

A través de los años, en el Consejo Federal de Inversiones se ha ido acumulando un importante caudal de información sobre los aspectos más diversos de las distintas realidades provinciales que conforman nuestro país.

Es así como en la biblioteca del CFI pueden encontrarse informes de investigación en relación a temas pertinentes a la infraestructura de las distintas regiones del país, diagnósticos sobre las administraciones provinciales, análisis sobre temas económicos, sociales, educativos y muchos otros que por razones obvias no pueden ser enumerados en esta oportunidad.

No obstante la calidad de dichos trabajos y la actualidad de la problemática analizada, la Secretaría General considera que los mismos no han tenido una difusión adecuada.

Esto último debe corregirse por distintas razones: Primero, porque el desconocimiento por parte del público interesado de los aportes realizados por nuestra institución significa inevitablemente que los mismos son sub-utilizados, con todo lo que ello implica. Segundo, debido a que una mayor difusión de los informes llevados a cabo redundará en una mejor producción por parte de nuestros técnicos, en la medida que facilite una relación más fluida entre los equipos de trabajo del CFI por un lado, y la comunidad académica, política y profesional por el otro.

Por lo tanto la Secretaría General ha decidido comenzar la publicación de esta serie periódica compuesta por trabajos monográficos, escritos por personal propio y técnicos provinciales y de otras instituciones, que permita la difusión de proyectos de investigación, ponencias presentadas en conferencias y seminarios, y artículos publicados en lengua extranjera cuyos contenidos los hagan particularmente interesantes para un mejor cumplimiento de nuestras tareas.

De este modo se aspira a contar con un medio ágil de comunicación, capaz de llegar a Universidades, entidades públicas y privadas del interior, Capital Federal y el extranjero. Además, como podrá observarse en números sucesivos, los "**Documentos de la Secretaría General**" cubrirán una gama de temas y problemas substantivamente muy amplia.

Juan José Ciáccera
Secretario General

PREINVERSION Y DESARROLLO EN CRISIS



ING. JUAN JOSE CIACERA

BUENOS AIRES
1987

Ingeniero Juan José Ciáccera

Nació en Santa Fe el 27 de mayo de 1939
Ingeniero químico egresado en 1966 de la
Universidad Nacional de Cuyo.

Realizó estudios sobre desarrollo industrial
en la Universidad de Georgia, EEUU y se
especializó en evaluación de proyectos de
desarrollo industrial en la misma universi-
dad. 1970.

Responsable del sector industrias de base
agropecuaria en el Programa Internacional
para el Desarrollo de la Región Comahue.
Convenio CFI Naciones Unidas, 1968-70.

Responsable del sector industrial en el
programa Zonas Áridas, Convenio CFI -
BPA, Francia 1971-72.

Director de Cooperación Técnica del CFI.
1973-76.

Coordinador de proyectos para la región
patagónica Convenio CFI Naciones
Unidas 1976-77.

Gerente General del CFI - SAC 1978 -
Presidente de la Organización en Pre-
inversión para América Latina y el
Caribe (OPALC).

Secretario General del CFI - 1984.

Autor de diversos proyectos industriales
de carácter nacional e internacional y
expositor especializado en el tema.

Autor de numerosos artículos sobre el
tema desarrollo económico y social.

I. LA CRISIS Y SUS PRINCIPALES CARACTERISTICAS.

La Crisis económica y financiera actual es el ámbito obligado del análisis y de la discusión de cualquier problema contemporáneo. Las manifestaciones concretas que hoy asume, sugieren que se está en presencia de una situación que trasciende la fase recesiva de un ciclo económico. Antes bien, desde hace más de una década, la economía mundial atraviesa una crisis que se generaliza, que se hace simultánea en los diversos países y cuyos efectos recesivos tienden a acumularse.

Los países desarrollados del Tercer Mundo, y especialmente los latinoamericanos presentan, como manifestaciones principales de la crisis, la recesión, el desempleo y la inflación; pero con las características de que en estos últimos, la recesión es más profunda, el desempleo más agudo y la inflación más acelerada. La crisis mundial se vuelve hacia las economías más débiles y el comercio internacional es un instrumento a través del cual el Tercer Mundo y América Latina asumen una buena parte del costo de la misma. Esto se refleja particularmente a través de la depresión de sus flujos comerciales y de la fuerte caída de los precios de sus productos de exportación. En este adverso escenario internacional, los países latinoamericanos deben soportar además pesadas cargas financieras de los servicios de su deuda externa y están obligados a aplicar políticas de ajuste que acentúan su recesión y deprimen su comercio exterior.

