión y le inclinan a llevarlo a la práctica con una relativa seguridad y garantía para alcanzar el éxito buscado respecto de la finalidad en la cual se propuso enmarcarlo.

La seguridad y garantía que se quiere alcanzar, es entonces materia del mayor conocimiento que se tenga del asunto y de la discusión comparativa de ventajas y desventajas, que disminuyan el riesgo de la incertidumbre que se establece como punto de partida cuando se toma la decisión de emprender un proyecto.

Planteada esta premisa, la apreciación más generalizada al tiempo que menos complicada, de la preinversión determina que le compete por igual al sector público y al sector privado, pero con finalidades relativamente distintas.

#### 1. PLANIFICACION NORMATIVA Y PLANIFICACION INDICATIVA

Ahora bien, los proyectos son una de las tres grandes etapas de la planificación que incluye los planes y las políticas. La ejecución de estos tres niveles hace viable la implementación de un proceso de planificación cualesquiera en términos prácticos. Más claramente, la operativización de los planes se materializan a través de los proyectos y las políticas.

##### a. Proyectos

En el caso de éstos se constituyen en proyectos individuales de inversión como manifestación concreta de un plan de desarrollo, cuyo importante número sumado conforman el mayor porcentaje de las inversiones del sector público en donde se pueden materializar los planes de desarrollo por la necesaria congruencia que debe de haber entre la planificación y la dirección estatal para el desarrollo. Esto no supone la inexistencia de proyectos privados de in-

versión que sean ejecutados en base del plan de desarrollo propuesto por un gobierno. Lo que ocurre casi siempre es que los principales corresponden al sector público, especialmente si nos referimos a economías capitalistas dependientes consecuentes con un proceso decidido de planificación de las inversiones en ese sector hasta el final de la puesta en marcha de los proyectos.

b. Políticas

En el caso de las políticas (económicas para el desarrollo) , se constituyen en los principales instrumentos de influencia por parte del sector público sobre el privado, con el propósito de aproximar lo más que se pueda las acciones y logros del segundo a los lineamientos estratégicos del plan de desarrollo propuesto por dicho gobierno.

En tal virtud, se tiene que diferenciar entre una planificación normativa, determinante, que asocia planes y proyectos y que es característica del sector público, y una planificación que al mismo tiempo resulta ser indicativa para el señalamiento de las acciones del sector privado, la cual asocia planes y políticas para aproximarse a los objetivos de un plan de desarrollo de una sociedad.

2. PREINVERSION EN EL SECTOR PUBLICO

En el mismo marco referencial se desenvuelve la preinversión para cada sector: el público y el privado, de tal manera que en el primero se impone hacer los estudios de los proyectos en concordancia con los postulados y objetivos del plan de desarrollo nacional, mientras que en el segundo el Estado tratará de impulsar o incentivar para que aquellos se hagan sin que el mandato sea imperativo.

Como en cuanto a la preinversión en el sector público nos referiremos más tarde con mayor énfasis, únicamente se señala-

rán breves rasgos de lo que sucede en cuanto a preinversión en el sector privado en nuestro país, en una apreciación somera, en especial, a través de sus relaciones con el Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE.

### 3. PREINVERSION EN EL SECTOR PRIVADO

En primer lugar, la Ley del Fondo permite otorgar créditos a entidades de derecho privado para financiar la realización de estudios que contribuyan al desarrollo económico y social del país, según rezan los Artículos 2º y 3º de aquella para lo cual establecerá las condiciones financieras, el trámite y la forma de otorgar préstamos. Estos estarán respaldados siempre por garantías adecuadas que en ningún caso serán inferiores al 150 por ciento del valor del préstamo.

En cuanto a los procedimientos de contratación de consultoría y de servicios de apoyo a ésta, el Reglamento de Operaciones del FONAPRE señala que "se regirán por las disposiciones legales que norman su vida jurídica [de la empresa privada], debiendo en todo caso sujetarse a lo dispuesto en el Artículo 12º de este Reglamento." 11/

Este último establece un principio general importante para la selección de consultoría "para la calificación y selección la institución solicitante analizará exclusivamente las propuestas técnicas y establecerá el orden de mérito de las mismas" 12/, y fija algunos criterios para ello.

Luego el Artículo 20º indica:

---

11/ Reglamento de Operaciones del Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, aprobado en sesión de Directorio el 14 de julio de 1983, y sus reformas, en sesiones de 22 de diciembre de 1983 y 8 de noviembre de 1984. Art. 14º.

12/ Ibid., Art. 12º

El Directorio podrá autorizar la apertura de líneas de crédito a través de intermediarios financieros, tales como entidades bancarias y financieras, legalmente establecidas, con el fin de otorgar subpréstamos a beneficiarios del sector privado, para estudios de preinversión. 13/

Y finalmente el Artículo 22<sup>a</sup> del mismo Reglamento establece:

La apertura de líneas de crédito para estudios de preinversión del sector privado a través de intermediarios financieros se sujetará a las mismas condiciones establecidas para los préstamos directos. La institución intermediaria podrá marginarse adicionalmente un 20 por ciento de la tasa de interés legal convencional.

Los fondos del FONAPRE se utilizarán para cubrir hasta el 80 por ciento del valor de cada estudio; un mínimo del 10 por ciento deberá ser cubierto por la institución intermediaria, y un mínimo del 10 por ciento deberá ser cubierto por los beneficiarios del préstamo, previa justificación presentada por el Gerente Ejecutivo, podrá elevar el porcentaje de financiamiento del FONAPRE.

Las instituciones nacionales intermediarias deberán adoptar procedimientos aceptados por FONAPRE para procesar, evaluar y aprobar solicitudes de crédito, aprobar términos de referencia y contratar servicios de consultoría. 14/

Este rápido examen del marco legal relativo a los préstamos del FONAPRE para preinversión en el sector privado, advierte que estos se conceden a través de intermediarios financieros como son todas las financieras establecidas legalmente en el país y la Corporación Financiera Nacional para realizar estudios de proyectos con consultoría, para lo cual se deben seguir ciertos procedimientos estipulados por la Ley en lo que respecta al proceso de preinversión.

Esta relación indirecta del FONAPRE hacia el sector privado,

---

13/ Ibid., Art. 20<sup>a</sup>

14/ Ibid., Art. 22<sup>o</sup>

sin embargo no ha sido lo suficientemente importante como se habría esperado y si bien se han concedido una o dos líneas de crédito a intermediarios financieros, los resultados de no utilización del financiamiento por los posibles beneficiarios han constituido un hecho manifiesto durante todo el tiempo de vida del Fondo.

Por el contrario dos o tres préstamos directos a entidades de derecho privado o mixto, sin intermediario financiero, señalan toda la actividad de FONAPRE a este campo.

Parece ser que existirían dos causas fundamentales para que no se de un flujo normal y de volumen, del financiamiento de preinversión al sector privado en nuestro país, pero que también son sintomáticas en otros países que cuentan con entidades de preinversión, especialmente en algunos de Latinoamérica.

a) La primera, depende más que nada del aparente grado de dificultad que producen los trámites de contratación de consultoría para estudios sujetos a las disposiciones legales y administrativas del FONAPRE, mientras que el empresario requiere suma agilidad, posiblemente menor detalle cuando la factibilidad del estudio (rentabilidad) para él es un hecho cierto, y respuestas rápidas en un plano de reserva o exclusividad sobre los resultados (ventajas) que dicho estudio arroje. En suma, podría decirse como un ejemplo que: requiere una receta eficaz y simple sobre un diagnóstico personal, de una situación que le refiere a su médico de confianza.

b) La segunda obedece al riesgo que representa hacer un estudio cuyos resultados eventualmente pueden ser negativos, lo cual compromete los patrimonios del empresario que de todas maneras deberá pagar el préstamo, pues no existen recursos en este campo que puedan destinarse, en calidad de contingentes, al estudio del proyecto. Esto, como

también ocurre en el sector público, ahuyenta a potenciales usuarios de los fondos en las condiciones que concede FONAPRE.

A fin de contrarrestar los efectos no deseados del examen anterior, se impone agilizar al máximo los procedimientos vigentes de la preinversión al sector privado, promoviendo aún más sus ventajas en términos altamente competitivos respecto de otras líneas de crédito que, para el propósito específico proporcionan otros organismos financieros nacionales y extranjeros. Sobre este particular deberían revisarse con las intermediarias financieras, políticas y estrategias que tiendan a incentivar la exploración de nuevas posibilidades de inversión dentro de amplios sectores de producción con actividades establecidas, a fin de optimizar sus modos de producción y rendimientos con adecuación gradual de tecnologías apropiadas, fomentando el estudio de estas últimas en otros campos del sector privado productores de bienes de capital.

Por otro lado, es necesario concretar algunas iniciativas que ya se han adelantado al formular proposiciones básicas para establecer un financiamiento de estudios de preinversión que ofrezcan un seguro contra la probabilidad de que aquellos arrojen resultados negativos especialmente bajo determinadas condiciones tecnológicas. Si bien el asunto reviste un análisis complejo de su factibilidad que no es del caso revisar por ahora, sería de desear que FONAPRE como rectora del proceso de preinversión, estudie formalmente el caso con proyecciones basadas en la importancia de impulsar y acelerar la realización de estudios de proyectos para el sector privado y para el sector público, por intermedio del Sistema Nacional de Proyectos.

Desde este enfoque, es evidente que la necesidad de reaccionar al máximo los recursos de preinversión, llevará paulatinamente a establecer mecanismos de cobertura de riesgo, fundamentalmente en el campo tecnológico.

C. LA PREINVERSION EN EL SECTOR PUBLICO. EL SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS (SNP)

Así como la preinversión nació en el Ecuador con el auge petrolero cuyos recursos destinaríanse en su tiempo a proyectos receptores de inversiones de gran cuantía de los cuales sus estudios en muchos de los casos los impulsó el FONAPRE, es precisamente una rápida reducción en la importación del crudo ecuatoriano en 1975, sumada al crecimiento del consumo experimentado sobremanera en el período 1972-1975, que originan una crisis transitoria de la economía del país al no poderse satisfacer la demanda de divisas para las importaciones del sector industrial principalmente, pues gran parte de ellas estaban destinadas a importantes obras de infraestructura en plena ejecución, forzando a racionalizar las inversiones del Estado a través del llamado Sistema Nacional de Proyectos (SNP).

Es esa justamente la función que en principio debió cumplir el Sistema Nacional de Proyectos ante la primera emergencia petrolera en la provisión de ingresos suficientes para el desarrollo del país, como había sido planteado en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977, y en razón de lo cual fue creado en 1975 por el Gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas.

Las finalidades generales del Sistema Nacional de Proyectos, se expresan claramente en el Artículo 1º del Decreto de su creación:

La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica mediante el Sistema Nacional de Proyectos a su cargo, se encargará de la promoción, evaluación y coordinación de los programas de inversión para los proyectos del sector público. 15/

---

15/ Decreto de Creación del Sistema Nacional de Proyectos N° 659-C, de agosto 1º de 1975, publicado en el Registro Oficial N° 868, de agosto 15 de 1975.

El propósito era dirigir y canalizar con conocimiento seguro las inversiones, procurando la más eficiente utilización de los recursos del petróleo y otros, en base de la coordinación total establecida para todas las entidades estatales a través del Sistema Nacional de Proyectos y bajo la conclusión del ente planificador, actualmente denominado Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, en virtud del Artículo 89 de la Constitución Política vigente y de la Disposición Transitoria Décima. Hoy el propósito se sigue cumpliendo en circunstancias distintas para la economía.

Al efecto, el Decreto Ley dispone también en su Artículo 2º:

Los Ministerios de Estado, los organismos financieros públicos, las entidades de derecho público y de derecho privado con finalidad social o pública, están obligados a suministrar a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación la información que ésta requiera para los fines determinados en el artículo anterior.

Hay un mandato, por una parte, y una obligación por otra, que se desprenden del artículo precedente. Sin embargo que es clara la disposición en este sentido, merece especial atención por parte de las entidades involucradas en el Sistema el objetivo de la Ley en este punto, que es suministrar la información que se requiere para los fines determinados en el Artículo Primero.

Esto supone dos situaciones bien caracterizadas: la primera, es la obligación de obtener, preparar, recopilar, procesar y registrar (o publicar) la información relativa al propio campo de actividad de cada entidad, en forma sistemática, concreta y ajustada a la realidad más estricta. La segunda, es la obligación de suministrar la información con oportunidad, parcial y/o total, en forma periódica o cuando se la requiera extraordinariamente. En ello radicará el éxito del funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos, y del Sistema de Planificación puesto que, siendo además aspecto relevante del requerimiento de la Ley en cuestión, se trata de

información altamente confiable para proporcionar datos y elementos incontrastables con los cuales la evaluación y coordinación de los programas de inversión tengan un sello de garantía.

Habida cuenta que la preinversión (precursora de la inversión) es una fase del proceso de inversión, en la cual se "compra certidumbre" con el objeto de invertir con el mínimo riesgo, procede una prolija selección de información básica que, certeramente procesada y utilizada a través de los estudios, arroje nueva información que retroalimente todo el proceso. Al respecto, el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Proyectos contiene algunas puntualizaciones que se revisarán más adelante.

Se ha creído conveniente recalcar este aspecto de la Ley por que es enfática en establecer la obligación de suministrar información al organismo rector de la planificación nacional por parte de los componentes del Sistema Nacional de Proyectos. Está implícito que hay que contar con la información relativa a cada propósito y circunstancia a su debido tiempo, para lo cual es primordial conocer los organismos que deben satisfacer el requerimiento y, entre otras, cuáles son las funciones, atribuciones y actividades encomendadas dentro del Sistema a sus integrantes, en relación con el tema central del presente trabajo, esto es, el papel de la preinversión en el desarrollo planificado en el Ecuador.

#### 1. REGLAMENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS

El Reglamento del Sistema Nacional de Proyectos, dictado tres meses después de que entrara en vigencia la Ley respectiva, señala en lo referente a la "Estructura y Organización", en el Artículo 2º qué organismos lo integran:

- a. Junta Nacional de Planificación, [1] a través de su Departamento Técnico;

- b. Ministerio de Finanzas, a través de la Oficina Nacional de Presupuesto[2];
- c. Ministerios de Estado, Entidades Adscritas, Empresas del Estado, Organismos de Desarrollo Regional, Gobiernos Seccionales y Entidades Autónomas a través de sus Oficinas de Programación y/o sus Departamentos especializados;
- d. Organismos financieros del sector público;
- e. Fondo Nacional de Preinversión;
- f. Fondo Nacional de Desarrollo[3];
- g. Fondo Nacional de Participaciones; y,
- h. Otros Fondos y Cuentas creadas para financiar proyectos específicos. 16/

[1], [2], [3], Es necesario recordar que la Junta Nacional de Planificación es en la actualidad el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE; que la Oficina Nacional de Presupuesto es la Dirección Nacional de Presupuesto; y que el Fondo Nacional de Desarrollo es hoy el Banco de Desarrollo del Ecuador, S.A., BEDE.

Se distinguen en el listado previo, varias categorías de instituciones u organismos que configuran la coherencia que es indispensable exista, entre los procesos de planificación y de inversión, principio fundamental en el que se sustenta el Sistema Nacional de Proyectos. "El problema de la coordinación inter-institucional, debe recalcarse, es un problema de llevar a la práctica diaria el espíritu de la ley del Sistema Nacional de Planificación" 17/

En primer término, está el ente de planificación, CONADE y su Presidente es el Presidente del Sistema Nacional de Proyectos

---

16/ Reglamento del Sistema Nacional de Proyectos, Decreto Supremo N° 943 de noviembre 12 de 1975, publicado en el Registro Oficial N° 937 de noviembre 24 de 1975.

17/ Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 25 Años de Planificación (Quito, Ediciones Imagen, 1979), p.641.

al cual lo representa legalmente (Art. 3<sup>a</sup>). A partir de la actual Constitución Política vigente desde 1978, "El Vicepresidente, cuando no ejerza la Presidencia de la República, es Presidente nato del Consejo Nacional de Desarrollo" 18/

Al elevar la categoría del organismo de planificación con este acto jurídico, se elevó también la del Sistema. Empero, el nivel político que adquiere CONADE, puede reportar ciertos riesgos a la Planificación, lo mismo que la Sistema Nacional de Proyectos; y mucho tendrá que ver lo que el Vicepresidente de la República resuelva hacer con la primera (el Mandatario no puede circunscribirse a desempeñar funciones que antes las sobrellevaba el Presidente de la Junta de Planificación).

La conjetura es válida porque además el CONADE desempeña la Secretaría de Coordinación del Sistema, por intermedio de la Dirección Técnica y de conformidad con el Artículo 4<sup>a</sup> cumple las siguientes funciones:

- a. Asesorar y colaborar con los componentes del Sistema en la determinación de prioridades y en los procesos de identificación, preparación, evaluación, promoción y ejecución de proyectos. Se dará especial importancia al análisis de costos, beneficios y fuentes de financiamiento.
- b. Proponer, en coordinación con el Ministerio de Finanzas a los componentes del Sistema, las características y niveles de inversión de los proyectos a ser ejecutados, e informar sobre el desarrollo y los cambios que se requieran en la política de inversiones.
- c. Mantener en forma permanente el Inventario Nacional de Proyectos y recolectar toda la información existente sobre éstos, tales como, el registro sistémico y vigente de los precios de los principa-

---

18/ Constitución Política de la República del Ecuador, aprobada en el Referéndum del 15 de enero de 1978 y publicada en el Registro Oficial N<sup>o</sup> 800, del 27 de marzo de 1978, Sección II. Del Vicepresidente de la República, Art. 82.

les insumos importados y nacionales, que permitan actualizar el costo de los proyectos;

- d. Definir, en coordinación con la Oficina Nacional de Presupuesto y otros componentes del Sistema, la política de inversiones del sector público, que asegure el cumplimiento de las prioridades señaladas en los planes de corto, mediano y largo plazo, mediante la evaluación de la información de dicho inventario y otros elementos.
- e. Coordinar con la Oficina Nacional de Presupuesto las siguientes actividades relativas a la programación y evaluación de las inversiones: recolección y procesamiento de la información; adecuación de los formularios a las necesidades mutuas; y, el desarrollo de las técnicas de evaluación presupuestaria, con especial énfasis en la medición del grado de avance físico financiero de los proyectos;
- f. Coordinar la asistencia técnica interna y externa, en el área de proyectos de inversión;
- g. Sugerir, con coordinación de la Oficina Nacional de Presupuesto la reasignación de los recursos técnicos y financieros de las entidades y organismos componentes del Sistema, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del mismo; y,
- h. Ejercer las demás acciones necesarias, que permitan asegurar los objetivos del Sistema.

En este marco referencial de funciones de la Secretaría de Coordinación del Sistema, es que se tienen que inscribir las actividades específicas de corresponsalía de todos los integrantes del Sistema para que este funciones eficientemente. Subsiste en la definición de las distintas funciones asignadas un alto nivel de intercambio o transferencia de información y coordinación de acciones multifinalitarias e interdependientes, en base de las cuales girará el propio accionar y las respuestas que pueda dar el sistema. (Por ello se insistirá más adelante, en este trabajo, sobre el nivel de participación de los Miembros del Directorio de FONAPRE en las decisiones de éste, toda vez que son también las máximas autoridades representantes de algunos de los integrantes principales del Sistema Nacional de Proyectos).

La División del Inventario y Evaluación de Proyectos del CONADE es responsable de los trabajos técnicos que requiera la organización y funcionamiento del Sistema.

En el segundo grupo de entidades está el Ministerio de Finanzas, con la Dirección Nacional de Presupuesto. Ente las principales actividades que desarrolla, cabe mencionar que participa en el proceso de evaluación "responsabilizándose fundamentalmente de la evaluación presupuestaria de las entidades incluidas en el Presupuesto General del Estado". (Art. 6º, a.)

