

1323

30250

PAUTAS PARA LA DEFINICION DE LOS SISTEMAS DE
PLANIFICACION Y DE PROYECTOS EN LOS ESTADOS
MIEMBROS DEL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES.

Autor: Ing.Agr. Jorge J. Gimenez Dixon

F. 3113

F. 334.1

Buenos Aires, julio 10 de 1984.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

AUTORIDADES

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Secretario General

Ing. Juan José Ciáccera

GERENCIA DE ESTUDIOS Y PROYECTOS

Gerente

Dr. Ricardo Crespo

AREA ZONAS DE FRONTERA

Coordinador

Dra. Inés Fontau

SUB-AREA COOPERACION ECONOMICA

Jefe

Ing. Roberto B. Ratner

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

I N D I C E

	Pág.
PREFACIO	1
INTRODUCCION	4
Objetivos Buscados	4
El papel que le corresponde al Consejo Federal de Inversiones	7
PAUTAS PARA LA DEFINICION DE UN SISTEMA PROVINCIAL DE PLANIFICACION	8 bis
CAPITULO I: De los Objetivos y Funciones	9
CAPITULO II: De los Componentes del Sistema	10
CAPITULO III: De la Secretaría de Planificación	10
CAPITULO IV: De la Acción Operativa de la Secretaría de Planificación	12
CAPITULO V: De las Oficinas Sectoriales de Planificación y Proyectos	17
CAPITULO VI: De las Oficinas Regionales de Planificación y Proyectos	18
CAPITULO VII: De los Consejos Asesores y Comisiones Consultivas	19
CAPITULO VIII: Del Consejo Federal de Inversiones	21
PAUTAS PARA LA DEFINICION DE UN SISTEMA PROVINCIA DE PROYECTOS	23 bis
TITULO I: OBJETIVOS, ALCANCES Y DEFINICIONES	24
CAPITULO I: De los Objetivos y Alcances del Sistema	24
CAPITULO II: De las Definiciones	25
TITULO II: DE LA ORGANIZACION	27
CAPITULO I: De los Componentes del Sistema Provincial de Proyectos	27

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

	Pág.
TITULO III: DE LAS FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS PARTICIPANTES DEL SISTEMA	27
CAPITULO I: De la Oficina Central de Proyectos	27
CAPITULO II: De las Oficinas Sectoriales de Planificación y Proyectos	30
CAPITULO III: De las Oficinas Regionales de Planificación y Proyectos	32
CAPITULO IV: De las Unidades de Proyectos	34
CAPITULO V: Del Consejo Federal de Inversiones	36
CAPITULO VI: Del Fondo Federal de Inversiones	37
TITULO IV: DEL PROCEDIMIENTO	37
CAPITULO I: De la Preparación y Evaluación	37
CAPITULO II: De la Aprobación del Proyecto	40
CAPITULO III: De la Ejecución del Proyecto	41
DOCUMENTOS CONSULTADOS	42

PREFACIO

Con el establecimiento de la democracia en la Argentina ha habido un cambio fundamental en la manera de ver la planificación y como ha de instrumentarse:

Ese cambio puede resumirse en tres cuestiones centrales:

- El convencimiento de que la planificación ha de partir de una cuidadosa definición de los objetivos a alcanzar, con un modelo socio-económico que asegure un desarrollo armónico, equitativo y sostenido.
- Una clara apreciación de que el ciclo de planificación tiene que completarse hasta llegar al nivel de proyecto.
- El propósito de otorgar a la planificación una dimensión espacial.

El primer aspecto conduce a un replanteo del concepto de desarrollo socio-económico, evidenciándose ahora una mayor preocupación por considerar explícitamente las cuestiones atinentes a la distribución del ingreso y al bienestar social.

En segundo lugar se ha creado la necesidad de prestar mayor atención a los mecanismos de planificación y de generación de proyectos y a las relaciones entre los proyectos y el plan.

Por último, el tercer aspecto señala que debe darse una creciente dedicación a los esfuerzos en materia de desarrollo regional.