En resumen, las principales características que en nuestros países latinoamericanos provoca la crisis se expresan, en lo económico (recesión, desempleo, subempleo, inflación); en lo comercial (deterioro de los precios de las materias primas, caída de los volúmenes del intercambio y prácticas proteccionistas de los países desarrollados); en lo financiero (crecimiento de la deuda, de los pagos de intereses y de los servicios financieros). Estas tres manifestaciones de la crisis se ven agudizadas por las decisiones de las autoridades del gobierno de nuestros países en la aplicación de las desarrolladas políticas de ajuste. Esta conjunción de fenómenos nacionales e internacionales está provocando la presencia de la más seria crisis económica y financiera por la que atraviesan la mayoría de los países latinoamericanos en toda su historia. La magnitud de la actual crisis y la variedad de facetas que presenta, impone al desarrollo económico y social de nuestros pueblos una tarea cada vez más compleja y de difícil solución.

II. LOS NUEVOS DESAFIOS ANTE LA CRISIS Y POLITICAS DE DESARROLLO ALTERNATIVAS.

La crisis económica y financiera se expresa también en la pérdida de vigencia de los anteriores paradigmas del desarrollo que prevalecieron en la región. Las concepciones industrialistas del pasado son insuficientes hoy para servir de base a políticas alternativas. La visión monetarista ortodoxa y los sucesivos ajustes recesivos muestran su incapacidad para encontrar una salida a la crisis. En la década del cincuenta se bregaba por la industrialización, en los sesenta se buscaba impulsar las reformas estructurales para vencer los obstáculos del desarrollo, en los setenta se aplicaron ajustes monetaristas y políticas de apertura externa y liberalización para readaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial. En la presente década se insiste en los ajustes y en la apertura con resultados por todos conocidos. No ha surgido un nuevo modelo alternativo para superar la crisis y esto es el gran desafío contemporáneo. El mundo y la economía internacional han cambiado. Las economías y las sociedades latinoamericanas mudaron su funcionamiento. Sus estructuras sociales se han modificado. Sus Estados estuvieron sujetos a un profundo proceso de transformación. En consecuencia, ya no es posible para cada país una vuelta al pasado, se intuye que los modelos y esquemas pretéritos han fracasado.

A su vez, percibir cuáles son las políticas que no puedan seguirse, no significa saber cuál es la política que se deba o pueda adoptar, pero ya es un punto de partida. En las nuevas orientaciones de un modelo alternativo se requiere armonizar los anteriores objetivos del desarrollo que perduran con los nuevos objetivos que impone la difícil situación actual. Entre los **viejos objetivos** que aún hoy mantienen su vigencia se pueden rescatar los siguientes; detener la inflación; crear oportunidades crecientes de empleo; redistribuir el ingreso; elevar la productividad de la agricultura en beneficio de los productores, defender los precios de las materias primas; modernizar y hacer eficaz la acción del Estado; ampliar en cantidad y calidad la cobertura de los servicios de educación, salud y vivienda; diversificar las exportaciones y romper su carácter primario-exportador; avanzar en la industrialización orientándola hacia la satisfacción de las necesidades primordiales de la población; etc.

A los objetivos señalados deben incorporarse los **nuevos objetivos** que surgen de una realidad contemporánea en crisis pero en acelerada transformación. Entre éstos se pueden mencionar: avanzar hacia la autosuficiencia alimentaria; proteger el medio ambiente y evitar la depredación de los recursos naturales; absorber y adaptar los beneficios de la revolución científico-técnica contemporánea; sentar las bases para una nueva cultura nacional y regional; rearticular la base energética de la economía y de la sociedad; crear nuevas formas de convivencia societal y nuevas modalidades de la relación del hombre con la naturaleza; encontrar las bases de un nuevo patrón de industrialización; definir un nuevo patrón energético; redefinir las relaciones económicas y políticas internacionales y luchar por un nuevo orden económico internacional. Además, ante el avance de la internacionalización de los procesos económicos, de las decisiones y del poder, los países de la región deben incorporar en sus modelos alternativos, los lineamientos de las alianzas regionales e internacionales para enfrentar aquellos problemas cuya solución debe apoyarse en **acciones colectivas**.

Armonizar los viejos y los nuevos objetivos en un todo coherente presupone la capacidad de diseñar y formular un modelo económico alternativo capaz de crear las condiciones para su propia viabilidad y de definir en tales marcos la política de inversiones. Esta política de mediano y largo plazo para las inversiones deberá actuar sobre la **direccionalidad** del proceso de desarrollo a largo plazo a fin de que los cambios en la estructura económica acompañen a las transformaciones sociales y políticas. Esto significa que se debe consolidar y desarrollar sobre las bases reales y productivas al proceso de democratización alcanzado. Si el proceso de democratización sólo avanza en el plano político y no logra impulsar la expansión de las inversiones y el crecimiento sostenido, dicho avance se enfrentará a crecientes obstáculos y puede debilitarse así la democracia que se logró.