Sobre la base de los resultados obtenidos, la Dirección Nacional de Presupuesto tiene que "recomendar al Comité Nacional de Presupuesto la asignación de recursos presupuestarios para proyectos prioritarios de desarrollo económico y social" (Art. 6º, c.) Los recursos de contraparte de los préstamos de FONAPRE a las entidades del sector público; el pago de la deuda contraída por éstos; y los mismos gastos de operación de las entidades durante la realización de los estudios de proyectos prioritarios, se justificarán plenamente por el nivel de información que produzca la propia preinversión y todo el Sistema, sugiriéndose medidas presupuestarias para el cumplimiento de los objetivos y metas previstos para el proyecto.

Sin embargo, el procedimiento parecería que no responde como un mecanismo automático en todos los casos, en parte porque las oficinas de programación de las entidades ejecutoras del Sistema o no funcionan, o lo hacen en forma deficiente en el cumplimiento de sus funciones específicas. Esto dificulta para que la Dirección de Presupuesto "informe para la movilización de recursos financieros de programas y proyectos en el Presupuesto General del Estado, Fondo Nacional de Participaciones, y otras fuentes financieras del Gobierno Central" (Art. 6º, d), con lo cual la preinversión pierde la capacidad de promover la ejecución de proyectos que cuentan con estudios.

Por esta razón es preciso insistir en el Artículo 7º del Reglamento del SNP que dice:

La Oficina Nacional de Presupuesto Dirección Nacional de Presupuesto , para la asignación de recursos de inversión se entiende incluida la parte de preinversión a las entidades del sector público, considerará la información del Inventario Nacional de Proyectos, las posibilidades de financiamiento y otros elementos de juicio.

El peso específico que tiene el Inventario Nacional de Proyectos en este aspecto y para todos los demás del funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos, como amplio beneficio para todas sus entidades y organismos integrantes, es determinante.

Sin embargo, por ahora su utilidad es más bien limitada a unos cuantos aspectos como la distribución sectorial de los proyectos, datos sobre su estado de avance de ejecución y de financiamiento, y fuentes de la inversión. De la información que de él se obtiene se advierten deficiencias derivadas de la no utilización de un sistema único de información computarizado, siendo inexacta y desactualizada en muchas ocasiones.

Aunque se han hecho serios esfuerzos sobre este aspecto, es importante que el Gobierno acometa enfáticamente en fomentar y apoyar la provisión de los recursos y los medios que permitan ampliar una red informática computarizada a todos los elementos del Sistema Nacional de Proyectos, para suplir ágilmente la necesidad de información relevante que el Sistema requiere en coordinación con los parámetros analíticos que maneja la Planificación. Dicho inventario es fuente de información de inestimable beneficio para la Preinversión, pues perfeccionado serviría para ponderar resultados de experiencias concretas, cuya evaluación alimentará hacia el futuro el permanente criterio de optimización que se debe proyectar a las inversiones públicas.

En el tercer grupo de entidades del Sistema, están todos los

entes ejecutores del sector público detallados en el literal c. del Artículo 2º del Reglamento de SNP, con sus Oficinas de Programación y/o sus Departamentos especializados. En lo fundamental, son los generadores de programas y proyectos en sus propios campos de acción y los que le dan vitalidad al Sistema en cumplimiento de sus objetivos propios, mucho más que de los que les vincula formalmente con lo estipulado por la Ley y el Reglamento del Sistema Nacional de Proyectos.

Las más sobresalientes limitaciones que estas unidades manifiestan, dicen relación con deficiencias administrativas y técnicas de funcionamiento y financieras precisamente de sus Oficinas de Programación y/o Departamentos especializados, agravadas mayormente por los continuos cambios de las máximas autoridades de los organismos por circunstancias de orden político que desvirtúan la verdadera organización y fortalecimiento de dichas unidades para satisfacer los objetivos del Sistema.

Lo anterior ha afectado sustancialmente y con alguna frecuencia a las actividades de preinversión, si se considera la debilidad general demostrada por un amplio sector de entidades públicas del Gobierno, de gobiernos seccionales y entidades autónomas, respecto de lo que dice el Reglamento, Artículo 8º, en lo pertinente:

- b. Participar en coordinación con FONAPRE, directa o indirectamente en la promoción y realización de los estudios de preinversión, y enviar toda la información respectiva a la Secretaría del Sistema.
- e. Colaborar con la Secretaría del Sistema en la actualización de los precios de los proyectos.
- f. Proponer y coordinar el plan de asistencia técnica en materia de proyectos; el FONAPRE puede contribuir muy significativamente en este punto.
- g. Participar en la conformación de grupos interinstitucionales de trabajo en los procesos de identificación, preparación, evaluación, promoción y eje

cución de Proyectos; de lo cual tiene y debe servirse la preinversión, participando efectivamente.

Por tanto, es ineludible para los gobiernos propiciar que la Administración Pública alcance un alto y creciente grado de organización y eficiencia, para robustecer el Sistema Nacional de Proyectos en los aspectos señalados, enmarcado en un sano criterio de descentralización para el más eficaz cumplimiento de sus objetivos integrales.

Finalmente está el grupo de organismos financieros del sector público, el BEDE, el Fondo Nacional de Participaciones y el FONAPRE.

Respecto de los tres primeros, basados en las acotaciones desarrolladas hasta aquí, su funcionamiento adecuado proporcionará al Sistema una óptima flexibilidad financiera aplicada a los proyectos prioritarios, favoreciendo la mayor capacidad de conducción de la economía que le asiste al Sector Público.

En cuanto al Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, en la Sección IV, Artículo 9º del Reglamento del SNP, se fijan las actividades que, como integrantes del Sistema Nacional de Proyectos, debe realizar; éstas, además de las señaladas en los Artículos 2º y 3º de la Ley de Creación del FONAPRE, son las siguientes:

- a. Financiar la realización de estudios, hasta el nivel de diseño definitivo, de proyectos que contribuyan al desarrollo económico y social del país, especialmente aquellos que, por su magnitud e importancia, representan inversiones de gran cuantía en sectores altamente prioritarios.
- b. En caso que lo disponga el Directorio del FONAPRE, éste podrá financiar o gestionar directamente la contratación de estudios de proyectos que tengan las características señaladas en el literal a.;

- c. Mantener un centro de información en preinversión, que incluya un sistema de registros de las actividades de consultoría y selección de tecnología, a fin de diseñar las políticas de preinversión, determinar adecuadamente la tecnología; controlar sus resultados con especial referencia a empleo y distribución del ingreso personal y regional, promoción de exportaciones, sustitución de importaciones, y fomento de la producción; y asistir, en este sentido, a los usuarios de la consultoría;
- d. Contribuir a promover la ejecución de los proyectos que cuentan con estudios de preinversión;
- e. Prestar asistencia técnica a los beneficiarios de los créditos otorgados por la entidad, ya sea financiando la asesoría para la elaboración de términos de referencia o asistiendo, directamente en la elaboración de las solicitudes; en las negociaciones con los consultores y en cualquier otra área del proceso de contratación de consultoría;
- f. Examinar las posibilidades existentes en programas de capacitación técnica y práctica, e intercambio de personal y experiencias, en preparación, evaluación y ejecución de proyectos en diferentes centros como las agencias internacionales de asistencia técnica y financiamiento; instituciones nacionales y extranjeras ejecutoras de proyectos e instituciones de preinversión similares a fin de ofrecerlas al personal de las entidades integrantes del Sistema; y,
- g. Los contratos, avances y resultados finales de los estudios que financie o realice, serán enviados a la Secretaría del Sistema.

Al respecto, con referencia a las actividades del FONAPRE prescritas en los Artículos 2º y 3º de su Ley de Creación, cuya finalidad se detalla más adelante en este mismo estudio (cfr. infra, p. 86), se puede aceptar que las operaciones del Fondo han reflejado en forma general un relativo proceso de madurez registrado en el Sistema Nacional de Proyectos, traducido en la necesidad de hacer estudios específicos de proyectos prioritarios con alta calidad técnica, con aplicación estricta de las disposiciones legales y procedimientos para su preparación, contratación y seguimiento hasta la recepción definitiva de aquellos.

Efectivamente, la canalización de recursos para estudios a través del FONAPRE, dentro del Sistema Nacional de Proyectos auspició el incremento de prestatarios del Fondo, produciéndose un cambio sustancial en el país, proque las entidades hacían básicamente los estudios con recursos presupuestarios y pocas con créditos internacionales.

No fue fácil en el inicio una aceptación generalizada de la nueva Entidad y sus procedimientos y, podría insinuar con seguridad, sigue teniendo resistencia en algunos casos de instituciones del sector público. Es decir, si aquello ocurrió antes, tuvo sus altibajos después, declinó y sobrepuso nuevamente, con razones, me atrevo a afirmar que en las actuales circunstancias la comprensión institucional no ha sido espontánea y recíproca (como se había deseado que fuese).

No de otra manera se puede explicar el importante despliegue de recursos y esfuerzos institucionales del FONAPRE, sus funcionarios y sus técnicos para, al margen de las propias necesidades de promoción de la Entidad y del proceso de la preinversión que siempre es necesario, buscar captar la respuesta consciente en las entidades entrevistadas y de las nuevas a las que se ha aproximada sobre la necesidad de identificar estudios de proyectos importantes y esbozar preliminarmente una demanda bruta de operaciones posibles de preinversión.

En el caso de las entidades ejecutoras del Sistema que trabajaron con el FONAPRE durante los primeros años de vida institucional de éste, sólo el INECCEL y CEDEGE mantienen aún vínculos más claros de relaciones de preinversión en base a estudios de proyectos que por su gran volumen e importancia deben seguir realizándose en fases continuadas, cada vez con mayor detalle (niveles de estudio) y que obedecen a proyectos identificados incluso en la década de los sesenta y principios de la del setenta.

No ocurre lo mismo en los casos del Ministerio de Obras Públi-

cas y su sector de vialidad y comunicaciones, ni en el de Salud y el Instituto de Obras Sanitarias que tienen un vastísimo campo de actividad de suma importancia y urgencia de cobertura por su gran contenido social. Posiblemente se puede decir lo mismo de un Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas, del CREA, Ministerio de Recursos Naturales y otros como CEPE, PREDESUR, para mencionar los principales.

Sin ser peyorativos, una especie de abandono, de desidia en torno al proceso que siguió y hace FONAPRE ha caracterizado los contactos posteriores y los más recientes en estas entidades. Las causas, entre otras, se diría que están dependiendo de las limitaciones acotadas antes para el tercer grupo de entidades del Sistema Nacional de Proyectos y del nivel general de coordinación e información que produce el Sistema. No se descarta las propias dificultades que reportó el nuevo proceso que se iniciaba en el país en 1975, pero que eran superados rápidamente entonces.

En cambio, en el último tiempo el FONAPRE ha recibido una respuesta relativa de otros sectores, entre los que destacan varias Municipalidades y Consejos Provinciales del país. Para ello, en forma previa, el Fondo ha "agotado" esfuerzos de promoción acerca del proceso, auscultando ideas incipientes de aspiraciones para tratar de unificarlas coherentemente en proyectos como planes de desarrollo urbanístico, por ejemplo, de los que se puedan derivar estudios específicos más tarde; paralelamente se han detectado las deficiencias estructurales de las organizaciones y su débil capacidad técnica y administrativa instalada; también ha sido identificada la incapacidad financiera autosustentada; y, finalmente, el Fondo ha detectado la urgente necesidad de capacitar los recursos humanos, técnicos y otros, de gran potencial utilizable en esos organismos seccionales.

Un decidido impulso de autogestión de planificación y ejecución se les ha comunicado, para reforzar la necesidad de descentralización administrativa, sustentada en un reforzamiento

institucional en todos los órdenes y en la obligación de comunicar respuestas rápidas que sean soluciones para la consecución de los objetivos del Sistema Nacional de Proyectos, que son también sus objetivos. No se pueden demandar soluciones y apoyo del Gobierno Central, si no se realiza el esfuerzo de generarlas y luego administrarlas por cuenta propia. Entonces tendrá plena realización la descentralización tantas veces invocada y a la que el Ejecutivo tendrá que dar una decidida respuesta.

Mientras tanto se impone una profunda actitud y una concreta acción de coordinación intra e interinstitucional de todas las entidades del Sector Público que componen el Sistema Nacional de Proyectos, para alcanzar su pleno desarrollo y madurez.

La coordinación nace como una necesidad sentida, y las necesidades son más sentidas cuando existe mayor capacidad técnica, lo que resulta en mayores necesidades de información.

Este planteamiento sintetiza la apreciación del autor respecto de la recíproca incidencia de las entidades del Sistema en el manejo de las relaciones de preinversión como se han venido dando. Complementa este análisis el juicio de la vinculación que existe entre el FONAPRE y el CONADE, visto por el Presidente de la Junta de Planificación, JUNAPLA en 1979, y que se podría decir subsiste:

Una observación similar es aplicable al caso de las relaciones entre la Junta de Planificación y el FONAPRE donde la coordinación existente es fundamental de carácter pro-forma [el subrayado es nuestro] , limitada a la participación de la institución en el Directorio del Fondo y a los pronunciamientos que la Junta hace acerca de la prioridad de los proyectos. 19/

---

19/ JUNAPLA, 25 Años de Planificación, p. 641.

En el quehacer diario del FONAPRE, en el cual tiene que sortear escollos y dificultades como asuntos propios de su competencia y responsabilidad con el total del Sistema Nacional de Proyectos, debe seguir impulsando primordialmente el acercamiento a todas las entidades del mismo y entre ellas, para rescatar el nexo que constituye la preinversión entre la planificación y la ejecución coordinadas, de manera de contribuir a alcanzar el objetivo y la finalidad del Sistema fijados de modo preciso en cuanto a:

...y promover la realización de estudios de preinversión en estrecha coordinación con el proceso de financiamiento, a fin de asegurar la correcta asignación de los recursos del sector público. 20/(el subrayado es nuestro).

D. LA PREINVERSION COMO NEXO ENTRE LA PLANIFICACION Y LA EJECUCION DE PROYECTOS.

La Sección Cuarta del Reglamento del Sistema Nacional de Proyectos es convincente para vislumbrar cómo las actividades del Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, pueden constituir un nexo categórico entre la planificación y la ejecución de proyectos. El detalle se contiene en el Artículo 9º.

En la legislación ecuatoriana, la Ley se refiere exclusivamente a la preinversión, siempre que trata del FONAPRE como organismo especializado en preinversión. No se encuentran por tanto otras disposiciones más amplias relativas a la preinversión en general, sino más bien las encauzadas a través del Fondo Nacional de Preinversión.

Es por esta razón que cuando se tenga que hablar de la preinversión en el Ecuador, hemos de asociar este término casi exclusivamente con el FONAPRE, sin perjuicio de que este trabajo analiza y desglosa más adelante cuando se trate de los organismos de preinversión (cfr. infra, p. 73). Por ello también que, al intentar un tratamiento objetivo del tema propuesto en esta parte del presente estudio, haya que circunscribir la discusión relativa a la Sección Cuarta del Regla-

mento del Sistema Nacional de Proyectos como ya quedó expre-  
sado.

#### 1. FINANCIAMIENTO DE ESTUDIOS CONTEMPLADOS POR LA PLANI- FICACION NACIONAL.

Es evidente que el primer signo de este nexo se lo ad-  
vierte a simple vista en el financiamiento "de estudios, has-  
ta el nivel de diseño definitivo de proyectos que contribuyan  
al desarrollo económico y social del país" (Art. 9<sup>a</sup>). Por un  
lado identificado como un proyecto por la planificación, sus  
estudios pueden ser hechos si procede su financiamiento. Por  
otro, sólo si aquellos alcanzan el nivel de diseño definitivo  
pueden ser ejecutados o implementados en proyectos concretos  
que contribuyan al desarrollo del país. Se descarta la pro-  
babilidad de que los estudios no sean bien realizados.

El financiamiento puede concederse mediante préstamos a las en-  
tidades del sector público o privado. Pero también el FONAPRE  
puede financiar o gestionar directamente la contratación de es-  
tudios de proyectos de importancia en sectores altamente prio-  
ritarios. Aquí se abre una buena posibilidad de ayuda para la  
planificación con miras a alimentarla de proyectos verdadera-  
mente trascendentales para el desarrollo integral del país,  
que contribuyan a consolidar este y otros objetivos permanen-  
tes del Estado ecuatoriano como justicia social e integración  
nacional.

La preinversión en este campo debería incursionar especialmen-  
te en estudios que no caen en un solo sector específico del  
desarrollo económico del país, cuando no es de responsabili-  
dad única y expresa de determinadas entidades del sector pú-  
blico, eventualmente cuando no sea posible determinar un su-  
jeto de crédito siendo el proyecto indispensable por sus con-  
notaciones para el desarrollo inmediato. El interlocutor más  
idóneo para el FONAPRE en estos casos sería el CONADE, como  
centro de referencia del Sistema de Planificación y del Sis-  
tema Nacional de Proyectos. Convendría incluso que el CONADE

sea coparticipe en la realización del estudio, a efecto de que su intervención vaya conformando las políticas en un estudio, nuevo de características múltiples, de manera que sus resultados sean aceptados por los entes de los dos sistemas, considerando las opciones de planificación, con contenido programático y análisis integral de los fenómenos sociales y económicos del desarrollo.

## 2. CENTRO DE INFORMACION EN PREINVERSION

Un vínculo efectivo entre la planificación y la ejecución de proyectos (en el que debe ponerse especial atención por parte de las autoridades de FONAPRE, sin desestimar la importancia de los demás aspectos que le conciernen a esta Entidad), es aquel que se constituiría en base a la conformación y mantenimiento de un centro de información en preinversión. Al respecto, el mismo Artículo 9º, literal c. del Reglamento del Sistema Nacional de Proyectos es explícito:

Mantener un centro de información en preinversión, que incluya un sistema de registros de consultoría y selección de tecnología, a fin de diseñar las políticas de preinversión; determinar adecuadamente la tecnología; controlar sus resultados con especial referencia a empleo y distribución del ingreso personal y regional, promoción de exportaciones, sustitución de importaciones y fomento de la producción; y asistir, en este sentido, a los usuarios de la consultoría;

La importancia de este asunto, deriva del mandato de la Ley, es incuestionable. En efecto, el diseño de políticas de preinversión puede mejorarse gradualmente dependiendo del acopio de experiencias logradas en la ejecución de los proyectos que realiza el país, de los cuales una evaluación ex-post arrojará resultados prácticos sobre la implementación de tecnologías y su mejor adecuación a la realidad nacional, contribuyendo así a los fines previstos para el centro de información en preinversión.

Sin embargo, hemos de ser categóricos en este punto. No se ha hecho nada concreto en cuanto a establecer un centro de infor-

mación en preinversión como tal, en el país. No, en cuanto a conceptuar una estructura y organización que responda a un esquema integrado de fines y acciones que satisfagan los requerimientos básicos de información de la preinversión a nivel nacional, de los que precisa FONAPRE; y que impulse y acelere la consecución de las finalidades del Sistema Nacional de Proyectos, generando nuevos proyectos para la promoción de exportaciones, sustitución de importaciones y fomento de la producción.

El no establecimiento de este centro, tampoco ha permitido hacer consistentes las demás acciones previstas por el literal "c", transcrito con el objeto de formular estas consideraciones. Por ejemplo, un sistema de registros de las actividades de consultoría y selección de tecnología que pueda periódicamente ser actualizado.

Un esfuerzo importante, logrado con auspicio de FONAPRE, constituyó el Estudio del Desarrollo de la Consultoría en el Ecuador; de conocimiento de la mayoría de las principales entidades del Sector Público, sin embargo, conviene promocionarlo para su mejor conocimiento y discusión más amplia. Un proyecto de ley de consultoría y su reglamento son los productos principales de este trabajo, y se complementa con sugerencias para mejorar métodos de trabajo y adoptar ciertos criterios para el mejor uso de los servicios de consultoría en el Ecuador, siendo necesario dársele continuidad aplicando sus recomendaciones en forma sistemática, como al parecer comenzó a ocurrir con algunas de ellas.