El Consejo Federal de Inversiones ha de brindar la asistencia técnica que los Estados Miembros le soliciten, para el perfeccionamiento de los procesos de decisión, respecto a la formulación de los planes globales, sectoriales y regionales, de desarrollo económico y social.

Además, promoverá el desarrollo de mecanismos institucionales que tiendan a hacer más efectiva la identificación, elaboración, evaluación y ejecución de los proyectos, por cuyo intermedio los respectivos planes hayan de im-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

plementarse.

El objetivo de este trabajo es presentar un modelo tentativo, como base para la definición de los Sistemas de Planificación y de Proyectos, capaz de coadyuvar a un adecuado desarrollo del marco institucional en los Estados Miembros, que favorezca y mejore el proceso de planificación y la generación, aprobación y ejecución de los proyectos.

Al prepararlo me he valido de la experiencia acumulada a lo largo de siete años en Honduras, Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Colombia y Guatemala, cuando actué como experto de la Organización de los Estados Americanos, en diversos Ministerios, Secretarías de Estado y Consejos de Planificación Económica, asesorando en materia de proyectos de desarrollo y programación de inversiones públicas y posteriormente, durante unos tres años, en el Consejo Federal de Inversiones, donde desempeñara similares funciones.

El modelo propuesto no es necesariamente perfecto ni definitivo, puesto que el marco institucional y las condiciones socio-económicas difieren de un Estado Miembro a otro.

Resulta obvio entonces, que el diseño y la operación de los Sistemas de Planificación y de Proyectos, han de responder específicamente a las particulares circunstancias y requerimientos de cada Estado Miembro.

Se debe considerar pues al modelo presentado como una guía general y no como un esquema fijo e inmodificable.

El trabajo consta de dos partes. En la primera se dan las "Pautas para la Definición de un Sistema Provincial de Planificación", en las que se especifican: 1) los objetivos y las funciones del Sistema; 2) los organismos que lo integran y las responsabilidades asignadas a cada uno, comprendiendo: a) la Secretaría de Planificación y sus direcciones: Planificación Global y Sectorial; Planificación Regional y Urbana; Sectores Productivos e Infraestructura Física; Sectores Sociales; Planificación Admi-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

nistrativa; b) las Oficinas Sectoriales de Planificación y Proyectos; c) las Oficinas Regionales de Planificación y Proyectos; d) los Consejos Asesores y Comisiones Consultivas; 3) el rol que deberá cumplir el Consejo Federal de Inversiones.

En la segunda parte del trabajo se presentan las "Pautas para la Definición de un Sistema Provincial de Proyectos," donde se describen: 1) los objetivos y alcances del Sistema; 2) las definiciones a emplear; 3) los organismos que componen el Sistema y sus respectivas funciones: a) la Oficina Central de Proyectos; b) las Oficinas Sectoriales de Planificación y Proyectos; c) las Oficinas Regionales de Planificación y Proyectos; d) las Unidades de Proyectos; 4) el papel que jugará el Consejo Federal de Inversiones; 5) la parte a desempeñar por el Fondo Federal de Inversiones y 6) el procedimiento operativo a seguir para la preparación, evaluación, aprobación y ejecución de los proyectos.

Déseo hacer constar expresamente mi sincero agradecimiento al Señor Hector Grinspun por sus valiosos comentarios y sugerencias en favor de mi labor.

Es de notar finalmente, que las opiniones concretadas en el trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Consejo Federal de Inversiones.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

INTRODUCCION

Objetivos buscados

Los proyectos son instrumentos claves en todo proceso de desarrollo económico y social.

Sin proyectos bien preparados y ejecutados los planes de desarrollo se quedan como meras expresiones de deseos.

En otras palabras, cuando los planes de desarrollo no se traducen en obras y servicios concretos ha de persistir el estancamiento o se iniciará el retroceso.