La política de inversiones a mediano y largo plazo es crucial para acercar el momento de superación de la crisis, para sostener el crecimiento y sobre todo para consolidar la democracia y satisfacer las justas aspiraciones de mejoras a la calidad de vida de los habitantes de los países de la región.

Es en situaciones como la presente cuando se impone con mayor claridad la necesidad de contar con los instrumentos necesarios que permitan asumir la toma de decisiones, tanto públicas como privadas, basadas en un análisis cuidadoso y selectivo de las diferentes alternativas de transformación de los recursos de la economía y en la disponibilidad de estudios sólidamente elaborados. En este contexto, las políticas de inversiones requieren de un conjunto coherente de estudios de pre-inversión y de proyectos para poder instrumentar adecuadamente la asignación de recursos. Para que la política de inversiones de un modelo alternativo pueda operar, es necesario que los estudios de preinversión puedan anticiparse lo suficiente a fin de estar disponibles en los momentos oportunos. De allí que las acciones vinculadas a la preinversión cuentan con un marco global de la situación de crisis y de su inserción en los modelos alternativos de desarrollo.

III. EL ROL DE LA PREINVERSION EN LA CRISIS Y EN LA CONSTRUCCION DE MODELOS ALTERNATIVOS DE DESARROLLO.

La preinversión es la fase del proceso de decisiones en la economía, que nos brinda los elementos necesarios para obtener un amplio criterio de racionalización en la asignación de los recursos; en la generación de los programas y proyectos de inversión debidamente jerarquizados y priorizados; en la formación y movilización del potencial humano para el manejo de estos recursos; en las acciones de promoción a las inversiones públicas y privadas; en las acciones de concertación entre el estado y las diferentes estructuras organizativas de las fuerzas sociales de una comunidad; y en las alternativas de orientación de los objetivos de las instituciones públicas y privadas a los grandes objetivos nacionales y regionales que plantea el desarrollo.

Por todo lo anteriormente expresado y por ser la OPALC* la institución especializada en cooperación en materia de preinversión de la región, consideramos la necesidad de asumir un rol preponderante frente a la crisis.

(*) Organización de Preinversión para América Latina y el Caribe.

Esta oportunidad demanda decisiones de sus asociados —individual y corporativamente— que deben partir de la identificación de cursos estratégicos de acción concordantes al nuevo contexto y con la necesidad de incrementar sostenidamente la cooperación y el apoyo mutuo entre las entidades de preinversión de la región. Este accionar demanda una mayor activación y eficiencia de los Organismos de Cooperación Regional para concretar acciones y maneras de articular sus esfuerzos en la búsqueda de soluciones a problemas de causas y efectos compartidos. Sostenemos en consecuencia, que la preinversión tiene un importante papel que desempeñar en los procesos de desarrollo nacional y regional. El contexto de la crisis resalta esa importancia y demanda su reconocimiento y jerarquización dentro de los Sistemas de Planificación y de Proyectos de cada uno de los países.

Le compete también a la preinversión, la estructuración de mecanismos formales de preparación de recursos humanos que posibiliten el manejo efectivo de proyectos; la promoción de la capacidad profesional que permita desarrollar tareas de consultoría autónomas; y el estímulo a la gestión y desagregación tecnológica como piedra angular de un desarrollo nacional y regional independiente. La magnitud de la crisis destaca la necesidad de que el desarrollo debe sustentarse fundamentalmente en el esfuerzo propio y en el incremento de acciones concertadas de apoyo mutuo.

Los dramáticos procesos de ajustes internos que han debido adoptar los Estados, así como las múltiples convocatorias e iniciativas de cooperación de parte de las estadísticas de la región, son evidencias de estas dos bases de acción complementaria.

IV. LA CONSOLIDACION DE LOS SISTEMAS DE PREINVERSION EN LA REGION.

1. Posiciones Estratégicas.

Es propósito fundamental de la OPALC: "Promover la integración regional y el desarrollo y consolidación de los Sistemas de Preinversión de América Latina y El Caribe". Por ello, las autoridades de la Organización centran el desarrollo de sus actividades en tres posiciones estratégicas que se constituyen en puntales de las acciones internacionales para el período 1986-1990. Ellas son las siguientes:

Primera: "LOGRAR QUE LOS PAISES DE LA REGION, A TRAVES DE SUS RESPECTIVOS GOBIERNOS E INSTITUCIONES CORRESPONDIENTES, OTORGUEN EL DEBIDO RECONOCIMIENTO Y JERARQUICEN A LA PREINVERSION EN FORMA CONSECUENTE CON EL PAPEL QUE LE CABE DESEMPEÑAR EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL".