La carta de presentación del informe final del Coordinador General del Estudio dirigida al Gerente Ejecutivo del FONAPRE, el 4 de octubre de 1982, en una de sus partes resume la trascendencia de este importante estudio y relievaa lo que podría seguir haciendo el Fondo en beneficio de la Planificación y la ejecución de proyectos en el país:

El diagnóstico y las recomendaciones se conjugan con los intereses del sector público y de la consultoría privada, con miras a cubrir las necesidades globales del desarrollo nacional. En consecuencia, la adopción de las recomendaciones contribuirá para la elaboración de estudios sólidos a costos razonables, para el desarrollo tecnológico, la capacitación conveniente de los técnicos ecuatorianos, el afianzamiento de la consultoría nacional y el progreso de varias instituciones importantes del sector público ...21/

Este, sin embargo resulta un aspecto un tanto aislado en relación con el centro de información en preinversión. Es un primer paso y habrá que hacer el seguimiento de sus alcances y logros en búsqueda de experiencias más objetivas para la formación del Centro. Aún para conseguir los datos del estudio en referencia, la misma carta señala: "la participación poco activa de las compañías extranjeras e ineficaz colaboración de los organismos del sector público en las encuestas." 22/. El mismo proyecto de Ley de Consultoría, puesto en consideración del Ejecutivo ha sido analizado y revisado varias veces desde hace por lo menos dos años, sin que hasta el presente haya pasado a ser Ley de la República.

Por tanto, resulta indispensable implantar el centro de información para asistir a los usuarios de la consultoría; para diseñar políticas de preinversión (no es que no se hayan diseñado, pero se lo ha hecho a la luz de información mínima respecto de la que podría suministrar un centro como se prevé); para controlar los resultados de la tecnología recomendada por la consultoría nacional y extranjera mirando su incidencia en el empleo y la distribución del ingreso personal y regional, etc.

---

21/ FONAPRE, CONACYT, BANCO MUNDIAL, Desarrollo de la Consultoría en el Ecuador. (Quito: Editorial FRAGA, 1982), I. p. VII

22/ Ibid.

### 3. PREINVERSION LATINOAMERICANA PARA LA EJECUCION DE PROYECTOS.

No debe confundirse este centro con lo que es el Centro de Información en Preinversión para América Latina y El Caribe, CIP, constituido en 1977 a instancias de una iniciativa del FONAPRE, y cuya finalidad era la de que agrupase los fondos de preinversión de la Región para:

... el intercambio de datos, información técnica, experiencias y adiestrase los recursos humanos, fortaleciendo su capacidad de negociación con los organismos prestatarios, a fin de generar recursos financieros para la realización de estudios y proyectos; elevando el conocimiento para calificarles en la selección de alternativas y variables tecnológicas para obtener una mayor eficiencia en el uso de capitales destinados a la preinversión, tratando de alcanzar mayor capacidad en la administración de las entidades que financian los estudios de factibilidad, mejorando la calidad de sus funcionarios en los planes administrativos y operacionales. 23/

La propuesta integracionista de la preinversión que traslada la cita precedente, es factible siempre y cuando los miembros del CIP (integrado por más de veintiún países) contribuyan decididamente al cumplimiento de la función básica asignada a este organismo regional, como es el intercambio de información y experiencias obtenidas en la materia por los fondos de preinversión, especialmente para su aplicación oportuna a la ejecución de futuros estudios de proyectos.

Al respecto, y con relación a la necesidad de contar en el país con un "centro de información en preinversión" en el marco de funciones del Sistema Nacional de Proyectos, conviene reiterar que es imperiosa su creación además porque la infor-

---

23/ "Editorial, Cambios Estructurales y Nueva Etapa del CIP", Carta Informativa CIP, N° 20 (enero, febrero, marzo 1982), p.p. 1-2.

mación sistematizada y autoanalizada que se logre a nivel de todo el país, permitirá alimentar el sistema informativo regional a través del CIP y exigir reciprocidad en el área para el intercambio de realidades y experiencias vitales de nuestras sociedades con sus problemas, es decir, dentro del concepto latinoamericano.

Así mismo, se podrán revisar las posibilidades existentes en programas de capacitación técnica y práctica e intercambios de personal para la elaboración y ejecución de proyectos en diferentes organismos internacionales de asistencia técnica y financiamiento, entidades de preinversión y ejecutoras de proyectos.

#### 4. ASISTENCIA TECNICA PARA LA EJECUCION DE PROYECTOS.

Para concluir con esta revisión del nexo que constituye la preinversión entre la planificación y la ejecución, cabe destacar brevemente que FONAPRE ha desarrollado intensa actividad desde su creación, con notable y relevante éxito, tanto para prestar asistencia técnica a los beneficiarios de los créditos otorgados por la entidad, en todas las áreas y aspectos de la preinversión, desde la preparación de los estudios, su negociación y contratación de consultoría, el seguimiento y supervisión, hasta su evaluación y recepción, como para la administración de proyectos.

Esto ratifica, como se analizó al revisar el ciclo de un proyecto, que la preinversión prepara el camino para la ejecución efectiva del mismo y su funcionamiento. En este aspecto no se deben hacer reparos y sólo recomendar seguir en la labor con mayor énfasis, captando y proporcionando experiencias válidas en un ágil proceso de intercambio interinstitucional en el sector público y también en el privado; aunque insistiremos registrando todo este esfuerzo en un centro de información en preinversión.

Por su parte, el Gobierno Nacional y las Entidades del Sistema Nacional de Proyectos que hacen estudios, y ejecutan proyectos, deben brindar el apoyo necesario al FONAPRE para que pueda seguir desarrollando planes de capacitación del capital humano, para la elaboración, evaluación y administración de proyectos, superando las deficiencias encontradas hasta el presente en esta materia.

## C A P I T U L O   I I I

### MECANISMOS DE LA PREINVERSION

#### A. ENTIDADES DE PREINVERSION

##### 1. DESCRIPCION GENERAL

Son entidades especializadas que aparecen en el último tiempo con la finalidad de calificar y conceder préstamos para financiar estudios de proyectos con el carácter de prioritarios para el desarrollo económico y social de un país, a objeto de optimizar la realización de sus recursos que hagan factible la concreción de las inversiones, públicas y privadas, garantizando la implementación futura de las obras requeridas.

Generalmente pertenecen al Sector Público del Estado y están íntimamente vinculadas con un sistema de planificación nacional como ocurre en algunos países de Latinoamérica. Si bien tienen que ver con la realización de estudios en una forma más amplia, es fundamentalmente sobre los grandes proyectos nacionales que concretan su acción de preinversión participando en la preparación de los términos de referencia que determinan el alcance del estudio, capacitando a los funcionarios que tiene a su cargo el seguimiento y la supervisión técnica, administrativa y financiera del estudio y de los contratos de préstamo y de consultoría y procurando instrumentos sistematizados que faciliten la administración y evaluación del estudio contratado.

Constituye una particularidad de las entidades de preinversión financiar estudios que sean contratados con firmas consultoras o consultores altamente calificados; y de ninguna manera ir en apoyo de los presupuestos de los organismos ejecutores del Estado que se dediquen a hacer estudios con funcionarios y personal propio de planta.

Salvo circunstancias especiales como las que se derivan de la obtención por el Gobierno de préstamos de organismos financieros internacionales para ejecución de obras (inversiones), en las que se incluyen montos menores para estudios previos, las entidades de preinversión canalizan todos los programas de financiamiento de fuentes internacionales para estudios de proyectos contemplados en los planes de desarrollo nacionales. Esto significa contar con una identificación preliminar de algunos proyectos de mayor importancia que, por lo general, generarán una elevada demanda de recursos financieros para su ejecución y que pueden anticipadamente interesar a los organismos de desarrollo. En muchos casos, la situación descrita adquiere el carácter de determinante, en términos tales que precautela que las inversiones a realizar sean francamente rentables, estableciéndose otros condicionantes cuando se trata de proyectos con características netas de alto contenido social, en los que se magnifican los beneficios y se trata de reducir al mínimo los costos para aproximar una relación beneficio-costos, que en ningún caso desvirtúa la terrible realidad de marginalidad de los sectores favorecidos con este tipo de proyectos.

## 2. OBJETIVOS FUNDAMENTALES

El propósito que se persigue al constituir y organizar las entidades de preinversión no sólo es orientar y preservar el mejor uso de recursos nacionales e internacionales de crédito por su intermedio, como al parecer habría sido sugerido en un principio por los organismos de desarrollo BID, BIRF y otros, a los gobiernos latinoamericanos para procurarles el financiamiento necesario para el desarrollo, comprometiéndoles en la responsabilidad de la aplicación oportuna y acertada de los fondos por las circunstancias propias de países subdesarrollados, se conceden mediante créditos en condiciones relativas menos desfavorables conocidas generalmente como "blandas".

Además, este cometido y de alcanzar la más elevada calidad de

los estudios que se financian, el objetivo preponderante de las entidades de preinversión apunta a promover la generación continuada y ágil de estudios que puedan comparativamente seleccionarse para sustentar en forma sistemática los planes de desarrollo en el más corto plazo.

### 3. OTROS OBJETIVOS Y ACCIONES

a. Junto a la carencia de proyectos adecuados y en un número suficiente que generalmente ocurre en el pasado (no se puede decir que la situación haya mejorado), también se presenta una deficiencia marcada en la capacidad técnica y administrativa para la evaluación y supervisión de los estudios, cuyos resultados demuestran importantes demoras y significativos desvíos en las soluciones previstas y en los costos estimados respectivos. La preinversión estimula la generación de estudios de proyectos colaborando para su identificación y elaboración mediante la selección y preparación de elementos profesionales y técnicos altamente capacitados.

b. En conexión con este aspecto, la programación de las inversiones basada en las previsiones de la preinversión, enfatisa el valor crítico del factor tiempo, en términos de la mayor o menor dependencia de recursos agotables en el futuro y de la generación de situaciones imprevistas que puedan presentarse para condicionar la dirección de las alternativas seleccionadas que respaldan las decisiones futuras. En este sentido las entidades de preinversión buscan agilizar los procedimientos de contratación y de supervisión y evaluación de estudios y los correspondientes de pagos de los desembolsos de los préstamos, para presentar a la planificación un listado amplio de proyectos potenciales que conformen periódicos paquetes sujetos de crédito para su ejecución.

c. El cumplimiento de estos objetivos (que se imponen así mismo la preinversión dentro del marco institucional del desarrollo económico), demanda que las entidades

de preinversión, provean el adiestramiento necesario en esta nueva materia, no sólo a su propio personal, sino fundamentalmente al de las instituciones con las cuales tiene relación; aún con aquellas que no son beneficiadas por sus créditos, pero que hacen actividades afines o relativas, con el objeto de procurar en el más corto plazo una identificación y entendimiento únicos con el proceso que se quiere implantar y concientizar en el sector público de manera preferente.

d. De otra parte, corresponde a las entidades de preinversión recopilar la experiencia que se obtenga en el ámbito de su quehacer en relación con los prestatarios, es decir con las instituciones constituidas en sujetos de crédito. El intercambio racionalizado para su inmediato procesamiento, les permite a estas entidades formular instrumentos sistematizados o modelos a fin de facilitar su aplicación a los casos particulares de la preinversión, con flexibilidad y al mismo tiempo con exactitud.

e. La capacitación del recurso humano y la "educación continúa" (no explorada en su totalidad todavía en nuestro medio), sumados a la preparación de documentos pertinentes, los cuales deben apoyarse en la investigación teórica y práctica de los parámetros y circunstancias particulares del desenvolvimiento de la preinversión en cada lugar, son actividades sustanciales de las entidades de preinversión.

f. En Latinoamérica, la promoción de la cooperación horizontal, intercambiando experiencias propias y logrando también en este campo la integración buscada para las demás actividades del desarrollo económico y social de la región, es propiciada por algunas entidades de preinversión. Los esfuerzos de cooperación con miras a solucionar problemas comunes requieren un fundamental auspicio de los gobiernos de Latinoamérica, para ello se debe establecer la necesidad de desarrollar capacidades complementarias, formulando y reforzando diferentes mecanismos eficaces que atiendan los requerimientos inmediatos y futuros del proceso siempre dinámico

de la preinversión. Lo dicho es indispensable replantear, entre las entidades de los países que se ubican en una categoría de desarrollo económico especialmente similar en América Latina.

g. Las actividades de preinversión promueven la transferencia de experiencias y conocimientos sobre contenidos tecnológicos, vividos en cada país en circunstancias específicas, teniendo como respaldo el análisis de ventajas, desventajas y la problemática existente en lo que se refiere al campo de la generación y adaptación de tecnologías en condiciones distintas a las de origen. En este campo las entidades de preinversión deben cumplir una significativa función, más intensa de la que se ha desarrollado hasta hoy.

h. Las entidades de preinversión propenden al intercambio de información relativa al proceso con el objeto de mejorar la capacidad de negociación de las entidades del Estado que tienen que realizar estudios y ejecutar proyectos y contratar su financiamiento.

#### 4. EJECUTORES DE PREINVERSION

Deben tomarse en cuenta como ejecutores de la preinversión, relacionados con las entidades de preinversión y como mecanismos importantes del proceso a las consultoras que, desde el punto de vista organizativo pueden ser privadas o públicas.

##### a. Consultoras Privadas

Las primeras son las más conocidas en todos los medios y pueden ser nacionales, extranjeras e internacionales, con diferentes formas empresariales, como son las que tienen carácter de sociedades mixtas entre firmas nacionales y extranjeras, asociaciones de consultoras, y otras.

b. Consultoras Públicas

En el caso de algunos países existen consultoras públicas, llamadas también estatales, las cuales más bien son pocas pero cuya finalidad es hacer estudios específicos para ciertos sectores del desarrollo, contando para el objeto con un alto grado de especialización. Tienen capacidad técnica y en ciertos casos de servicios para poder elaborar estudios específicos y otras acciones sobre la materia, para sí mismas y para otras instituciones o personas que requieran su participación.

En ocasiones, algunas de estas deben desarrollar acciones relativas a la preinversión en forma exclusiva, en razón por ejemplo de leyes nacionales que tienen que ver con la Seguridad del Estado.

Por ejemplo, podrían asimilarse a las descritas instituciones tales como el Instituto Geográfico Militar (IGM), el Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR), el Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos (CLIRSEN). Existen otras instituciones como el Centro de Desarrollo Industrial (CENDES), el Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria y Artesanías (CENAPIA), etc., que cumplen funciones vinculadas con la preinversión.

c. Otros

1) Hay instituciones de los sectores público, privado y mixto que tienen un desarrollo considerable, como por ejemplo las que se encargan de la vialidad, electricidad, infraestructura sanitaria, teléfonos, infraestructura social, industrias, etc.; por tanto tienen atención de servicios a nivel nacional, provincial, etc. con capacidad propia de generar y realizar estudios específicos o proyectos de preinversión. Quiere decir que tienen cierta capacidad, pero su experiencia es sustancial para el funcionamiento del proceso integral de preinversión en un país, asunto que

que compete a los entes especializados de la preinversión; en este caso al Fondo Nacional de Preinversión en relación con las entidades ejecutoras de estudios y proyectos del Sistema Nacional de Proyectos.

2) Las universidades y politécnicas pueden ser ejecutores de la preinversión y en algunos casos cumplen significativa labor en forma aislada y puntual, si bien no se trata de consultoras propiamente tales por su organización y en razón de sus objetivos directos y esenciales de formación profesional e investigación. De todas maneras, no se descarta la contribución que deben dar al proceso de la preinversión capacitando eficientemente a los profesionales en sus respectivas disciplinas y especializaciones; fomentando la investigación y la actitud investigadora para propiciar formas propias y adaptadas de tecnología válida para su aplicación práctica en el país, a menores costos y máximo rendimiento; y, formulando en determinados casos mediante participación directa o compartida, estudios importantes de preinversión que comprometa, por ejemplo, a la universidad ecuatoriana con el desarrollo técnico y científico que precisa el país para su mejoramiento integral.

En este último caso conviene una vinculación más íntima de los ejecutores de la preinversión en el país y del FONAPRE en especial, para procurar el intercambio de ideas sobre los requerimientos de los mecanismos y del proceso de preinversión orientados hacia el mejoramiento de la situación nacional; y, en base de su conocimiento y examen, caordar las acciones coordinadas que deban emprenderse para ir fortaleciendo aquellos desde sus bases, involucrando el potencial humano nacional en la resolución de su propia realidad, y procurando la más objetiva utilización de los recursos técnicos económicos y financieros, en beneficio del desarrollo nacional y por ende de su seguridad.

3) Existen, por otra parte, organizaciones que propiamente no son entidades de preinversión, sino por el contrario instituciones de inversión y de otras funciones, pero que precisan en menor grado de secciones internas de preinversión. Son más bien representativas de acciones de desarrollo y financiamiento, aunque no especializadas ni orientadas hacia la preinversión. En cualquier caso, determinan sus objetivos de inversión en base de los proyectos que produce la preinversión, vinculados al proceso central de planificación nacional. En este caso se contarían los organismos de desarrollo internacionales y el BEDE.

4) Para completar el cuadro de ejecutores de la preinversión, mencionemos aquellas empresas del sector privado cuya organización y dimensión les impone prácticamente que deban realizar sus propios estudios para ir planificando su crecimiento y desarrollo futuros al tiempo que identifican sus necesidades de financiamiento para el propósito. Al hacerlo, establecen justificaciones de rentabilidad que les permite recurrir a bancos y financieras para obtener préstamos para la realización más detallada de dichos estudios o para el financiamiento de las inversiones que deberán efectuarse. En nuestro país no se conoce que haya una presencia relevante de este tipo de ejecutoras privadas de estudios de preinversión.

En consecuencia, como se podrá colegir, el horizonte de quienes realizan preinversión es bastante amplio y depende de la mayor o menor presencia de las formas de preinversión indicadas previamente, a cargo de diferentes categorías de entidades que realizan dicho proceso, cuya máxima expresión es liderada por las entidades especializadas en preinversión que, como en el caso del Ecuador se designa Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE.

B. FONDO NACIONAL DE PREINVERSION. BREVE ANALISIS DE SU FINALIDAD Y FUNCIONAMIENTO A PARTIR DEL MARCO LEGAL.

Si tuviera que responderse en pocas palabras a la pregunta: "Qué es el Fondo Nacional de Preinversión, y qué es lo que hace?", cabría sencillamente contestarse: "Que es una Entidad de derecho público del Estado Ecuatoriano que otorga préstamos para estudios de proyectos". En realidad, esta es la actividad primordial del Fondo, para lo cual selecciona y orienta la preparación de los estudios con prolijidad y cuidado por medio de una constante supervisión y evaluación de los mismos.

Sin embargo, es preciso revisar la finalidad y las funciones asignadas al FONAPRE a partir de un análisis de la más inmediata base o cimiento jurídico que es la Ley de Creación del Fondo, comenzando por los señalamientos contenidos en los considerandos de dicha ley y que se transcriben a continuación:

"Que el Gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas ha puesto en vigencia el Plan Integral de Transformación y Desarrollo, en el que se determinan las políticas a seguir y los proyectos que deben ser ejecutados para cumplir las metas propuestas por el Gobierno;

Que es indispensable impulsar la realización de dichos proyectos, mediante la ejecución de estudios técnicos;

Que el financiamiento, tanto intermo como externo de proyectos altamente prioritarios presupone estudios de factibilidad, que demuestren la conveniencia nacional de cada proyecto, tanto desde el punto de vista técnico como económico, dentro del contexto de las prioridades establecidas en los planes y programas de desarrollo del país;

Que con tal objeto es necesario establecer un mecanismo ágil de elaboración de estudios y dotándolo de los fondos indispensables;

Que de acuerdo a la política del Gobierno, entre otros, los fondos provenientes de la explotación de los recursos petrolíferos deben emplearse de preferencia en la materialización de proyectos que contribuyan al desarrollo económico y social del país; 24/

Algunos asuntos de interés están implícitos en los considerandos previos, que merecen ser comentados antes de tratar sobre algunos puntos específicos definidos por la Ley.