Es la incapacidad para identificar, preparar, seleccionar, ejecutar y administrar exitosamente programas y proyectos, lo que origina el fracaso de los planes de desarrollo, más que cualquier otra causa.

Los principales problemas a superar pueden resumirse así:

1. - Mala planificación económica y social

- a) Funesta deformación de lo que debe ser un modelo de desarrollo armónico, equitativo y sostenido, por la imposición de prioridades perversas (vr.gr. compra de armas y demás gastos militares a expensas de la caída del nivel de vida de la población; libre importación de cosas inútiles en desmedro de otras necesarias).
- b) Equivocado diagnóstico de las condiciones socio-económicas a nivel global, sectorial o regional y consecuentemente planes alejados de la realidad en cuanto a los objetivos, metas, estrategias y políticas propuestas.
- c) Falta de coordinación entre los organismos encargados de la planificación global y aquellos que establecen planes sectoriales o regionales con dispares objetivos y metas.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- d) Pautas, criterios y metodologías para la programación de las inversiones públicas y formulación de planes operativos anuales obsoletas o inadecuadas, que resultan en la asignación de recursos a proyectos con escasas condiciones para realizarse.
- e) Apreciación incorrecta de la capacidad de las instituciones públicas para ejecutar y operar proyectos específicos en cada sector o región.
- f) Inexacto análisis de los requerimientos del mercado o de las necesidades a cubrir con los productos de los proyectos, lo que conduce a una mala distribución de fondos, traducida en inversiones injustificadas en determinados tipos de proyectos.

2.- Defectuosos procesos de identificación, evaluación y selección de proyectos.

- a) Carencia de normas, procedimientos y criterios precisos, en cuanto a la identificación, el diseño, la evaluación y selección de proyectos específicos, correspondientes a los distintos sectores económicos y sociales.
- b) Imprecisión cuando se definen los objetivos y resultados que se esperan de los proyectos.
- c) Hincapié en los aspectos financieros al identificar, evaluar y seleccionar proyectos; proyectos elegidos en razón de los fondos disponibles para inversión, más bien que en función de la naturaleza, calidad y magnitud de los resultados que puedan influir sobre el desarrollo socio-económico.
- d) Excesivo énfasis en criterios técnicos y económicos al evaluar los proyectos, olvidando sus impactos sociales, culturales, administrativos y ambientales.
- e) Promoción de proyectos "favoritos" por organismos y funcionarios públicos, haciendo caso omiso de sus relativos méritos (caso de las autopistas y otros elefantes blancos).

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

3. - Pobre diseño de los proyectos

- a) Diseños no ajustados a las condiciones, necesidades o capacidades locales, tal como se presentan bajo las actuales circunstancias.
- b) Subestimación de los recursos naturales, humanos, de capital y tecnológicos, que se requieren para la puesta en marcha y eficiente operación de los proyectos.
- c) Alternativas no contempladas al preparar los proyectos, para hacer frente a situaciones de emergencia o demoras imprevistas durante la ejecución de los mismos.
- d) Omisión en el diseño de los indicadores de éxito objetivamente verificables, o metas cuantificadas, que permitan luego la evaluación sobre la marcha de los proyectos y finalmente apreciar su verdadero impacto sobre las condiciones socio-económicas que se pretende modificar.
- e) Descuido en considerar las necesarias medidas de apoyo que se relacionan con los proyectos productivos, tales como excepciones impositivas, facilidades crediticias, seguridad de tenencia, o subsidios, que acaso sean imprescindibles para incentivar la pertinente inversión privada.
- f) Proyectos diseñados sin la participación de los beneficiarios hacia quienes están dirigidos, ni de otras entidades que resultan sensiblemente afectadas por ellos.
- g) Inflexibilidad en el diseño que impide o dificulta las necesarias revisiones futuras, a fin de superar obstáculos no anticipados en oportunidad de la puesta en marcha u operación de los proyectos.

4. - Problemas relativos a la ejecución, operación y supervisión de los proyectos.