El logro de este objetivo central no se cristalizará en forma inmediata, sino que demandará un proceso de gestión sistemática y perseverante. Esta primera posición estratégica responde al principio de que la consolidación y presencia del Organismo en la Región será siempre en función de la importancia relativa de cada uno de los Fondos y Entidades Nacionales de Preinversión

en sus respectivos países. Así, la Organización se fortalecerá en la misma proporción en que lo hagan sus Miembros Institucionales.

Segunda: "ASEGURAR LA REALIZACION DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS QUE SE PROPONGA LLEVAR ADELANTE LA ORGANIZACION MEDIANTE UN SIGNIFICATIVO ESFUERZO BASADO EN LA COPARTICIPACION Y LA CORRESPONSABILIDAD FINANCIERA DE TODOS LOS MIEMBROS INSTITUCIONALES".

Asumir, por parte de los Miembros Institucionales la ejecución de los programas y proyectos impulsados por el Organismo para la concreción de su propósito de consolidar los Sistemas de Preinversión de la Región, requiere de un alto grado de voluntad y demanda organizar esfuerzos propios en el marco de una estrategia autosostenida. Estos aspectos se presentan como requisito previo para que la OPALC se incluya, en forma autónoma, en la red continental de instituciones de desarrollo económico y social y pueda brindar cooperación efectiva a sus miembros institucionales y recibir el aporte de otros Organismos Internacionales tanto financieros como de apoyo al desarrollo.

Tercera: "CONSOLIDAR ESTRUCTURALMENTE A LA OPALC MEDIANTE LA DINAMIZACION DE LA FUNCION DIRECTIVA QUE ENCARNA LA POLITICA INSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACION Y UNA ADECUADA ARTICULACION CON EL ORGANO RESPONSABLE DE LA PLANIFICACION, PROGRAMACION Y COORDINACION DE LABORES TECNICAS, ADMINISTRATIVAS Y ECONOMICAS, MEJORANDO LOS MECANISMOS DE ASIGNACION DE RECURSOS, OPERACION, EVALUACION Y CONTROL DE LAS ACTIVIDADES".

Esta posición estratégica apunta a estructurar eficientemente a la Organización para asegurar el aprovechamiento pleno de los esfuerzos políticos y financieros que se realicen.

2. La Cooperación Horizontal e Institucional.

La Organización se sustenta en la Cooperación Horizontal e Interinstitucional como el mecanismo operativo básico para alcanzar su propósito fundamental. Entendemos que la OPALC es en sí mismo un proyecto de Cooperación interinstitucional en la óptica de la cooperación sur-sur y un promotor de la preinversión en América Latina, como uno de los sustentos básicos de desarrollo nacional y regional. Entendemos asimismo que la Organización está llamada a ser la expresión del esfuerzo mancomunado y cooperativo de los países de América Latina y el Caribe en materia de preinversión.

En atención a la materialización de las tres posiciones estratégicas descritas anteriormente, principios de la organización, consideramos que la cooperación entre Miembros e Instituciones es el medio propicio para potenciar las capacidades particulares de cada miembro y de la Organización en su conjunto, para generar efectos multiplicadores de acciones, iniciativas y experiencias específicas; para preservar los recursos financieros que serán reciclados y transferidos dentro de la propia Organización y para sostener la autonomía de la OPALC, posibilitando su vinculación con organismos regionales en esfuerzos comunes y complementarios de desarrollo. Por ello, la coo-

peración horizontal e interinstitucional es sustrato y piedra angular del Organismo y se expresa en todos los campos de su actividad. Capacitar y adiestrar, investigar y difundir, conformar información regional, promover la consultoría y tecnología regionales, propiciar el desarrollo subregional en materia de preinversión sólo serán posibles en base a la cooperación de los integrantes de la Organización.

Esta modalidad, constituye el medio más idóneo para traducir, en actividades concretas, la expresión de voluntad política de los miembros institucionales de la OPALC tendientes a la proyección del Organismo como una red regional de servicios en materia de preinversión.

Por otra parte, para que la acción del Organismo rinda beneficios significativos a sus integrantes y facilite la obtención de mayores logros en las actividades de preinversión, es indispensable la colaboración con organismos regionales e internacionales con fines complementarios y afines dentro del proceso general de desarrollo.