En primer lugar, en el antecedente histórico-político de carácter nacional para la creación del FONAPRE, está la necesidad de contribuir a asegurar la efectiva realización de políticas y proyectos que den vigencia al Plan Integral de Transformación y Desarrollo que proponía en 1973 el Gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas. Esto es, dentro de un marco tendiente a reorientar la sociedad para que deje de ser "económicamente subdesarrollada, socialmente injusta y políticamente dependiente" 25/, metas estas que se proponía sobre la base de una realidad distinta de la sociedad en el pasado y sobre la perspectiva de enderezarla con el apoyo equilibrado de los recursos del petróleo cuya extracción se iniciaba en el Oriente Ecuatoriano por esos años.

En segundo lugar, la imperiosa necesidad de dar vigencia en términos pragmáticos al mencionado Plan, demandaba impulsar y ejecutar proyectos sustentados en convenientes estudios técnicos concordantes con la realidad nacional.

Lo anterior debía facilitar la consecución del financiamiento

---

24/ Ley de Creación del Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, Decreto Supremo 1385 de diciembre 14 de 1973, publicado en el Registro Oficial 457, de 20 de los mismos mes y año; posteriormente reformado mediante Decreto Supremo 27, de enero 9 de 1974, publicado en el Registro Oficial 474 de los mismos mes y año.

25/ "Plan Integral de Transformación y Desarrollo", Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Quito, 1973.

para el desarrollo, proveniente de los recursos internos como externos de crédito, mediante una clara justificación técnica, económica y social de la conveniencia que revestía cada proyecto para el país; y que facilitara las acciones y trámites pertinentes tendientes a lograr que los préstamos concedidos por instituciones financieras internacionales se entreguen en condiciones que demuestren su grado de confiabilidad respecto de la administración de los recursos que harían las instituciones ecuatorianas encargadas de realizar los estudios y ejecutar los proyectos.

Al mismo tiempo lo planteado en el comentario anterior, exigía establecer el mecanismo ágil para elaborar los estudios con procedimientos propios, no conocidos hasta ese momento para la elaboración, supervisión y evaluación de los estudios y que en estricta correspondencia dispusiera de los fondos de fondos de preinversión indispensables.

Es posible pensar que en los mentalizadores de la creación de la Ley y del mecanismo de preinversión, al establecer la necesidad de que éste sea ágil para alcanzar estudios técnicos confiables, estaba clara idea de que dicho mecanismo demandaba el compromiso de conocimiento, experiencia y acción participativa y voluntaria de todas las instituciones que deben quedar inmersas en el proceso de preinversión y las acciones colaterales para que éste se desenvuelva en los términos convenientes; y es un hecho que engendraba desde entonces la concepción del funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos, en el cual el Fondo Nacional de Preinversión se constituiría en la entidad rectora de tan importante proceso.

Finalmente se imponía dotarle a todo el mecanismo de preinversión de fondos, los mismos que fueron tomados de los recursos petrolíferos, debiendo dirigirse de preferencia para los estudios que contribuyan con proyectos para el desarrollo social y económico del Ecuador. No se trababa pues de cualquier proyecto, sino de los más fundamentales para el cumplimiento de las metas de transformación y desarrollo de la sociedad, desterran-

do intereses políticos aislados de grupos, pero imprimiéndoles al mismo tiempo la energía de la decisión política irrenunciabile que deben respaldarlos para implementar y efectivizar el desarrollo planificado. Tal decisión política supone imprimir un incondicional apoyo financiero a la preinversión, para a su tiempo hacer lo mismo en la etapa de la inversión, y dar lugar a la ejecución oportuna de proyectos con el mínimo de riesgo de inversiones y en el menor tiempo posible, a fin de reducir los costos sociales que de ellos se derivan para los distintos componentes de la sociedad ecuatoriana.

A continuación realizaré un ligero análisis de las partes más preponderantes del articulado de la Ley de Creación del FONAPRE:

Artículo 1º: Créase como entidad de derecho público, con personería jurídica, patrimonio propio y capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones el Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE), adscrito al Consejo Nacional de Desarrollo, (CONADE), con sede en la ciudad de Quito.

Es el punto de partida del vínculo estrecho entre este organismo rector de la Planificación Nacional y el FONAPRE, elemento institucional primordial por su acción proyectada hacia el robustecimiento del Sistema Nacional de Planificación y su consolidación. Es que el término "adscrito", en su análisis semántico, quiere decir "destinado a". Por tanto, no puede entenderse de otra forma; es la preinversión dirigida por el Fondo Nacional de Preinversión destinada a alimentar, a reforzar y a reevaluar, si es el caso, la acción planificada del desarrollo que promueve y obliga el CONADE para el sector público, en el que están inmersas las entidades ejecutoras de proyectos. La preinversión no por la preinversión "per se", sino en función de complementarse e interrrelacionarse con la planificación que debe cumplir, por definición, con el esfuerzo de identificación de los problemas nacionales y el planteamiento de políticas, estrategias y metas que enrumben los cambios deseados para una nueva sociedad como se ha propuesto.

Artículo 2º: La finalidad específica del FONAPRE es la de elaborar, impulsar y acelerar la realización de estudios hasta el nivel de diseño definitivo, de proyectos que contribuyan al desarrollo económico y social del país, especialmente aquellos que por su magnitud e importancia representan inversiones de gran cuantía en sectores altamente prioritarios.

En este nuevo artículo hay varias disposiciones categóricas. En primer lugar, la finalidad específica asignada al Fondo Nacional de Preinversión se contiene en acciones determinantes, las cuales revisten un modo imperativo que habría de otorgarles efectivamente para su cumplimiento. Es elaborar, impulsar y acelerar la realización de estudios hasta el nivel de diseños definitivos. Es decir, al Fondo le compete por una parte, preparar y elaborar estudios de proyectos en forma directa, asumiendo la responsabilidad de ejecutor del estudio que puede hacerlo para ciertos ámbitos del desarrollo económico sectorial del país; para la misma preinversión e incluso para determinados requerimientos específicos de la planificación, de los planes de desarrollo quinquenales y operativos. Aspectos éstos en los que todavía no se ha incurrido decididamente.

Por otra parte, debe impulsar y acelerar la realización de estudios, que generen proyectos e incidan en el desarrollo económico y social del país de manera enfática y favorable. Sin embargo, hay que establecer que esta tarea encomendada al FONAPRE no tendría valor e importancia, si en las demás Entidades del Sector Público integrantes del Sistema Nacional de Proyectos y de las entidades sectoriales y regionales, no existe la decisión voluntaria de participar activamente en el proceso que busca alimentar el flujo continuo de estudios de proyectos prioritarios. La Ley manda que el FONAPRE impulse y acelere los estudios, pero no obliga que las contrapartes institucionales del proceso de la preinversión contribuyan para que aquello ocurra, desde sus propios y específicos campos de responsabilidad en relación con la realización de dichos estudios. En tal sentido, aún se observan en el presente determi-

nados "cuellos de botella", ya señalados durante este estudio (cfr. supra, p.20) que distorsionan las posibilidades de cumplimiento de la finalidad del FONAPRE enunciada en el Artículo 2º de su Ley de Creación. El Fondo insta para que las instituciones hagan estudios en sus propios sectores o en campos multisectoriales, aunque a menudo la respuesta a su intención dinamizadora no es suficiente para corresponder la capacidad catalizadora que caracteriza a la preinversión, como que caracteriza a la preinversión, como instrumento adecuado para superar una de las limitantes más serias que confronta la planificación: pocos proyectos con un adecuado nivel de preparación.

La última parte del Artículo 2º enfatiza "especialmente aquello que por su magnitud e importancia representan inversiones de gran cuantía en sectores altamente prioritarios". Esto equivale a decir que FONAPRE asignará mayores recursos a los estudios de aquellos proyectos cuya incidencia e impacto sean decisivos para el mejoramiento gradual que tiene que alcanzarse dentro de un esquema de renovación estructural de la sociedad ecuatoriana, como lo pretende el moderno Estado invocado en el último tiempo por políticos y profesionales convencidos de la necesidad de cambios profundos y urgentes en la vida del país y su economía. Pero al mismo tiempo supone una mayor dedicación de otra serie de esfuerzos concomitantes con el proceso de preinversión, a objeto de procurar para éste y para el estudio un estricto apoyo político de las autoridades de gobierno y de los funcionarios, de manera tal que estudios de envergadura puedan ser hechos, aún si sus resultados no pueden alcanzarse durante el período de mandato o si aquellos demandaren revisión o cambios de las políticas gubernamentales preestablecidas:

Artículo 3º: Para cumplir con la finalidad antes mencionada, el FONAPRE otorgará créditos a entidades de derecho público o privado para financiar la realización de tales estudios o podrá gestionar directamente la contratación de los mismos, según lo disponga el Directorio.

Si los créditos solicitados al FONAPRE se presentan en términos coincidentes al menos con las reflexiones previas respecto de lo que establece el Artículo 2º de la Ley, la finalidad específica del Fondo puede alcanzarse más objetivamente con la concesión de préstamos sustentados en metas trascendentes para el desarrollo económico-social. En similares condiciones, la contratación de dichos estudios podría ser gestionada directamente por FONAPRE, previa disposición de su Directorio, lo cual parece ser coherente con el mandato del Artículo 2º.

El Artículo 4º se refiere a los organismos directivos del FONAPRE que son el Directorio y las Gerencias Ejecutivas y Técnica; mientras que el Artículo 5º dice relación con la conformación del Directorio, en donde vale detenerse unos momentos. Lo integran los siguientes miembros:

- a. El Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo o su representante, que será el Director Técnico;
- b. El Ministro de Finanzas o su representante, que será el Subsecretario de Presupuesto y Crédito Público;
- c. El Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional o su representante, que será el Coordinador de la Secretaría del indicado Consejo; y,
- d. Conformarán el Directorio él o los miembros del Gabinete Nacional, quienes actuarán en las sesiones en las que se trate sobre el financiamiento de estudios de proyectos vinculados a sus respectivos campos de actividad.

Integrarán el Directorio, con voz informativa, pero sin voto, el Gerente Ejecutivo del FONAPRE, quien actuará como Secretario del Directorio, y el Gerente Técnico.

El nivel de composición política y técnica que respalda al Directorio del FONDO, integrado por los representantes más altos de los distintos sectores institucionales que conformar la Planificación Nacional, el Sistema Nacional de Proyectos y de la Seguridad Nacional hace suponer, con suficiente evidencia, que la preinversión (como se trata de destacar a lo largo del

te trabajo) tiene gran fuerza como instrumento fundamental de apoyo a la planificación para el desarrollo, habida cuenta que el Sistema Nacional de Proyectos allí representado es también complementario con el Sistema de Planificación y herramienta para encontrar la coherencia entre los procesos de inversión y de planificación. Por su puesto que la Seguridad Nacional tiene una función determinante en el conjunto.

Definitivamente debiera ser así y ese es el sentido que le otorga la Ley al FONAPRE y al proceso de preinversión que dirige, confiriéndole además un categórico respaldo político si se considera que el Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo, Vicepresidente de la República según la Constitución vigente, es de conformidad con el Artículo 6º de la Ley del FONAPRE, el Presidente nato del Directorio. He aquí otra evidencia del vínculo de la preinversión con la planificación y el rol que ella cumple en el desarrollo planificado con sujeción a las políticas económicas, sociales, espaciales y ambientales que en cada área han sido dictadas.

Del examen comparativo de la participación vicepresidencial en las decisiones al más alto nivel para los dos procesos, se desprende la ventaja de la posibilidad de evaluar el cumplimiento de metas concretas determinadas por los Planes de Desarrollo, mediante el simple ejercicio de cotejar el avance de la preinversión y, si esta fase fue concluida de la situación que se espera tenga la inversión que se espera tenga la inversión prevista en los períodos establecidos por la planificación.

Más allá de lo mencionado, que por ahora estaría restringido a un ámbito menor correspondiente al campo de acción directa del FONAPRE que no cubre todo lo que se hace en preinversión, la presencia del Vicepresidente de la República en el Directorio del Fondo redundaría en forma determinante para dar partida de nacimiento al futuro proyecto. Ello admite como cierto, el permanente apoyo político del Ejecutivo para que el proyecto tenga cabal cumplimiento en las distintas fases de preinver-

sión e inversión, a fin de concretarlo dentro de los tiempos y condiciones previstos, después de un cuidadoso análisis de las capacidades financieras y de organización de las entidades ejecutoras del proyecto.

No es la colocación de la primera piedra del futuro edificio, que nace sin una planificación concertada por un sistema de carácter nacional que involucra además todas las entidades corresponsables de llevar adelante su ejecución. Es la decisión misma, al más alto nivel, de iniciar el estudio proveyéndole de todos los medios necesarios para su realización y el compromiso de recibirlo a satisfacción en el tiempo señalado, de no mediar un imponderable no contemplado por la Planificación que, siendo aprobada por el Presidente de la República, tiene pleno respaldo del Ejecutivo, por lo menos en lo que toca al Sector Público encargado de operacionalizar los lineamientos y políticas contenidas en los planes de desarrollo racionalizando la inversión pública.

... ,es evidente que un proceso de planificación pierde buena parte de su valor si no contribuye a orientar y coordinar planes y programas de inversión. Para hacerlo tiene que avanzar más allá de los estudios sectoriales, y llegar hasta la etapa que permita su concreción o su ajuste en función de las realidades que prevalezcan a nivel de entes ejecutivos. En este sentido, parecería muy conveniente que los organismos centrales de planificación influyeran o participaran en los trabajos de preinversión de los proyectos más importantes para el cumplimiento de los planes. 26/ (el subrayado es nuestro).

Las decisiones del Directorio del Fondo Nacional de Preinversión apuntaladas por el pronunciamiento del Vicepresidente de la República, imponen al mismo tiempo hacer su seguimiento ya por intermedio del FONAPRE, ya por otros mecanismos como po-

---

26/ ILPES: "Discusiones sobre Planificación" (Informe de un Seminario, Santiago de Chile, 6 al 14 de junio de 1965). p. 81, Siglo XXI Editores, 1a. Edición, 1966.

drían ser las Unidades de Programación de los Ministerios, exigiendo y controlando el cumplimiento programado previamente. Aquí es cuando debe pesar la función vicepresidenteal demandando el ágil funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos y del proceso de preinversión y sus fuentes de financiamiento, con el propósito de asignarle la efectividad que debería caracterizar a un instrumento técnico-político idóneo, como es un Plan de Desarrollo o sus planes operativos.

De otra parte, es de notar la presencia del Ministro de Finanzas, casi siempre representado por el Subsecretario de Presupuesto y Crédito Público. Su función en el Directorio de FONAPRE es relevante fundamentalmente, para el estudio y aprobación de los programas, planes y presupuestos de la entidad con relación a las actividades anuales de preinversión que debe desarrollar y el compromiso en la asignación efectiva y oportuna de los recursos económicos y financieros que con los demás miembros del Directorio se aprueben para el ejercicio; sin embargo, su presencia tiene mucha mayor importancia haciendo previsiones sobre las disponibilidades del Estado, de las entidades del Gobierno y otras, pero también en el campo de la generación de rentas por recaudaciones, que configuran las proyecciones expectantes que tendría la inversión potencial generada. Es decir, advirtiendo cómo el país deberá anticiparse a concentrar esfuerzos en el campo económico y presupuestario y las entidades ejecutoras a ponderar sus virtudes condiciones de organización y de pago para la ejecución del futuro proyecto. Esta especie de actitud reguladora que ejerce el representante ministerial de Finanzas en el Directorio del FONAPRE es siempre positiva, porque permite ajustar las evaluaciones individuales que efectúa el Fondo sobre la capacidad de endeudamiento de las entidades a las que se concederían préstamos, pues no es posible contar sino con la información que aquellas proporcionan muchas ocasiones sin contar con presupuestos aprobados en uno y hasta dos años. Esta situación dificulta más tarde la obtención de la autorización correspondiente por la suscripción de los fideicomisos de los

préstamos respectivos listos para contratarse.

La participación del Ministro de Finanzas o su representante posibilita la asignación oportuna de las partidas presupuestarias que hagan viable el aporte institucional de contraparte de los préstamos de FONAPRE.

Cuando aquello no sucede, de conformidad con los compromisos interinstitucionales, se da una situación contraproducente al proceso de la preinversión y de la economía del país. Baste señalar que, a parte de otras particularidades desfavorables devenidas por ejemplo del retraso en el cumplimiento de obligaciones de pago de servicios de consultoría, el diferimiento en la utilización de saldos no desembolsados de los préstamos del FONAPRE (sobre los cuales se paga un interés del 13.8%), encarecen el financiamiento de los proyectos. En tratándose de recursos provenientes de organismos internacionales, al demorarse los reembolsos por incumplimiento de pagos de la contraparte local se impide un normal y conveniente flujo de divisas al país y, el Estado ecuatoriano paga divisas por intereses sobre saldos no desembolsados de los préstamos internacionales contratados que administra el FONAPRE, encareciéndose toda la operación en su conjunto; o, finalmente puede ocurrir que vencidos los plazos establecidos para efectivar desembolsos, se pierden recursos del financiamiento internacional indispensables para el desarrollo nacional, en circunstancias críticas de la economía interna como las que vive el país en la década presente.

Para concluir con el análisis relativo a la importancia de la integración del Directorio de FONAPRE, revisemos la disposición del literal d. del artículo 5º, al cual no se ha dado atención y cumplimiento en los términos que fue propuesto por la Ley de Creación del Fondo y, como tampoco la intención ha sido modificarla por la trascendencia que tiene, en consecuencia se debe estimularla.

Conformarán el Directorio el o los miembros del Gabinete Nacional quienes actuarán en las sesiones en las que se trate sobre el financiamiento de estudios de proyectos vinculados a sus respectivos campos de actividad.

Al parecer, la disposición resulta a simple vista demasiado ambiciosa y hasta impracticable, razón por la cual casi podría afirmarse que ha quedado en letra muerta. En efecto, no hace falta suponer que en una sesión de Directorio del FONAPRE se trate cada vez un proyecto o un sector solamente; por el contrario, se presentan muchos requerimientos de financiamientos sobre los más diversos estudios ubicados en varios de los sectores del desarrollo económico nacional, es decir, en los respectivos campos de actividad de las Secretarías de Estado.

Si ocurre que en una sesión se dan estudios de proyectos para todos los casos, entonces el Directorio de FONAPRE pasaría a constituirse en el propio Gabinete Nacional. Si la ocurrencia se repite, total o parcialmente, con cierta frecuencia como suele darse y hasta en dos oportunidades: a la aprobación de la solicitud de financiamiento y a la autorización al Gerente Ejecutivo del FONAPRE para suscribir el correspondiente contrato de préstamo (en los casos que en razón del monto pueda convocarse al Directorio), la disposición consultada resultaría un auténtico despropósito. Las reuniones de Directorio si así llegara a ocurrir, además de interminables, fracasarían.

Sin embargo, la Ley de Creación de FONAPRE es expresa y se debe cumplirla al tenor de su contenido. Es posible que muy contadas ocasiones asistió un Ministro para tratar sobre algún asunto difícil de sortear en la realización de un estudio de la competencia de su propio Portafolio, ni siquiera de otra entidad adscrita a su sector. Empero, el tratamiento de situaciones conflictivas o de decisiones fundamentales particulares del sector demanda sin apelación o excusa el concurso del Ministro del sector involucrado.