- a). Inexistencia de un Sistema de Seguimiento e Información que permita un adecuado y oportuno conocimiento del estado en que se encuentra

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

cada proyecto, las dificultades a vencer y los logros alcanzados a lo largo de su vida.

- b) Necesidad de elaborar las metodologías faltantes en distintos sectores económicos y sociales, para la evaluación sobre la marcha y la evaluación ex-post, de los proyectos y programas que se llevan a cabo en los mismos.
- c) Mala coordinación entre los organismos públicos que ejecutan o administran proyectos de desarrollo en sectores estrechamente relacionados.
- d) Escasez de personal con suficiente entrenamiento para poder administrar eficazmente complejos proyectos de desarrollo.

Con miras a que los problemas arriba enunciados se resuelvan o al menos se atenúen en el país, es que se propone la creación o el fortalecimiento de los Sistemas de Planificación y de Proyectos en las provincias.

El papel que le corresponde al Consejo Federal de Inversiones

El Consejo Federal de Inversiones según fuera concebido por las Provincias, reúne todas las condiciones para llevar adelante la tarea propuesta precedentemente.

En efecto, el artículo 1º de su Carta de Constitución reza así:

"Créase el Consejo Federal de Inversiones como organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, encargado de recomendar las medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización".

Al comienzo será sin duda alguna un valioso aporte, el asesoramiento que proporcione a los Estados Miembros que lo soliciten, en la elaboración de sus planes globales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

social.

En una etapa inicial también será valiosa la asistencia técnica que ofrezca a los Estados Miembros, para la implementación y eficiente operación de las Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación y Proyectos, a crear o ya en funcionamiento en los distintos Ministerios, Secretarías de Estado y Administraciones Regionales (Municipios).

El Consejo Federal de Inversiones habrá de seguir colaborando con los Estados Miembros en la definición de normas, procedimientos, criterios y metodologías, que permitan una eficaz identificación, preparación, evaluación, ejecución y operación de programas y proyectos específicos, correspondientes a diversos sectores y regiones.

Brindará como siempre su asistencia a los programas de capacitación para funcionarios públicos, que se desarrollan en el interior del país, en aspectos vinculados con la formulación de planes, programas y proyectos y la organización y operación de los sistemas administrativos.

Por último, un aporte substancial del Consejo Federal de Inversiones a los Estados Miembros ha consistido y consistirá en la preparación de programas y proyectos específicos - elaborados hasta el nivel de anteproyectos definitivos y eventualmente de proyectos definitivos -, que posibiliten la efectiva implementación de planes globales, sectoriales y regionales y por ende un desarrollo socio-económico equilibrado, justo y sostenido.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PAUTAS PARA LA DEFINICION
DE UN SISTEMA PROVINCIAL
DE PLANIFICACION

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PAUTAS PARA LA DEFINICION DE UN SISTEMA
PROVINCIAL DE PLANIFICACION

CAPITULO I

De los Objetivos y Funciones

Artículo 1º.- Créase un Sistema Provincial de Planificación que tendrá los objetivos indicados a continuación:

- a) Asegurar un desarrollo económico y social equilibrado y acorde con el interés nacional y de las demás provincias y dentro del propio ámbito provincial de sus comunas.
- b) Acelerar el crecimiento de la producción y de la productividad en la Provincia.
- c) Promover una distribución equitativa del ingreso y de los servicios sociales que proporciona el Estado Provincial.
- d) Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales que se plantean.

Artículo 2º.- Para alcanzar tales objetivos el Sistema Provincial de Planificación, que será imperativo para el sector público e indicativo para el sector privado deberá desempeñar las siguientes funciones:

- a) Realizar de continuo estudios, investigaciones y diagnósticos acerca del comportamiento y perspectivas de la economía provincial, la distribución del ingreso, la evolución del bienestar social y otros campos de la planificación tales como, el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, el desarrollo regional y urbano y el mejoramiento de la administración pública.
- b) Formular y compatibilizar los planes y programas provinciales sectoriales y regionales de corto, mediano y largo plazo, en el campo económico y social.