La Ley con seguridad fue formulada preveyendo el nexo que tiene que darse entre planificación y ejecución a través de la preinversión institucionalizada. El espíritu de la disposición en este sentido es categórico y resume el rol preponderante que se espera cumpla el Sector Público "en la orientación y desenvolvimiento de las actividades económicas y sociales, mediante la planificación y aplicación de las políticas instrumentales que le corresponde" 27/, contando para el efecto con el Sistema de Planificación y el Sistema Nacional de Proyectos fundamentalmente, a más de los Sistemas: de Administración, Fiscal, Monetario Financiero y de Auditoría y Control.

Evidentemente, una reunión o dos a lo sumo durante cada año, en la que participen todos los miembros del Directorio del FONAPRE incluidos los miembros del Gabinete Nacional para aprobar los programas de operaciones de preinversión anuales, o para dos años quizá, vinculados a sus respectivos campos de actividad y, luego para llevar a efecto una evaluación de aquellos sería de máxima utilidad y beneficio a los fines del Fondo por el compromiso formal que quedaría establecido al más alto nivel de decisión y coordinación interinstitucional de todos los sectores del desarrollo económico y social del país.

Es posible además, que de esta forma se logre un mejor apoyo institucional del Sector Público y de otras entidades del Estado a la actividad general de la preinversión planificada y a la específica que cumple el FONAPRE, asegurando un flujo permanente de estudios de proyectos que siempre es requerido por la planificación a corta, mediano y largo plazo.

Esto sin perjuicio de las acciones y medidas que la Secretaría de Coordinación del Sistema Nacional de Proyectos, desempeñada

---

27/ JUNAPLA, 25 Años de Planificación, p. 499.

por el CONADE a través de su Dirección Técnica, tome según sus propias atribuciones para el asesoramiento a los componentes del Sistema en la determinación de prioridades y en los procesos de identificación, preparación, evaluación y ejecución de los proyectos; manteniendo en forma permanente el Inventario Nacional de Proyectos, y recolectando toda la información existente sobre éstos; y proponiendo en coordinación con el Ministerio de Finanzas las características y niveles de inversión de los proyectos a ser ejecutados; entre otras atribuciones. (cfr. supra; p. 55).

El objeto en suma de la reunión del Directorio del FONAPRE con la participación total de sus miembros, sería propiciar un claro entendimiento de las reglas de juego generales que, aceptadas por las partes, permitan llevar adelante el proceso de preinversión en la forma sistemática como lo viene haciendo el Fondo, por ahora con algunas dificultades traducidas en: continuos cambios de decisiones de sus potenciales prestatarios; descoordinaciones interinstitucionales de los organismos ejecutores y de control que tiene que ver de alguna manera con el proyecto; revisiones retrospectivas innecesarias por falta de acuerdo previo en lo fundamental, que advierte un mal funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos y sus componentes, produciendo retrasos injustificados con perjuicios económicos serios para el país; y, falta de continuidad en el proceso, alargando en forma impredecible las programaciones con metas pobres que desvirtúan el importante rol que debe cumplir la preinversión para el desarrollo planificado.

Naturalmente, este esfuerzo de cumplimiento de lo que dispone el Artículo 5º, literal d, de la ley de Creación de FONAPRE, requiere de acciones previas consistentes que gradualmente contribuyan a la elaboración de un documento de trabajo con la participación de las diferentes entidades que realizarán estudios de conformidad con los Planes de Desarrollo Nacionales, para su aprobación por parte de todos los miembros del Directorio de FONAPRE; especialmente de los Ministros que es lo que no ha venido ocurriendo.

Una vez aprobado sería dado a conocer oficialmente por el Presidente del Directorio del Fondo, Vicepresidente de la República a todos los Ministerios, y por intermedio de éstos o directamente por el FONAPRE, a las entidades adscritas y demás organismos regionales, provinciales, locales y financieros del desarrollo, en todo o en lo pertinente según el caso amerite. Se propone entonces una especie de Planes Anuales o Bienales de Preinversión del FONAPRE, que sirvan por otra parte como instrumento específico para las actividades que deben cumplir las Unidades de Programación que establece el Sistema de Planificación, las que todavía no han sido debidamente implementadas en las instituciones del Sector Público.

Esto evitaría en parte reuniones duplicadas de Directorio (cf. supra, p.92 ) pues de acuerdo con el objetivo de la propuesta hecha en este estudio ya no serían indispensables para autorizar solicitudes de préstamos por ejemplo, que en cualquier caso constan en las programaciones del FONAPRE, solo que sin el compromiso formal de aceptación definitiva de las máximas autoridades de los Ministerios a dichas programaciones, como tales, y a lo que ello significa en cuanto a las responsabilidades compartidas que se adquieren.

Además, el documento sería sujeto del análisis previo del CONADE que dictamina la prioridad que tiene los proyectos, máxime si han sido conceptuados en los Planes de Desarrollo. De esta forma, CONADE anticiparía su criterio sobre si los estudios de proyectos que se encuentran en la fase de conversaciones preliminares, y que, de ser favorable, se incluirían definitivamente en la próxima programación de preinversión del Fondo, eliminándose a posteriori los pronunciamientos individuales de prioridad sobre los proyectos y el conocimiento del Directorio para aprobar una solicitud de financiamiento correspondiente cada vez que sea presentada por un potencial prestatario. Claro está, salvo circunstancias especiales que obliguen a seguir el procedimiento respectivo, que continuaría vigente..

Tómese en cuenta que lo anterior es factible, considerando lo que establece el Artículo 8º de la Ley del Fondo, que dice en la parte pertinente: "El Subdirector General del Consejo Nacional de Desarrollo será el Gerente Técnico del FONAPRE", quién "deberá mantener la coordinación general entre éste y aquel, señalando de conformidad con las políticas del CONADE, las prioridades de potenciales estudios." 28/

Además la disposición del Artículo 9º señala que para el cumplimiento de los fines asignados por la Ley, los Estatutos y Reglamentos:

El FONAPRE contará con las dependencias técnicas y administrativas que sean necesarias para el cumplimiento de los fines que le asignen la Ley, los Estatutos y los Reglamentos. Las funciones técnicas serán desempeñadas en coordinación con las dependencias del Consejo Nacional de Desarrollo.

Evidentemente, FONAPRE no puede montar una superestructura técnica para prepara proyectos, duplicando o superponiendo a las que ya tienen los entes planificadores y ejecutores del Sistema Nacional de Proyectos, sino que por el contrario debe servirse de éstos para los fines de la preinversión y propender a su activación en torna al proceso, de manera coordinada, haciendo funcionar todo el esquema operativo que prevé para el efecto la Planificación a través de los Planes de Desarrollo que elabora CONADE. A su vez ellos deben servirse del FONAPRE en todo lo que les compete de acuerdo con sus funciones y actividades especializadas.

Así, el ejercicio de la preinversión reservado en apariencia al ámbito de acción exclusivo donde FONAPRE desarrolla sus operaciones y financiamiento, capacitación y/o asistencia técnica, se puede alimentar y complementar por la función de

---

28/ Reglamento Orgánico Funcional del Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, aprobado por el Directorio del FONAPRE en sesión del 13 de junio de 1984, Capítulo IV, de la Gerencia Técnica, Artículo 11º, p.5.

coordinación técnica del CONADE, así como por su capacidad evaluadora del proceso de planificación nacional, facilitando la toma de decisiones del Fondo en relación con sus políticas, estrategias y objetivos, respecto de lo que las demás entidades del Gobierno Central, las descentralizadas, autónomas y sectoriales hacen por su cuenta en este campo.

Lo fundamental en todo caso, es el acuerdo de las partes representadas en el Directorio del Fondo Nacional de Preinversión para que pueda cumplir su misión al margen de los vaivenes políticos que se producen en las insituciones y que muchas veces "desconocen" lo actuado, o por lo menos no cumplen los compromisos al no haberlos adquirido según la fórmula que se propone.

En consecuencia, se daría agilidad al proceso de la preinversión, buena imagen del Sector público en general por la mayor eficiencia en la resolución de trámites de claro conocimiento y cuerdo generalizado y, con seguridad, flujo razonable de proyectos que estimulen la actividad de consultoría nacional perfeccionándola en el periódico ejercicio de hacer estudios, para lo cual se deberán ajustar mecanismos de selección distributiva de consultoría que aseguren posibilidades de trabajo a sectores más amplios de profesionales especialistas altamente calificados, a fin de generar mejor investigación y producción, alta competitividad tecnológica y diversidad de servicios de apoyo a la consultoría que promuevan una conveniente utilización del recurso humano "potencialmente" aprovechable en el Ecuador.

Hasta aquí una visión analítica de lo que, a juicio del autor, se debe enfatizar en relación con la Ley de Creación del Fondo Nacional de Preinversión, con el objeto de que al máximo organismo directivo del FONAPRE pueda consolidar el apoyo que requiere el proceso y la Institución, a fin de estrechar el vínculo entre la Planificación Nacional y la ejecución de los proyectos que impulsen el desarrollo social y económico del país.

### C. LA PREINVERSION Y LA BANCA DE DESARROLLO

Para explicar de mejor manera el vínculo y correspondencia que debe haber entre la preinversión y la banca de desarrollo, utilizando una relación de las matemáticas generalmente conocida diré: la realización de los estudios de proyectos es a la Preinversión, como la ejecución de los proyectos es a la Banca de Desarrollo.

Esta simple regla establece que, así como la preinversión fue diseñada para ser el eje de la actividad generadora de estudios de proyectos planificados para el desarrollo del país, con el financiamiento del caso, la banca de desarrollo en el Ecuador fue institucionalizada en 1979, para convertirse en un apoyo fundamental de la actividad constructora del desarrollo nacional, debiendo notarse que esta calificación está sustentada por la acción de un organismo financiero ecuatoriano especializado en la materia.

Admitiendo que un imperativo esencial del Estado moderno es la utilización de los recursos del país en forma tal que que garanticen su desarrollo sostenido, equilibrado y armónico, la finalidad de la preinversión se proyecta, como consecuencia obvia, hacia los fines que generalmente persigue la banca de desarrollo que son concretar y materializar los estudios en obras visibles que constituyen los proyectos para el desarrollo integral, con aplicación optimizada de sus siempre limitados recursos financieros.

Efectivamente, frente a la magnitud y urgencia de necesidades, la distribución cuidadosa de los recursos a proyectos que incrementen la productividad general o, por lo menos contribuyan a superar los obstáculos que frenan el desarrollo, es un reto de decisión nacional. Es decir que, un crecimiento económico constante en países en desarrollo como el nuestro es factible con sólo un adecuado ritmo de inversión.

Los principios generales en que se apoya la preinversión, co-

mo se ha revisado en este estudio, están radicados en la propia concepción y formulación de una planificación prolija del desarrollo que pretende racionalizar la inversión y el gasto, la ejecución de obras y el suministro de servicios. En esta línea se debe concluir que aquellos son también los que sustentan las metas de la Banca de Desarrollo, como que la preinversión es una primera etapa de la Planificación y al mismo tiempo, es una fase de la inversión mirada en su conjunto. Por tanto, vale señalar que los planes nacionales de desarrollo se pueden concretar con la efectiva priorización de las inversiones, proyectos y servicios básicos, por la función financiera primordial por parte de la banca de desarrollo (nacional o extranjera).

En el primer capítulo se hizo referencia a algunos pormenores del desenvolvimiento de la Planificación ecuatoriana, concretamente de la relación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) y ciertos organismos financieros internacionales de desarrollo, sobre la conformación de unidades administradoras ad-hoc de los créditos internacionales al país. Por otro lado, se inscribió el apareamiento de FONAPRE y FONADE, hoy BEDE, en un importante marco de generación de divisas por la coyuntura petrolera de 1973. En ambos casos se destaca un hecho importante para las dos circunstancias y para estos dos organismos, en el cual basa su acción, ahora proyectada, la preinversión y la banca de desarrollo y merece remarcarse.

Consiste en que con el propósito de ejecutar obras, se establecieron finalmente por primera vez algunas exigencias, determinadas por la conveniencia propia, de realizar estudios prolijos, garantizar el control de los desembolsos de los créditos internos o externos (situación ésta que no siempre se dió en el sector público ecuatoriano, cuando los créditos provenían de la banca privada o de proveedores), y sobrellevan el esfuerzo concertado de utilización de recursos locales y de recursos externos, características éstas que suelen inspirar la acción de los organismos financieros para el desarrollo.

Pero también por propia realidad nacional de los países en desarrollo, estos requerimientos se constituyen en premisa incuestionable para un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles a veces escasos y en otras oportunidades, difíciles de conseguir. Al margen del condicionamiento que en el sentido estricto se les glosa a los organismos internacionales de desarrollo, se hacía formalmente imperativo aprovechar en mejor forma la asistencia técnica y financiera del exterior, así como la nuestra que podría ser entregada por entidades especializadas, profesionales y consultores nacionales y por medio de ingresos derivados de recursos exportables que generan ahorro interno.

Por esta razón, en el campo financiero, la entidad planificadora debe orientar su gestión a aconsejar la forma adecuada de financiamiento para la ejecución de los planes y de los proyectos, totales o parciales, procurando que se utilice de preferencia el ahorro nacional y su complemento necesario buscándolo en préstamos del exterior, para evitar en lo que sea posible fenómenos inflacionarios en el mercado monetario.

Sin embargo, países como el nuestro por algún tiempo precisarán del concurso del financiamiento externo complementario para el desarrollo nacional porque:

Los ahorros generados, como recursos de financiamiento interno, en especial en los grupos de la población nacional que perciben ingresos elevados y derivados de sus patrimonios, no han sido de magnitud suficiente como para financiar toda la formación de capital; (el subrayado es nuestro) 29/

Ampliando su comentario, el autor ecuatoriano Luis Torres Albuja dice:

---

29/ Luis Torres Albuja, Solidaridad ante la desintegración total. Colección Isidro Ayora, Volumen V (Quito: Banco Central del Ecuador), p. 285.

...Conviene aclarar que no estamos en el caso de que en el país no exista una generación de ahorros bastante amplia,.....  
Lo que sucede es que éstos han resultado menores a la inversión real tradicional haciéndose permanentemente deficientes frente a la magnitud necesaria para conseguir una rápida capitalización adaptable a los requerimientos del crecimiento y desarrollo. 30/

En efecto, ni aún el mismo petróleo ha sido suficiente para suplir el financiamiento de la inversión y la generación significativa del ahorro nacional, de ahí que un plan de crecimiento y con mayor razón del desarrollo deberá contemplar, necesariamente, un sustancial concurso de recursos externos. De otra manera se tendría que recurrir, a ahorros forzosos con la creación de nuevos impuestos o el incremento de medidas inflacionarias.

Planteadas estas reflexiones necesarias, las entidades de preinversión y las de la banca de desarrollo cumplen un rol fundamental en sus respectivos campos, mediante el financiamiento ponderado de los estudios y de los proyectos siempre y cuando lo hagan en el contexto de un sólo marco referencial que es el de atender proyectos de alto contenido con amplia repercusión de beneficios sociales, sobre la base de planes nacionales que guarden relación de continuidad apropiada vistas las circunstancias específicas de cada tiempo.

La preinversión, en el caso de las actividades y operaciones del FONAPRE, ha recibido un serio impulso de la banca de desarrollo extranjera, tanto para el financiamiento parcial de estudios de proyectos como para la capacitación del personal de las entidades ejecutoras de dichos estudios, y, de otra parte, para el apoyo de la consultoría nacional, aunque en forma todavía reducida. Además, se ha posibilitado la capitalización gradual del Fondo.

---

30/ Ibid. pp.286-287.

Así, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) principalmente, y otras instituciones internacionales como PNUD, OEA, etc., han contribuido favorablemente no sólo al financiamiento de la preinversión, pero también (y en gran medida) a la institucionalización y al fortalecimiento de este proceso en el sector público ecuatoriano especialmente, con la participación del FONAPRE.

Algunos logros importantes se han conseguido en esta materia y en las relaciones con estos organismos crediticios del desarrollo y el Gobierno Nacional, sentándose bases insoslayables del respecto a la soberanía de la nación, del conocimiento y concientización de los problemas y males del país y su necesidad de resolverlos con apoyo de esos organismos en un marco de negociación adecuada para las partes, pero sin condicionamientos que desvirtúen la imagen del país y del FONAPRE que, en forma autónoma administra los préstamos concedidos al Ecuador para preinversión.

El Fondo Nacional de Preinversión ha ido avanzando en la toma de posiciones sobre algunos aspectos fundamentales que deslindan situaciones de imposición, como se dieron en otros tiempos, por la madurez que gradualmente se ha adquirido en el ámbito de negociaciones con organizaciones internacionales, sobre intereses de alto beneficio para el Ecuador. Por ejemplo, se ha negado el requerimiento de los organismos internacionales sobre la participación de la consultoría extranjera asociada con la nacional, cuando ésta demuestra capacidad suficiente para realizar estudios específicos.

Dentro de este contexto, los programas de financiamiento para la preinversión han sido convenientemente administrados por FONAPRE desde su creación, aún cuando en ocasiones el irregular flujo de estudios ha impedido que se pueda obtener un apropiado nivel de utilización oportuna de los créditos contratados, por la lentitud de las entidades públicas nacionales en generarlos, desaprovechando incluso otros créditos blandos que poten-

cialmente se pueden lograr en el ámbito internacional.

El Presidente del Banco de Desarrollo del Ecuador del Gobierno anterior, señala como una causa principal de la no utilización satisfactoria de los recursos en el campo de acción del BEDE lo que ocurre en el sector público ecuatoriano "en razón fundamentalmente del increíble subdesarrollo administrativo que sufre nuestro país" <sup>31/</sup>, lo cual serviría para confirmar de alguna manera la apreciación precedente.

Pero si esto ha ocurrido en el pasado y aún subsiste en algunos casos en el presente, la preinversión siempre vuelca un notable esfuerzo al campo de la capacitación de quienes son los responsables de hacer estudios en las entidades del sector público, pero no únicamente con el propósito de cumplir con esta fase de los proyectos, sino por el contrario con la de prepararlos anticipadamente en la administración de aquellos, como también lo hace el Banco de Desarrollo cuando financia la ejecución de los proyectos importantes del país.

El FONAPRE busca fortalecer decididamente este campo para que puedan generarse nuevos estudios, al tiempo que promueve la ejecución de proyectos que cuenten con estudios de preinversión, como lo estipula la Ley y el Reglamento de Operaciones del Fondo.

En efecto, se promocionan los estudios en los cuales se ha efectuado un complejo trabajo de supervigilancia, de seguimiento, que prácticamente garantiza que los estudios financiados por FONAPRE cuenten con un control de calidad, que es aceptado por los organismos de desarrollo, estableciéndose el nexo preinversión-inversión.

En términos institucionales, esto consistiría en lograr el más

---

<sup>31/</sup> Banco de Desarrollo del Ecuador, Memoria 1983.

alto grado de coordinación entre el FONAPRE y el BEDE, robusteciendo por consiguiente el marco de la Planificación Nacional y del Sistema Nacional de Proyectos, para lo cual hay que propender a su global funcionamiento.

Entonces, llegamos al punto en el cual la preinversión tiene cabal realización; es decir, cuando todo el proceso relativo del cual se ha venido hablando en este trabajo cumple el objetivo fundamental y su razón de ser: los estudios técnicos válidos son aceptados por los organismos de desarrollo y se convierten en sujeto principal de éstos para emprender en el financiamiento concreto de la ejecución de proyectos, esto es, en el financiamiento de la inversión.

Así, los estudios sometidos a breve examen de su impacto potencial en la sociedad y de las demás condiciones que determinan el autofinanciamiento posible y alcanzable del proyecto, dan como resultado la aceptación favorable de dichos organismos financieros estatales, como el BEDE y/o internacionales como son: BIRF, BID, USAID y otros, ante los cuales se presenta en forma previa la solicitud de financiamiento correspondiente.

Se da por descontada la aceptación de los estudios, porque está sobreentendido que los resultados alcanzados son confiables, en virtud de haberse seguido un cuidadosa proceso, el de preinversión institucionalizada especialmente en los países donde existen los Fondos Nacionales de Preinversión.

#### D. LA PREINVERSION Y LA TECNOLOGIA

##### 1. REFLEXION PREVIA

En una Carta Informativa del Centro de Información en Preinversión para América Latina y el Caribe, CIP, se lee:

Es innegable la importancia e incidencia que tiene la variable tecnología en el proceso de desarrollo de los

los países periféricos. Se la considera un elemento esencial porque influye tanto en el sistema económico, como en el político, social y cultural de una sociedad, de manera que, en términos amplios la tecnología corresponde a una variable de desarrollo integral. 32/

La acotación es una realidad transparente no solo en el ámbito de los países periféricos sino en cualquier medio. Lo es en los países altamente desarrollados también porque existe una elevada correlación entre desarrollo económico y desarrollo técnico.

Lo que sucede en países como los nuestros, es que la incidencia tecnológica incide en mayor medida en el desarrollo integral de nuestras sociedades, pues no se ha alcanzado ni de lejos el grado de autosuficiencia en el campo de la tecnología dependiente de las avanzadas etapas de desarrollo industrial, como se la encuentra en los grandes centros, por lo cual la brecha tecnología-dependencia históricamente se ha seguido ampliando.

Por otra parte, este problema que no es nuevo y constituye tema permanente de reuniones, seminarios y otros eventos, nacionales e internacionales, es debatido mucho más en el terreno de lo teórico que en el de lo pragmático; en los países latinoamericanos, especialmente por el elevado riesgo económico que caracteriza el desarrollo de la investigación científica a la solución de problemas concretos por ejemplo de la industria, actividades éstas que demandan cuantiosas inversiones, casi imposibles de que puedan ser suplidas por las escualidas economías en las que se desenvuelven los países en desarrollo.

Sin embargo, y pese a todas las limitaciones ya conocidas que enfrentamos, este importante asunto debería seguir siendo tratado en el contexto latinoamericano, en el cual, unos más,

---

32/ "Preinversión y Tecnología", Carta Informativa CIP, N° 18 (agosto-septiembre 1981), p. 1.

otros menos, todos los países son interdependientes, vistas las diferentes características que configuran particularmente nuestras sociedades y especialmente los elementos contribuyentes potenciales de una nueva variable tecnológica intraregional, factible de irse alcanzando en forma gradual. Qué se quiere decir con ésto?

La tecnología nunca existe en un vacío social: está incorporada en los productos, los procesos y la gente. Por el mismo motivo, la tecnología no se transfiere o circula en diversos canales y mecanismos institucionales. Así, los valores sociales no pueden separarse ni de la tecnología misma ni del modo en que se transfiere.<sup>33/</sup>

Parecería ser que Denis Goulet cuando escribía estas frases, vislumbraba el problema tecnológico latinoamericano y anticipaba simultáneamente algunos elementos para un mejor desarrollo en nuestro continente con esfuerzos mancomunados de los países.

Efectivamente, no hay un vacío social; por el contrario, los productos primarios son similares en toda la región; los recursos naturales son en general casi comunes a todos los países; los procesos prácticamente constituyen un denominador común en todos los órdenes de actividad económica productiva; el medio topográfico no difiere sustancialmente en todos los casos; y la gente responde a culturas ancestrales con rasgos étnicos relativos devenidos de un proceso de mestizaje paralelo en América.

Luego hay un campo aparentemente propicio para que se transfiera la tecnología, para que circule por canales que ya existen, lo mismo que mecanismos institucionales en Latinoamérica, pero que hay que activarlos.

---

<sup>33/</sup> Goulet Denis, La Dinámica de la Tecnología Fluye (Technology Review), citado por Ing. Manuel Varas, Ec. Carlos Jaramillo M. "Preinversión y Tecnología", Carta Informativa CIP, 12 (octubre 1979). p.6.

Estos mecanismos institucionales con posibilidades de encaminar la transferencia tecnológica y de perfeccionarla, buscando el intercambio oportuno y sistematizado, son entre otras, las entidades de preinversión que se han constituido en la casi totalidad de los países latinoamericanos y del Caribe, agrupándose en lo que es el Centro de Información en Preinversión para América Latina y el Caribe, CIP. (cfr. supra, p. 70)

Aquí radica una vía de solución que es perfectible y que ha empezado a dar algunos pasos importantes, quizá porque de alguna manera los Fondos Nacionales de Preinversión se esfuerzan por jugar un papel muy significativo dentro del proceso de desarrollo autónomo de los países. Si se acepta el hecho de que una parte importante del financiamiento de la asistencia técnica internacional proviene por ejemplo de grupos multinacionales cuyo negocio es la producción de tecnología, resulta imperioso tratar de alcanzar una independencia clara en el financiamiento de la preinversión.

## 2. LA PREINVERSION COMO APOYO A LA CIENCIA Y TECNOLOGIA

La ciencia y tecnología son factores indispensables para el desarrollo. Estos factores pueden ser generados, o sea creados dentro del país; o traídos de afuera. Esta última situación ha ocurrido generalmente en el Ecuador porque ha descuidado la generación de su propia ciencia y tecnología, lo que ha dado lugar a una excesiva dependencia de la ciencia y tecnología foráneas.

Sin embargo, cambiar esta circunstancia demanda recursos y tiempo, y el país debe iniciar cuanto antes un proceso enfático de recuperación a fin de aprovechar las capacidades productivas reales y potenciales que tiene.

Para alcanzar este propósito corresponde al Gobierno coordinar esfuerzos con las universidades y politécnicas, con los institutos de investigación, con las empresas productivas públicas

y privadas y con todas las personas naturales o jurídicas que realizan actividades científicas o tecnológicas en el Ecuador.

A objeto de que estas ideas se lleven a la práctica, fue promulgada la Ley del Sistema de Ciencias y Tecnología, que pretende interrelacionar a todas las organizaciones que se dedican particularmente a este campo o que tienen afinidad o vínculos relativos con él. 34/

Frente al Sistema está el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT; organismo asesor del CONADE, incluido al Sistema Nacional de Planificación en el cual se inscribe el FONAPRE. Su política tiene dos aspectos: por un lado, desarrollar tecnología nuestra, por otro limitar la importación de tecnología extranjera, que es extremadamente costosa, a veces inapropiada, y que nos vuelve cada vez más dependientes.

En tal sentido, al estructurarse el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología se espera que las instituciones involucradas comiencen a fortalecerse en este campo y a aportar con resultados objetivos al mismo.

Coparticipando en este esquema, el Fondo Nacional de Preinversión, al orientar la selección adecuada de consultoría de estudios de proyectos básicamente, debe impulsar la utilización de la tecnología, propiciando el desarrollo de la capacidad local y controlando la transferencia de tecnología extranjera, según los objetivos del desarrollo económico, político y social del país.

---

34/ Entre las organizaciones de investigación se pueden mencionar las siguientes: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT; Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital, CEBCA; Instituto Ecuatoriano de Normalización, INEN; Instituto Nacional de Energía, INE; Instituto de Investigaciones Agropecuarias, INIAP; Instituto Izquieta Pérez; Universidades y Politécnicas; y otros. Entre las organizaciones operativas se cuentan: Las entidades del Sistema Nacional de Proyectos, SNP; y organizaciones afines del sector privado.

Nadie desconoce que la determinación de la tecnología que se pretende utilizar en un proyecto de inversión, es definida en los estudios del mismo, porque la preinversión, como se ha visto a lo largo de este estudio, es una fase inicial del proceso de planificación del desarrollo. En tal virtud, eficazmente programada para garantizar el éxito en la etapa de ejecución de los proyectos y racionalizar el uso de recursos (cf. supra, p. 61) la preinversión, entre otras decisiones sirve para confirmar el análisis y la selección de opciones tecnológicas en términos del impacto social y económico que generarán.

En efecto, además de las connotaciones que puede tener en el campo social, cuyo ejemplo típico es la mayor o menor absorción de mano de obra que una determinada tecnología creara, reviste especial preocupación si la misma, utilizará o no un elevado porcentaje de materiales, materias primas e insumos producidos en el país, como consecuencia de adoptar estándares y especificaciones técnicas y de construcción con exigentes niveles de requerimientos no convenientes a nuestro medio por su alto costo.

Le corresponde entonces a la preinversión verificar que determinadas tecnologías adoptadas, no condicionen en cadena las que se implanten después. Con mayor preocupación todavía, en cuanto a aquellas que constituyen un virtual peligro para la contaminación del medio ambiente, con gravísimas consecuencias para la colectividad humana, como por ejemplo acaba de ocurrir en la India; porque en cambio su legislación permite menores especificaciones y regulaciones que en los países desarrollados, para controlar y prevenir riesgos ocasionados por tecnologías cuya implantación es obstaculizada en los países donde se originan.

Para cumplir con estos propósitos de selección apropiada de tecnología mientras no se den propias en el medio, la preinversión nacional y regional debe procurarse de medios y mecanismos de generación y transferencia de tecnología que los encuentre

fácilmente a su alcance por ahora y con los cuales tenga una vinculación más directa.

Entre otros mecanismos denominados de tecnología operativa, sobresalen las compañías consultoras que elaboran estudios de proyectos. Si bien estas constituyen un factor determinante en la transferencia, cuando existen buenos interlocutores nacionales con capacidad para dialogar, no es menos cierto que trasladan casi siempre tecnologías producidas en los países centrales, sin haberlos siquiera desglosado en forma conveniente y ajustada a las posibilidades económicas y físicas de la nueva realidad donde se incorporan como paquetes ya consolidados.

Aún las propias consultoras nacionales cumplen con este penoso ejercicio, no por su propia conveniencia, sino por limitaciones de la capacidad de nuestros países para aceptar y producir innovaciones tecnológicas satisfactorias. Como ya se ha dicho en este estudio, falta un centro de información en preinversión nacional que recoja en forma sistematizada las actividades de consultoría y selección de tecnología, a fin de determinar las políticas de preinversión y contribuir al diseño adecuado de la tecnología.

Por otra parte, es necesario intercambiar la información de sus registros con otros centros de la región, para optimizar las negociaciones tecnológicas con las compañías consultoras extranjeras y/o nacionales, cuando sea oportuno hacerlo, contribuyendo al proceso de integración teniendo en cuenta los planes de desarrollo y los de programación andina.

A la luz de estas inquietudes se podrá apoyar y fortalecer a las propias consultoras nacionales, asegurándoles preferencia de participación en los estudios de proyectos en la región, porque además conocen las circunstancias económicas y sociales y técnicas imperantes que condicionan la situación regional, con mayor profundidad que las consultoras extraregionales o

extracontinentales. Los resultados de la participación de las primeras en estudios nacionales deben demostrar la ventaja para fomentar el costo interno de los factores de producción.

En otro ámbito de políticas generales, los Fondos de Preinversión no sólo propenderán e impulsarán el fortalecimiento de las consultoras, su organización y el entrenamiento de su personal, y la actualización de sus servicios de apoyo, sino que también en forma paralela asistirá a las entidades del sector público en la capacitación de su personal técnico en tareas de planificación, negociación, seguimiento y evaluación de los aspectos tecnológicos de los estudios de preinversión. Es decir, se propenderá para que estas entidades adquieran suficiente capacidad técnica en la desagregación tecnológica de proyectos específicos.

Además convendrá una coordinación más eficaz de FONAPRE con CONACYT y CEBCA, en especial, como también con otras instituciones involucradas directamente en el proceso, y la Asociación de Compañías Consultoras del Ecuador, ACCE, a objeto de tratar de definir y aplicar un procedimiento adecuado para controlar y evaluar la transferencia, la asimilación y la generación de tecnología, que no se ha formulado en forma expresa para el sector público en general. Más bien, ciertos procedimientos se limitan al ámbito del sector privado, el cual puede celebrar contratos sobre tecnología, sin que necesariamente llegue a conocerlos el organismo competente (CEBCA y CONACYT).

### 3. ALGUNAS RECOMENDACIONES

En este marco referencial de consideraciones extraídas sobre el proceso tecnológico en la Preinversión en nuestro propio país y lo que ocurre generalmente en el resto de países de Latinoamérica, es posible señalar algunas recomendaciones vinculadas con este tema, que el autor se permite transcribir del documento final del Seminario sobre "Tecnologías Apropriadadas" que se efectuó del 9 al 13 de noviembre de 1981

en Buenos Aires, Argentina, bajo el auspicio del Centro de Información en Preinversión para América Latina y el Caribe, CIP, del Consejo Federal de Inversiones de la República Argentina, CFI, y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID; y por haber participado en el mismo y conformado la Comisión de Redacción de las Conclusiones y Recomendaciones que fueron aprobadas en ese evento:

- a) Se debe buscar decididamente la articulación y coordinación de los mecanismos de planificación, de preinversión, y de ciencia y tecnología existentes en cada país, a fin de lograr un marco de referencia y configurar un sistema e infraestructura coherente que contribuya favorablemente al desarrollo tecnológico y una racionalización de las decisiones en cada uno de ellos.
- b) Se debe promover el intercambio y transferencia de tecnología desarrollada en países de la región, basados preferentemente en un esquema de complementariedad que podría ser orientado y canalizado por el CIP.
- c) Se requiere dinamizar de manera urgente los mecanismos de recopilación e intercambio de información científica y tecnológica, existentes en la región. A tal efecto, se recomienda que el CIP, en su calidad de organismo de información, tome las acciones necesarias para establecer convenios con el RITLA (Red de Información Tecnológica de Latino América) y otros organismos regionales, mediante los cuales las entidades de preinversión puedan acceder a estos servicios de un modo directo.
- d) Como elemento básico e indispensable para lograr una adecuada transferencia tecnológica, los miembros institucionales del CIP en sus respectivos países deberán promover un programa intensivo y permanente de formación y capacitación en grados y niveles apropiados de los recursos humanos vinculados con sus sectores prioritarios de desarrollo.
- e) Se consideró la necesidad de sugerir a las entidades de preinversión nacionales que coordinen con las entidades de planificación, y las de ciencia y tecnología, elaborar paralelamente al diagnóstico, una estrategia y política de desarrollo nacionales, un diagnóstico, una estrategia y una política científica y tecnológica.
- f) Se recomienda que el CIP junto con las entidades especializadas coordine la elaboración de los manuales sobre selección y evaluación de alternativas tecnológicas:

La tarea de los países en desarrollo en este importante reto que significa la transferencia, la asimilación y la generación de tecnología ha empezado, pero demanda ahora más que nunca un serio esfuerzo de todos quienes están involucrados en este proceso necesario para el desarrollo, e invita a todos los ecuatorianos a imponerse el deber de superar la dependencia tecnológica, invirtiendo la perspectiva del problema. Si hay dependencia es porque hemos querido que exista, al no impulsar decididamente factores para contrarrestarla, en donde destacan los recursos humanos que el país tiene y necesita potenciarlos con calidad.

## C A P I T U L O I V

### CONCLUSIONES

El propósito del presente trabajo ha sido relieves la importancia que tiene la preinversión en el desarrollo planificado en general, y fundamentalmente, en el desenvolvimiento que ha tenido en el Ecuador, durante los últimos diez años a partir de la creación del Fondo Nacional de Preinversión. En este sentido, este capítulo esboza algunas conclusiones fundamentales tratando de sintetizar los aspectos más significativos derivados de la afirmación precedente y que se desprenden generalmente de las distintas consideraciones realizadas a lo largo del presente trabajo, en el contexto del marco jurídico, institucional y del procedimiento que regula la actividad de la preinversión en el país y la potencia tanto en el ámbito nacional como en el internacional o de la región, en forma específica.

Del señalamiento de varias de las conclusiones más importantes, se puede inferir casi en forma inmediata que al precisar lo positivo y ventajoso de la preinversión y su importancia relativa en el ámbito de la planificación del desarrollo económico y social del país, queda planteado el deber ser del proceso, el cual todavía no ha sido alcanzado de manera de hacer evidente el fortalecimiento institucionalizado del mismo y fomentar la capacidad generadora de estudios de proyectos dentro del contexto de las entidades del sector público que tienen competencia para realizarlos.

Para concluir, en la última parte del capítulo se revisará la contribución probable que pueda participar la preinversión a la solución de la crisis económica actual.

Sin embargo, a fin de dar paso a la formulación objetiva de las conclusiones, conviene antes presentar una brevísima visión retrospectiva de las actividades y operaciones del Fondo Nacional de Preinversión cumplidas desde que esta entidad inició su labor de financiamiento de estudios de proyectos contem-

plados, por la planificación nacional y de capacitación del recurso humano técnico y administrativo de las entidades ejecutoras del Sistema Nacional de Proyectos, para el manejo del nuevo proceso de preinversión.

A. LA IMPORTANCIA DE LA PREINVERSION EN EL DESARROLLO PLANIFICADO

1. RESULTADOS DEL FONAPRE EN 10 AÑOS DE VIDA

Creado en 1973 con la finalidad específica de realizar, impulsar y acelerar la realización de estudios, hasta el nivel de diseño definitivo, de proyectos que contribuyan al desarrollo económico y social del país, el Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, ha cumplido 10 años de existencia con resultados relativamente halagadores que incluso podrían promediar el éxito de la institución en su campo de actividad.

Esta anticipada apreciación evaluatoria, sin embargo está fundamentada en resultados palpables de circunstancias y efectos presentes en la evolución de la preinversión y su proceso, diferenciándose dos épocas bien caracterizadas que coinciden respectivamente con períodos de gobierno, uno dictatorial entre 1974 y 1979 y otro, gobierno constitucional entre 1979 y 1983.

a. La primera, puede definirse como de la institucionalización de un proceso naciente, diferente en el alcance y en el lenguaje al que usualmente había tenido cabida en las instituciones hasta entonces para la realización de estudios contratados con consultoría calificada, con requerimientos específicos de justificación económica y social, así como del impacto ambiental derivado del futuro proyecto y la calificación a prioritario por el organismo planificador.

FONAPRE se veía avocado a tratar simultáneamente dos situaciones igualmente urgentes: atender los requerimientos de préstamos para estudios que formulaban las entidades del sector.

público e instituir los procedimientos acordes con la Ley y el Reglamento de Operaciones del Fondo, que den paso a la contratación de la consultoría y del préstamo respectivo.

El trámite a esas alturas de los primeros años de vida institucional tomaba tiempo, El personal técnico del Fondo luchaba contra éste en su afán de adiestrarse en la especialización recién inaugurada. Los funcionarios y técnicos de las entidades que solicitaban los préstamos, desconocedores del procedimiento, pugnaban por imponer el suyo propio diferente del establecido por una reglamentación más bien rígida. Finalmente asignaban al FONAPRE, de manera equivocada, la función de un banco que no debe dirigir y velar por los recursos financieros.

Este panorama se dificultaba en cierta medida por la actividad temprana de la mayor parte de la consultoría local y aún de la extranjera que no habían estado generalmente familiarizadas con un seguimiento más riguroso de los estudios, derivado de las estipulaciones operacionales del Fondo. Igual cosa ocurría con algunas entidades.

La situación era difícil para todos, pero especialmente para el FONAPRE que debía desplegar una amplia actividad en el sector público ecuatoriano aún en medio de reparos a su actividad y a la agilidad de los procedimientos de la nueva preinversión, sin sospechar que la entidad estaba preparando un camino que no solo fortalecería y evidenciaría las ventajas del proceso mismo, sino que contribuiría a perfeccionar el accionar de las partes involucradas en la preinversión: organismo planificador, FONAPRE, prestatarios (entidades ejecutoras) y consultores, fundamentalmente.

Una importante actividad de capacitación del recurso humano de algunas entidades públicas del SNP vinculadas a la ejecución de proyectos, a través de cursos de preparación y evaluación financiera y económica de proyectos y otros de formulación de

normas, guías e instrumentos de aplicación de las técnicas de preinversión (con programas de cooperación técnica internacional OEA, BID, FONAPRE), ayudó en forma decisiva a configurar el marco de acción del nuevo proceso dirigido por FONAPRE.

Un factor adicional muy significativo en esta ambientación de la preinversión es el apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo que conceden sendas líneas de crédito al Gobierno Nacional, para que FONAPRE las administre para estudios de proyectos y gracias a que aquel asume el servicio de la demanda se inicie una proyección de capitalización propia en beneficio del patrimonio institucional.

Pero es también en el régimen dictatorial que las entidades del Gobierno Central (en Quito y Guayaquil) principalmente, requieren el financiamiento del Fondo atendiendo a la planificación previamente trazada en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo, que cuenta para su ejecución con recursos del petróleo que declinan sustancialmente frente a los requerimientos del desarrollo integral del país.

b. La segunda época, si así puede llamarse la de la preinversión iniciada en 1979, encuentra a un proceso y a una entidad FONAPRE más caracterizados, con buena experiencia acopiada y personal idóneo de funcionarios y técnicos, empero de lo cual la entidad debe continuar enfáticamente con su consolidación institucional, extendiendo la capacitación de acuerdo con las necesidades concretas de operaciones. Es decir, se trata de desplegar una actividad menos general para convertirla en apoyo a operaciones específicas con entidades determinadas.

La importante labor del Fondo en el período previo sin lugar a dudas facilitó el nuevo paso en términos generales. Por ejemplo, hay una mejor comprensión de la finalidad del proceso de preinversión por parte de muchas entidades y hasta el acerca -

miento de otras al organismo financiero.

Lo más significativo es posiblemente la apertura hacia los consultores nacionales con el objeto de agilizar el proceso de preinversión en nuestro medio fomentando y estimulando la capacitación de aquello, como elementos determinantes de la transferencia tecnológica requerida por el país. Pero más significativa aún ha sido la respuesta dada por un sector de la consultoría a este empeño.

Todo esto demanda: por un lado la necesidad de sistematizar los procesos intermedios de preinversión y los documentos pertinentes; y, por otro, brindar apoyo organizacional a entidades y consultores cuando éstos lo soliciten, como complemento del apoyo y capacitación para operaciones específicas a las primeras.

De otra parte, la preinversión y FONAPRE enfatiza en la coordinación con los organismos ejecutores, vía CONADE, resaltando la necesidad de rescatar la capacidad de decisión y ejecución descentralizadora que corresponda por Ley a las entidades seccionales y a las locales (en otras ciudades distintas de Quito y Guayaquil) del Gobierno Central. Además, insiste en reforzar el Sistema Nacional de Proyectos y, coordinar esfuerzos con el Banco de Desarrollo del Ecuador.

Frente a la situación derivada del "fin del petrolerismo" como la calificó el Presidente Jaime Roldós Aguilera en 1979, y al empeoramiento acelerado de nuestra economía influenciada por la crisis mundial, en los años subsiguientes se experimenta una escasez de recursos financieros (en el orden externo son particularmente insuficientes), razón por la cual se da una variación significativa de tipo estratégico en lo que a generación de proyectos se refiere.

Se tiene que atender aquellos que no constituyen inversión de gran cuantía sino los que compaginan con la óptima utilización

de inversión existente; o los que generan riqueza interna; o los que producen o permiten ahorrar divisas.

Junto con estos lineamientos, también los criterios de óptima utilización de personal de FONAPRE para producir los máximos rendimientos imponen al interior de la entidad un Sistema de Administración por Objetivos y resultados adoptado como medio organizativo.

Estas nuevas circunstancias y hechos caracterizaron al período 1979-1984, de la reinversión en régimen democrático, distinguiéndose dos conclusiones sustanciales de la acción del FONAPRE que también están presentes en sus 10 años de vida:

- 1) Haber logrado el máximo aprovechamiento de la estructura institucional y productiva existente, poniendo especial atención en el recurso humano para el propósito de potenciar la inteligencia organizada en función del desarrollo.
- 2) Como consecuencia de lo anterior, entregar la país una gama de proyectos de desarrollo que permitan concretar nuevas inversiones nacionales, en lo futuro.

Algunos indicadores principales referidos a las operaciones realizadas por el FONAPRE dentro del flujo permanente del financiamiento y elaboración de estudios de proyectos, permitirán apreciar con objetividad las labores desarrolladas por la institución y su equipo de funcionarios y empleados, cuyo número que promedia el medio centenar ha permanecido más bien invariable, en el período 1974-1983 que se analiza.

Los cuatro indicadores más conocidos con los cuales se evalúa directamente la actividad del Fondo, involucran sin embargo fases intermedias del proceso de la reinversión que obedecen a relaciones de causa-efecto enlazadas sucesivamente hasta dar como producto final los estudios terminados. Así, la

demanda global de preinversión genera solicitudes de financiamiento, en una primera instancia; éstas, cumplidos todos los trámites de su aprobación y los relativos a la selección de consultoría, su negociación y contratación producen a su vez los contratos respectivos de préstamo del FONAPRE; de ellos se derivan los desembolsos correspondientes al pago de la realización de los estudios; y, finalmente la supervisión y seguimiento de éstos hasta su conclusión dan el producto fundamental de la preinversión que son los estudios terminados.

a) Solicitudes de financiamiento (1974-1983)

La Tabla N<sup>o</sup> 1 arroja un total de 301 solicitudes, por S/.6'228.846, de las cuales 159 (52.8%) corresponden a la primera época de la preinversión, y 142 (47.2%) a la segunda, con promedios anuales de 26.5 y 35.5 solicitudes, respectivamente. En el análisis por años, es en 1975 que el FONAPRE recibe el mayor número de solicitudes, en número de 67, siguiéndole el año 1983 con 50.

Parece coincidir este doble hecho con lo que ocurre en la economía por esos años en el país y que incide en la presumible disminución de disponibilidades presupuestarias de las entidades a consecuencia de las mayores restricciones fiscales.

El incremento relativo en número de solicitudes en el segundo período respecto del primero, no puede considerarse suficiente para la vasta labor promocional desarrollada. Así mismo, el monto de S/.4'117.600 para las solicitudes entre 1974 y 1979 aparentemente es superior a los S/.2'111.246 del período 1979-1983, en sucres corrientes.

Se debe notar que el 23.7 por ciento del monto total estimado corresponde a solicitudes recibidas por el Fondo para el Sector Agropecuario, mientras que el Sector Energía, Minería y Pesca, en el cual destacan los proyectos hidroeléctricos, reporta un 37.6 por ciento; siguiendo luego Transportes y Comu-

T A B L A N º 1  
 SOLICITUDES DE FINANCIAMIENTO (1974-1983)  
 CLASIFICACION POR SECTOR ECONOMICO  
 (Cifras en miles de sucres)

SECTOR	1974-1979		1979-1983		TOTAL		Porcentaje del Total	
	Nº	Monto	Nº	Monto	Nº	Monto	Nº	Monto
0 Agropecuario	36	571.050	27	907.460	63	1'478.510	20.9	23.7
1 Manufactura y Turismo	18	121.892	6	92.300	24	214.192	8.0	3.4
2 Educación y Capacitac.	5	28.020	7	96.200	12	124.220	4.0	2.0
3 Salud y Vivienda	15	248.690	17	384.250	32	632.940	10.6	10.1
4 Bienestar y Promoc. Pop.	1.	1.600	1	16.000	2	17.600	0.7	0.3
5 Recursos Humanos	4	12.700	1	3.000	5	15.700	1.7	0.3
6 Energía, Minería y Pesca	24	820.268	32	1'521.477	56	2'342.105	18.6	37.6
7 Transporte y Comunic.	35	218.816	23	507.025	58	725.211	19.2	11.7
8 Desarrollo Urbano	19	85.830	24	540.788	43	626.618	14.3	10.1
9 Otros	2	2.650	4	49.000	6	51.750	2.0	0.8
<b>T O T A L E S</b>	<b>159</b>	<b>2'111.246</b>	<b>142</b>	<b>4'117.600</b>	<b>301</b>	<b>6'228.846</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Registros de FONAPRE

ELABORACION: Subgerencia Administrativo-Financiera.

nicaciones, Salud y Vivienda, y Desarrollo Urbano con el 11.7, 10.1 y 10.1 por ciento, respectivamente. Bienestar Social y Promoción Popular, así como Recursos Humanos no son representativos.

b) Contratos de préstamo suscritos (1974-1983)

La consolidación relativa del ritmo operacional del FONAPRE se demuestra en la Tabla N° 2, apreciándose que de 49 contratos por S/.724.3 millones se pasó a 54 contratos por S/.1.571,3 millones.

En este salto apreciable influyen tanto las devaluaciones de la década pasada y las más recientes, como la inflación de los precios, que afecta especialmente el componente externo de los estudios. Pero fundamentalmente hay que aceptar la incidencia de contratos de gran magnitud, como los de factibilidad y diseño de los proyectos hidroeléctricos Daule-Peripa, Paute-Mazar y Medianas Centrales; los estudios del Plan Maestro de Electrificación; los proyectos agropecuarios de la Cuenca Baja del Guayas, Tahuín y Colonización Suma-Pedernales; los mineros de Investigación de Yesos y Fosfatos; y el de Acceso al Puerto Marítimo de Guayaquil. Estos proyectos son considerados como de importancia estratégica para el país por el CONADE y FONAPRE.

Vuelve a destacarse el Sector Energía, Minería y Pesca con un 40.3 por ciento del monto total contratado, reflejando las solicitudes aprobadas para este sector. Esto demuestra la clara y peligrosa dependencia de las operaciones del Fondo respecto de las actividades del INECEL, no sólo en monto de contratos, sino también en número.

Le siguen en importancia los Sectores Agropecuario, Transporte y Comunicaciones y Desarrollo Urbano, de reciente promoción. Nótese en cambio que no se produce ninguna contratación en los mismos sectores en los cuales la demanda de solicitudes es deficitaria.

T A B L A N º 2  
 CONTRATOS Y AMPLIACIONES DE PRESTAMOS SUSCRITOS (1974-1983)  
 CLASIFICACION POR SECTOR ECONOMICO  
 (Cifras en miles de sucres)

SECTOR	1974-1979		1979-1983		TOTAL		Porcentaje del Total	
	Nº	Monto	Nº	Monto	Nº	Monto	Nº	Monto
0 Agropecuario	9	269.122	12	342.283	21	611.405	20.3	26.6
1 Manufactura y Turismo	7	19.634	4	15.480	11	36.114	10.7	1.6
2 Educación y Capacitac.	1	13.285	1	13.682	2	26.967	2.0	1.2
3 Salud y Vivienda	2	25.303	2	33.804	4	59.107	3.9	2.6
4 Bienestar y Promoc.Pop.	-	-	-	-	-	-	-	-
5 Recursos Humanos	-	-	-	-	-	-	-	-
6 Energía, Minería y Pesca	6	147.424	19	778.407	25	925.831	24.3	40.3
7 Transporte y Comunic.	20	169.877	4	122.522	24	319.399	23.3	13.9
8 Desarrollo Urbano	4	52.688	12	264.078	16	316.766	15.5	13.8
9 Otros	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>724.333</b>	<b>54</b>	<b>1'571.256</b>	<b>103</b>	<b>2'295.589</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Registros de FONAPRE

ELABORACION: Subgerencia Administrativo-Financiera.

Sin embargo, debe llamar la atención (y constituye una importante experiencia para la preinversión) la deserción de solicitudes de estudios. Estas, si bien se han aprobado por el Fondo, en algunos casos se adelantaron trámites previos a la contratación de la consultoría, sin embargo no se concretaron. Así, de 301 solicitudes por S/.6'228.846, sólo se formalizaron 103 por S/.2'295.589. Es decir, el 34.2 por ciento en número y el 36.9 por ciento monto, que significa que sólo un tercio de las solicitudes de financiamiento pasaron a ser contratos de préstamo.

Es necesario un prolijo análisis de las solicitudes que se presenten al FONAPRE para reducir los efectos de este fenómeno. De otra parte, la planificación y programación de estudios por parte de las entidades del SNP deberá ser mejorada para generar proyectos ejecutables, traducidos en solicitudes bien estructuradas.

c) Desembolsos (1975-1983)

Constituye el indicador central de las operaciones del FONAPRE, no sólo por lo que representa en recursos financieros movilizados, sino por el despliegue importante de actividades promocionales para generación de estudios; preparación de términos de referencia; contratación de consultoría y préstamos; y supervisión y seguimiento permanente de los estudios que garanticen al Fondo los pagos con cargo a los préstamos concedidos. Los préstamos no significan entrega inmediata del dinero por el Fondo, sino en la medida en que la aplicación conveniente y confiable de los recursos de la preinversión, producen desembolsos garantizados.

La Tabla N° 3 demuestra la evolución de los desembolsos del FONAPRE en el período analizado; como es obvio ellos ocurren aproximadamente un año después de las contrataciones:

T A B L A N° 3

DESEMBOLSOS ANUALES EN SUCRES CORRIENTES Y SUCRES DE 1983  
(cifras en miles de sucres)

AÑOS	Monto Sucres corrientes	Monto Sucres de 1983
1975	43.094	158.400
1976	78.877	263.200
1977	90.123	266.300
1978	80.037	209.200
1979	118.452	282.300
1980	122.083	255.700
1981	187.782	344.100
1982	255.239	377.200
1983	412.460	412.460
TOTAL	1'388.147	2'568.860

FUENTE: FONAPRE

ELABORACION: Ing. Vicente Cadena Dueñas.

En el período 1975-1979 se desembolsan 410.5 millones de sucres, mientras entre 1979-1983 el total es de 977.6 millones. Del total desembolsado no menos de un 45 por ciento correspondió al Sector Energía, Minería y Pesca, en el cual nuevamente el rubro es hidroelectricidad.

Examinando la composición de las entregas del FONAPRE, en función de sus fuentes de recursos traducidas a dólares, con lo cual se corrigen posibles distorsiones de la variación de la capacidad adquisitiva de la moneda nacional, observamos algunos elementos interesantes en la Tabla N° 4.

T A B L A N<sup>o</sup> 4

DESEMBOLSOS REALIZADOS EN SU EQUIVALENTE EN DOLARES

PERIODO 1974 - 1983

(Cifras en miles de dólares)

ORIGEN DE FONDOS	1974-1979		1979-1983		1974-1983	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
<b>RECURSOS ORGANISMOS INTERNACIONALES</b>						
- BID-422-SF/EC	2.219	13,5	1.660	5,8	1.879	8,6
- BID-636-SF/EC	-	-	1.875	6,6	1.875	4,2
<b>SUBTOTAL BID</b>	<b>2.219</b>	<b>13,5</b>	<b>3.535</b>	<b>12,4</b>	<b>5.754</b>	<b>12,8</b>
- BIRF-1231/EC	228	1,4	134	0,5	362	0,8
- BIRF-1230/EC	294	1,8	2.305	8,0	2.599	5,8
- BIRF-S006/EC	234	1,4	8.081	28,3	8.315	18,4
<b>SUBTOTAL BIRF</b>	<b>756</b>	<b>4,6</b>	<b>10.520</b>	<b>36,8</b>	<b>11.276</b>	<b>25,0</b>
<b>TOTAL ORGANISMOS INTERNACIONALES</b>	<b>2.975</b>	<b>18,1</b>	<b>14.055</b>	<b>49,2</b>	<b>17.030</b>	<b>37,8</b>
<b>RECURSOS PROPIOS</b>						
- Préstamos directos	11.939	72,7	6.784	23,7	18.723	41,6
- Contraparte local	1.509	9,2	7.755	27,1	9.264	20,6
<b>TOTAL RECURSOS PROPIOS</b>	<b>13.448</b>	<b>81,9</b>	<b>14.539</b>	<b>50,8</b>	<b>27.987</b>	<b>62,2</b>
<b>T O T A L</b>	<b>16.423</b>	<b>100,0</b>	<b>28.594</b>	<b>100,0</b>	<b>45.017</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Registros de FONAPRE

ELABORACION: Ing. Vicente Cadena Dueñas.

Lo más notorio es la creciente movilización de recursos blandos provenientes del BIRF y del BID para fines de preinversión. (37.8%).

El 62.2 por ciento restante proviene de recursos propios, asignados a préstamos directos (41,6%) y contraparte local (20.6%). Esto revelaría dos situaciones: La primera, no todos los proyectos son calificados por los organismos internacionales e incluidos en los programas por política institucional financiera; y la segunda, hay una deficiente utilización de estos préstamos internacionales de condiciones favorables en cuanto a interés y plazo, debiendo incurrir el país en el pago de intereses por saldos no desembolsados y comisiones de compromiso significativos. De otra parte, se dilata en el tiempo la disponibilidad de estudios, que es más grave.

En ambos casos, FONAPRE debe fomentar la mejor utilización de estos recursos alternativos estimulando el funcionamiento adecuado del Sistema Nacional de Proyectos.

#### d) Estudios terminados (1974-1983)

Se registran 57 por un monto total de 917,0 millones de sucres. Contrastando con el análisis de los indicadores previos, por lo menos 40 estudios fueron concluidos durante el período 1974-1979. Entre 1979 y 1983 se habrían terminado 17.

Si bien este dato es revelador del bajo promedio anual de estudios terminados en el período (6.7/año), 48 estudios se encuentran en ejecución o uso, lo que significa el 84 por ciento del total. Otros 6, se encontraban en gestiones financieras en 1983 y los 3 restantes estaban esperando definiciones para su ejecución próxima.

En comparación con el número de contratos suscritos, apenas un 55.3 por ciento de estudios fue concluido en el período. En rasgos generales, esto evidenciaría que las operaciones relativas

T A B L A N º 5  
DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL  
FONAPRE AL 31 DE DICIEMBRE DE 1983  
(Cifras en miles de sucres)

	NUMERO DE PROYECTOS	Monto	PORCENTAJE	
			Respecto del número	Respecto del monto
Proyectos Nacionales	21	544.622	22,0	25,0
Proyectos Regionales	13	594.817	14,0	27,0
COSTA				
Esmeraldas	3	33.049	3,0	1,0
Manabí	5	89.097	5,0	4,0
Guayas	9	200.549	10,0	9,0
El Oro	8	196.221	9,0	9,0
Los Ríos	2	16831	2,0	1,0
Subtotal	27	1'675.181	29,0	24,0
SIERRA				
Carchi	1	18.708	1,0	1,0
Imbabura	-	-	-	-
Pichincha	6	96.385	7,0	4,0
Cotopaxi	1	18.375	1,0	1,0
Tungurahua	5	88.772	5,0	4,0
Bolívar	3	25.550	3,0	1,0
Cañar	1	3.944	1,0	-
Azuay	4	94.517	4,0	4,0
Loja	5	37.302	6,0	2,0
Subtotal	26	383.553	28,0	17,0
ORIENTE				
Napo	2	105.646	2,0	5,0
Pastaza	1	10.880	1,0	-
Morona Santiago	2	25.034	2,0	1,0
Zamora Chinchipe	2	16.356	2,0	1,0
Subtotal	7	157.916	7,0	7,0
TOTAL FONAPRE	94	2'216.640	100,0	100,0

FUENTE: Registros de FONAPRE

ELABORACION: Subgerencia Administrativo-Financiera.

a la realización de los estudios tomando su tiempo en las entidades ejecutoras del SNP.

Si se considera que, según una investigación de CEBCA, la demanda ecuatoriana de bienes y servicios establece en un 10 por ciento la participación de los estudios, el monto de 917.0 millones de sucres de inversión. El valor estimado para 10 años aparentemente resulta no significativo pero advierte la conveniencia de realizar estudios de proyectos que cuenten con la decisión de ser ejecutados inmediatamente. La Tabla N° 5 resume la distribución geográfica de los proyectos que ha financiado FONAPRE hasta 1983.

## 2. CONCLUSIONES FUNDAMENTALES Y RECOMENDACIONES

Algunas conclusiones fundamentales merecen destacarse con relación al proceso de la preinversión mirado en su conjunto. Su consideración permite advertir que se halla implícita casi siempre una recomendación globalizadora que dice relación con el deber ser de la preinversión en el país. En efecto, si bien este proceso ha dado pasos importantes desde su instauración, de las conclusiones siguientes se anticipa la necesidad de reforzarlo y mejorarlo gradualmente con el objeto de avanzar en el perfeccionamiento de su función y finalidad. Para ello, un determinante impulso y decisión política de apoyo al proceso integral de la preinversión se hace imprescindible concretar cuanto antes, al más alto nivel del Gobierno Nacional y del organismo planificador CONADE, propendiendo a que los diferentes esfuerzos en este campo se canalizen y coordinen a través del Fondo Nacional de Preinversión:

a. La concreción del desarrollo son los proyectos específicos, bajo cualquier concepción estratégica o ideológica. Una buena concepción de planificación-preinversión conducirá a ejecutar proyectos o inversiones convenientes para el desarrollo equilibrado.

b. La preinversión comprende todo aquello que se precisa realizar antes y para ejecutar una inversión determinada.

c. La racionalidad técnica no radica en el empirismo de la inversión, sino en el conocimiento cierto que genera la preinversión, dentro de la relatividad de los indicadores de importancia, que son determinantes en un proyecto.

d. La preinversión comprende no sólo los proyectos, sino los estudios que a su vez generan en cadena proyectos e investigaciones que ratifican la calidad técnica del proceso.

e. La preinversión es uno de los factores más importantes para concretar el desarrollo económico y social, en un amplio horizonte que comprende esquemáticamente aspectos inherentes a: la planificación, la aplicación o ejecución, la financiación y la administración de la preinversión.

f. La planificación de la preinversión debe estar íntimamente ligada a los Sistemas Nacionales de Planificación y de Proyectos, para atender a los proyectos y estudios que conforman los Planes Nacionales de Desarrollo de conformidad con estrategias propuestas en función de una amplia participación y cobertura sociales en y por el proceso económico de un país, respectiva y recíprocamente.

g. La ejecución de la preinversión debe estar vinculada a una organización sectorial y regional idónea y dinámica para la eficaz, y más eficiente realización de estudios y proyectos; pero también a la financiación y administración de la preinversión.

h. El proceso de la preinversión debe ofrecer respuestas determinantes que se apoyen en tareas y técnicas consistentes de formulación, elaboración, control, seguimiento, supervisión y evaluación de estudios y proyectos.

i. La preinversión debe contar con un eficaz instrumento, técnico y administrativo altamente especializado, como tiene que ser la consultoría de firmas y de consultores individuales, especialmente de nacionales con un profundo conocimiento de la realidad económica y social del país, consultoría para la cual se debe procurar y ésta tiene que alcanzar una participación preferencial en la realización de estudios.

j. Para la eficaz ejecución de la preinversión se requiere un sistema completo, diversificado, enriquecido, actualizado y oportuno de información de preinversión, bajo un centro de información y documentación computarizado del cual se obtenga un banco de datos que fortalezca a todos los ejecutores de la preinversión en su propio campo, brindándoles los servicios de información y consulta sobre los diversos requerimientos tales como: registro de consultoras y consultores, sus características, especialidades, experiencias y resultados; registro de estudios, términos de referencia, tecnologías de preinversión e inversión implementadas, costos, etc.

k. El financiamiento y la administración de la preinversión no son simples operaciones supervisadas, sino que son específicas y tecnificadas por lo cual se precisa disponer de personal especializado para garantizar la toma de decisiones involucradas con el proceso de preinversión, a efectos de seleccionar, negociar y contratar consultoría idónea y luego hacer su seguimiento para el máximo aprovechamiento de las ventajas que se desprenden de su aplicación ponderada.

l. Las entidades financieras de preinversión, como el Fondo Nacional de Preinversión, deben racionalizar el uso del financiamiento local y del que proviene de los organismos internacionales de crédito, procurando su oportuna utilización pero evitando cualquier forma de condicionamiento lesivo a los intereses soberanos del desarrollo nacional que pueda derivarse de la concesión de dichos recursos, especialmente por parte de entes internacionales.

m. Los organismos de planificación central y sectoriales, de preinversión y de ciencia y tecnología operan frecuentemente en forma aislada y con descoordinación inter-institucional, dificultando su propia actualización dentro de un esquema complementario e integral en la búsqueda del desarrollo tecnológico nacional, con miras a desequilibrar la dependencia creciente respecto de los grandes centros industrializados.

#### B. CONTRIBUCION DE LA PREINVERSTON A LA SOLUCION DE LA CRISIS

Frente al crecimiento económico detenido en la generalidad de los casos, elevada deuda externa, devaluación monetaria, encarecimiento desproporcionado del costo de la vida, creciente índice de desempleo, déficits de vivienda y servicios públicos, todo lo cual conlleva a una agudización de conflictos sociales que potencialmente atentan contra la Seguridad Nacional, la Preinversión debe salir al paso en la medida de sus posibilidades para contrarrestar los efectos de esta crisis influenciada por la internacionalización y dependencia de nuestra economía respecto de las acciones en los centros.

Para cumplir su propósito, considerando con cautela la situación internacional, debe incidir a través de estudios en la revisión de políticas que enriquezcan la planificación nacional para superar el problema principal que significa reducción de la inversión pública, lo que a su vez implica paralización y aplazamiento de programas y proyectos de desarrollo económico y social.

En consecuencia, la preinversión tiene que hacer énfasis en la eficiencia y en impacto económico-social de la inversión pública, racionalizando los recursos y la determinación de las prioridades en forma ineludible.

A tal efecto, preocupación fundamental debe ser la generación y formulación de proyectos con factibilidad financiera garan-

tizada que además tenga estricto cumplimiento en la práctica, no sólo en lo técnico sino especialmente en lo político.

Dentro de este marco referencial imprescindible, debe además impulsar proyectos de contenido social que arrojen respuestas rápidas como solución efectiva a los acuciantes problemas de la mayoría poblacional ecuatoriana, "socializando" la actividad de la preinversión que como se ha visto ha estado generalmente encaminada hacia grandes proyectos productivos. Sin embargo, es conveniente afirmar e insistir que la preinversión debe mirar preferentemente a los grandes proyectos productivos, comprometiendo favorablemente en su impacto al máximo de la población rezagada dentro de la sociedad.

Por otra parte, la preinversión deberá examinar con responsabilidad la desagregación tecnológica de los proyectos, para disminuir el grado de dependencia que afecta el desarrollo del país no sólo respecto de los grandes centros, pero también respecto del proceso de cooperación e integración latinoamericana.

Por último, para proyectar positivamente su función y su importancia, aún en el ámbito internacional, la preinversión nacional deberá actuar con alta eficiencia, perfeccionando sus procedimientos específicos que aseguren estudios de alta calidad a costos razonables y que se traduzcan en ejecución efectiva de proyectos.

La estrecha coordinación entre los organismos de planificación y FONAPRE para asignar prioridades a los estudios, sumada a la decisión política de concretar las inversiones justificadas, y el respaldo en un mecanismo que le permita consolidarse como auténtica institución promotora de inversiones nacionales, harán de FONAPRE y de la preinversión un solo instrumento de vital importancia para los diversos campos estratégicos de la economía, pues contribuirá significativamente al proceso sistemático de racionalización de decisiones para el desarrollo económico y social del Ecuador.

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

### A. LIBROS

Banco Interamericano de Desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, Proyectos de Desarrollo, Planificación, Implementación y Control. Volumen 1. México: Editorial Limusa, 1979.

Fondo Nacional de Preinversión del Ecuador, Banco Interamericano de Desarrollo. Preinversión y Proyectos. Quito: Editorial Olmedo, 1981.

ILPES: Discusiones sobre Planificación. México Editorial Siglo XXI, 1975.

Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. 25 Años de Planificación. Quito: Ediciones Imagen, 1979.

Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Ecuador: Estrategia de Desarrollo

ODEPLAN. Preparación y Presentación de Proyectos de Inversión. Santiago de Chile, 1976.

### B. REVISTAS, APUNTES Y OTROS

CFI-CIP-BID. Seminario: Tecnologías Apropriadas. Documentos Nos. 12, 13 y 14. Buenos Aires-Argentina, 9-13 de noviembre de 1981.

CIP. Boletín Técnico. N° 2. Quito, 1981.

CIP. Cartas Informativas. 1981, 1982.

Cuadernos del FONAPRE para el Sistema Nacional de Proyectos. Preinversión y Desarrollo. N° 3. Quito, 1977.

Ecuador, Planificación. Vol II, N° 5 Quito: Editora Quito, 1965.

FONAPRE, CONACYT, BANCO MUNDIAL. Desarrollo de la Consultoría en el Ecuador. 2 Tomos. Quito: Editorial Fraga, 1982.

ILPES. Discusiones sobre planificación. Informe de un Seminario. Santiago de Chile. 6-14 de junio de 1965.

Jordán Pando, Roberto. Preinversión e Inversión, Quito, 1981.

Marco Institucional de los Fondos de Preinversión de América Latina y El Caribe. Investigación actualizada por el CIP en 1980.

Recopilación de Artículos que Contemplan la Experiencia del Banco Mundial, en el Financiamiento, Evolución y Ejecución de Proyectos. FONAPRE-BID. Quito, 1979.

Revista de la Sociedad de Ingenieros del Ecuador. Número 1. Varios Artículos sobre Consultoría y Tecnología. Quito.

Soto, Jorge. Proceso de Preinversión y Seguimiento de Estudios de Proyectos, en "Temas sobre Preparación y Evaluación de Proyectos", Tomo I, FONAPRE-BID. Quito, 1981.

Soto, Jorge. Empresa Pública y Preinversión, en Preinversión y Desarrollo N° 6, FONAPRE, Quito, 1980.

Varas, Manuel. El Sistema Nacional de Proyectos. FONAPRE-BID, Quito, 1975 y 1978.

#### C. LEYES, DECRETOS Y REGLAMENTOS

Ley de Creación del Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE.

Reglamento de Operaciones del Fondo Nacional de Preinversión.

Reglamento Orgánico Funcional del Fondo Nacional de Preinversión, 1984.

Decreto de Creación del Sistema Nacional de Proyectos.

Reglamento del Sistema Nacional de Proyectos.

FONAPRE. Mecanismos Operativos, Instructivo.

## A N E X O

### RESPUESTAS AL CUESTIONARIO RELATIVO AL TEMA:

#### "LA PREINVERSION EN EL ECUADOR"

1. Cómo mira usted el proceso de la Preinversión iniciado hace 10 años en el Ecuador?. Ha cumplido su propósito?. Han habido logros?.

En términos generales se puede advertir que el proceso de preinversión en el Ecuador tuvo su inicio a partir de la explotación y exportación petrolera, esto es, a principios de la década de los setenta.

A nivel latinoamericano, particularmente en el Ecuador, se pudo observar que uno de los problemas críticos del proceso de planificación en la década de los sesenta, fue la escasa generación de estudios de proyectos técnicos elaborados, dificultando el cumplimiento de los objetivos y metas de inversión previstos en los planes de desarrollo.

Con estos antecedentes, en el caso ecuatoriano, el Proceso de Preinversión adquiere indicios de evolución cuando se busca llenar el vacío entre los niveles de planificación y de ejecución de proyectos, con el objetivo de utilizar los escasos recursos para impulsar el desarrollo económico y social.

Es en esta época (1973) que el Gobierno Nacional crea el Fondo Nacional de Preinversión y el Fondo Nacional de Desarrollo (Banco Ecuatoriano de Desarrollo) como entidades financieras para la formulación y ejecución de proyectos, utilizando los recursos generados por la exportación del petróleo.

Si comparamos la situación de los proyectos antes de la década de los setenta, respecto de los ochenta, podemos concluir que sí ha existido un fortalecimiento del Proceso de Preinversión cuyo ámbito cubre todas las actividades que se desarrollan con anterioridad a la ejecución y operación de un proyecto.

Sólo al revisar la relación de estudios de proyectos que ha financiado el FONAPRE se puede concluir el incremento significativo en este aspecto.

Por otro lado, la presencia de instituciones especializadas tales como: MOP, INECCEL, CEPE y determinados gobiernos seccionales, han destinado ingentes recursos financiero-técnicos en las fases de identificación, formulación y evaluación de proyectos, lo cual demuestra también lo aseverado en párrafos anteriores.

Sin embargo de que ha habido una tendencia positiva del Proceso de Preinversión, no podemos concluir todavía en el sentido de que se ha cumplido el propósito de la Preinversión.

Este criterio se sustenta en el hecho de que todavía existen las modalidades de contrato "llave en mano" o que aún determinadas instituciones se resisten a formular estudios previos a la fase de inversión, siendo notorio este aspecto en el caso del Sector Privado.

En gran medida, la solución a este asunto dependerá de tres aspectos: un sistema de planificación que se instrumente a través de proyectos específicos coordinados mediante el Sistema Nacional de Proyectos.

Una base legal suficientemente explícita respecto de lo que debe entenderse como Proceso de Preinversión y mecanismos que establezcan las formas de operar de manera obligatoria, sobre todo para las inversiones del Sector Público.

Promoción y Capacitación del recurso humano a los niveles directivo y técnico con el fin de demostrar los beneficios que para el desarrollo tiene un sólido Proceso de Preinversión.

2. Debería establecerse la obligatoriedad de la aplicación del Proceso de Preinversión al Sector Público para contribuir al fortalecimiento del Sistema Nacional de Proyectos?

En gran parte esta pregunta ha sido resuelta en los párrafos precedentes. Concretamente, las inversiones del Sector Público deben justificarse previo el análisis técnico-económico de la obra a realizarse, esto es, mediante un proceso efectivo de preinversión. Este aspecto cobra mayor importancia en situaciones de crisis económica como por la que atraviesa el país, para la cual se debe utilizar los escasos recursos de una manera racional y oportuna buscando el mayor beneficio posible a la sociedad.

3. Cómo juzga usted que deba aplicarse ese proceso al Sector Privado en el Ecuador?

Tradicionalmente el Sector Privado no ha sido demandante de recursos financieros para estudios, de allí que las inversiones realizadas en varios casos, no han respondido a estudios serios y técnicamente bien concebidos, lo que en determinados casos ha llevado a fracasos económicos. Ausencia de estudios de mercado, tecnologías importadas, sobredimensionamientos e inadecuadas concepciones de organizaciones han sido elementos de frecuentes sorpresas para los inversionistas de preinversión. Para corregir esta situación es necesario realizar una acción concertada entre el Sector Público y Privado, buscando campos de acciones común e interés compartidos y una amplia labor de promoción respecto del beneficio que puede generar la asignación de recursos para estudios que minimicen el riesgo de la inversión.

4. En qué forma y en qué medida puede el Sector Público ayudar y apoyar en materia de preinversión al Sector Privado (Empresa Privada)?

Esta pregunta en parte ha sido atendida en el párrafo anterior; sin embargo, sí es pertinente señalar la necesidad de otorgar a este sector un tratamiento especial en materia de financiamiento para la formulación de proyectos, en sectores prioritarios para el desarrollo económicos y social del país. Es preciso también llevar a cabo cursos de capacitación, semina-

rios y eventos en general, en los que se explique el por qué de las ventajas de la Preinversión y el por qué es necesario gastar dinero en este campo.

5. Cómo debe apoyar la Empresa Privada del Ecuador a este proceso, a su fortalecimiento y al financiamiento de actividades de preinversión en el país?

Es necesario una presencia más activa de los gremios organizados y cámaras de la Producción en la definición de políticas y estrategias de preinversión para el Desarrollo Nacional. Sería deseable que el Sector Privado en acción coordinada con el Sector Público realicen determinados estudios de carácter global, sectorial, regional y/o local para buscar soluciones a problemas fundamentales. Contando con una clara aceptación del Sector Privado a los beneficios de un Proceso de Preinversión, si es posible incentivar a este a que constituya fondos para el financiamiento de estudios y mecanismos que permitan llevar a la práctica proyectos específicos.

Un ejemplo interesante de una acción concertada entre el Sector Público y el Privado se ha dado a través de una coordinación positiva entre el FONAPRE y la Asociación de Compañías Consultoras Ecuatorianas, cuyo producto ha sido en primer lugar el Estudio del Desarrollo de la Consultoría en el país y del cual se desprenden importantes recomendaciones y la formulación del Proyecto de Ley de Consultoría que actualmente se encuentra para discusión en el Congreso Nacional.

6 Habría que revisar las políticas y estrategias de preinversión implementadas hasta ahora? De manera general, para algunos casos o sectores específicos?

En una economía dinámica como es la ecuatoriana se precisa en forma periódica efectuar revisiones y ajustes a las políticas y estrategias de desarrollo. Para el caso de la Preinversión también deben producirse ajustes y cambios en las orientaciones de políticas y sus correspondientes estrategias por

cuanto este proceso es parte del Sistema de Planificación Nacional. Esta situación es más evidente si es que se produce un cambio en el estilo de desarrollo, producto de un cambio de gobierno; en este caso existen nuevas políticas, nuevas prioridades y nuevos enfoques para cuyo cumplimiento deben adecuarse los instrumentos del desarrollo.

7. Qué hará al respecto el nuevo Gobierno y específicamente FONAPRE?

La filosofía del Gobierno Nacional se sustenta en el objetivo de "Pan, Techo y Empleo". Por lo tanto los esfuerzos están orientados al incremento de la producción y a lograr el bienestar de la sociedad mediante la provisión de planes de vivienda y la generación de trabajo. Es en este marco que el FONAPRE se encuentra elaborando un documento de políticas y estrategias de preinversión para el período 1985-1988 y sus correspondientes programas operativos, buscando coadyuvar con el financiamiento de estudios al logro de los objetivos nacionales y a una distribución de recursos equitativa en el orden espacial, para un desarrollo armónico y equilibrado a nivel nacional.

8. Cree usted que es necesario canalizar preferentemente el financiamiento si no el proceso de preinversión, vía Fondo Nacional de Preinversión?

El FONAPRE se creó como entidad de derecho público, con la finalidad específica de elaborar, impulsar y acelerar la realización de estudios de proyectos que contribuyan al desarrollo económico y social del país; dicha Ley no le da facultades exclusivas en el campo de la Preinversión.

La experiencia vivida por el FONAPRE en los once años de funcionamiento demuestran que no es conveniente para la institución tener el ámbito único en el manejo de los recursos financieros del Proceso de Preinversión Nacional, siendo sí indispensable el contar con una Ley y Reglamento de Preinversión que establezca las

normas jurídicas, técnicas y administrativas para racionalizar este proceso en todas las actividades económicas.

9. Qué papel le asigna a la preinversión para promover el desarrollo económico-social del país, en la circunstancia de la actual crisis económica que vive el Ecuador y el mundo?

Frente a la crisis económica por la que atraviesa el país, la Preinversión juega un papel importante para instrumentar de una manera justa y oportuna los objetivos y metas de los planes de desarrollo, esto es, que las inversiones que se programen se sustenten en estudios técnicos y económicamente viables y que la asignación de recursos responda a necesidades básicas de la colectividad. Es importante al respecto fortalecer al Sistema Nacional de Proyectos como mecanismo idóneo para que la Preinversión produzca los resultados que se esperan de ella.

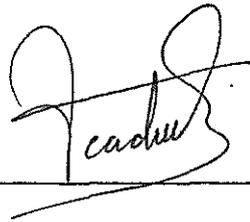
10. Cómo puede contribuir la preinversión a superar la crisis?

En parte esta pregunta ha sido respondida en los párrafos anteriores; sin embargo, se puede complementar indicando que la crisis económica del país tiene como orígenes la deuda externa y su débil capacidad productiva. Por lo tanto, la Preinversión debe orientarse hacia la generación de proyectos en estos sectores, buscando un incremento persistente de la productividad y de proyectos que permitan diversificar nuestro esquema de exportación, ampliando la capacidad de generación de divisas.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su Bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura recomendada.

Quito, 25 de febrero de 1985



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Cadena', is written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

Ing. Vicente Cadena Dueñas