[illegible] Preinversión [illegible] de inspección, se [illegible] los informes parciales y finales y se formularon observaciones [illegible] contribuyeron a mejorar la calidad de trabajo efectuado por el [illegible].

Cieyt

ECUADOR

FONDO NACIONAL DE PREINVERSION (FONAPRE)

EL ROL DE LA PREINVERSION EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO NACIONAL

MOISES TACLE

Interpretar el rol que cumple la preinversión en la planificación nacional, supone realizar una evaluación, a manera de balance, de su participación en el proceso de desarrollo de un país.

Mas allá de las definiciones conceptuales tanto de la planificación cuanto de la preinversión, es necesario reconocer que estas actividades se han institucionalizado en la mayoría de nuestros países de América Latina y el Caribe. Las formas de su organización, así como sus vinculaciones y el grado de desarrollo que han alcanzado, son diversas y obedecen a las particularidades de los procesos económicos y sociales de cada país y también a las características propias de la conformación de sus aparatos de gobierno.

Sin embargo y pese a las diferencias nacionales, persiste un conjunto muy importante de experiencias que probablemente son comunes y que son producto de una herencia histórica compartida, de una fuerte identidad cultural y de una similitud de relaciones de nuestras naciones con el resto del mundo.

Para conseguir una reflexión sobre este tema, que propicie una discusión que tenga interés para todos los participantes en este evento, se hará una revisión histórica del caso ecuatoriano, insistiendo en aquellas que salvando las particularidades nacionales tengan validez analítica regional.

Este recurso, [illegible] objeto apreciar la importancia de la preinversión, [illegible] factores que afectan su desempeño, y explorar las posibilidades [illegible] mejorar su participación en el desarrollo de nuestros países, pero sin prescindir de la riqueza que pueda aportar el análisis de un caso [illegible]al.

Esta presentación no se detendrá a repetir los argumentos sobre la necesidad de hacer planificación nacional, ni insistirá en la exposición de los beneficios que acarrea la organización de las inversiones públicas y privadas a través de proyectos, pués estos son supuestos que compartimos de antemano.

El proceso de la planificación institucionalizada en el Ecuador data de 1954, año en el que se crea la Junta Nacional de Planificación.

Antes de esta institucionalización, el país presencia una serie de esfuerzos aislados de planificación nacional que se redujeron a regular las relaciones de comercio internacional para proteger las actividades de producción agrícola de exportación y a organizar la caótica caja fiscal mediante la emisión de regulaciones sobre recaudaciones, impuestos, tasas y estancos.

Estas características ... de la planificación responden a ... situación económica, social y política del país que pueden describirse por la prevalecencia del *régimen de la economía hacendaria en la región interandina*, las plantaciones de cultivos extensivos para la exportación en la Costa y por el incipiente proceso de ocupación de la *región amazónica; la escasa integración vial y de comunicaciones y* comercialización intraregional, la persistencia del caudillismo caciquismo y autoritarismo regional en la conducción política, la marcada dispersión en la ocupación territorial; y la incipiente disposición de recursos fiscales, que imposibilita *las inversiones públicas de cuantía que requería la infraestructura* social y productiva del país.

Estas limitaciones características de las tres primeras décadas de este siglo condicionaban el alcance y los propósitos del *quehacer del estado ecuatoriano en general* y de la planificación en particular.

Las crisis de este modelo económico, social y político obliga a proponerse la modernización del aparato institucional del Estado que pretende responder a los conflictos sociales producidos por los flujos migratorios del campo a las dos mayores ciudades del país, cuyas *concentraciones poblacionales a la par que permiten* la formación de partidos políticos, demandan la producción de servicios de equipamiento urbano. A su vez la economía urbana se fortalece y se produce ... ...ulación de las actividades rurales. Asimismo, facilita ... recaudaciones fiscales y *agudiza el comercio interno del país*.

Estos cambios sustanciales en la vida nacional, orientan el proceso de modernización de la estructura política institucional produciendo una ampliación sustantiva de las funciones que *asume el Estado y de las posibilidades de su intervención* en la economía. Así se crean un conjunto de carteras o ministerios de fomento y definición de políticas q... requieren de una coordinación intersectorial que las haga compatibles con una orientación macroeconómica.

Producto de esta modernización se crea la *Junta de Planificación* Nacional a sugerencia del Informe de la CEPAL, titulado el Desarrollo Económico del Ecuador (1953) y a propósito de la contratación de un primer empréstito internacional concedido por el Banco Mundial.

Subsiguientemente, se crean un conjunto de organismos de desarrollo regional como el Centro de Reconvensión del Azuay, Cañar y *Morona Santiago*, CEDEGE, **Centro de Rehabilitación de Manabí,** organismos de desarrollo **sectorial como el Instituto Nacional de** Electrificación, el Instituto de Recursos Hidráulicos (INERHI), el Instituto de Obras Sanitarias (IEOS) **entre otros, y numerosos programas de fomento y desarrollo sectorial, que se desempeñaban bajo las orientaciones de la** *creciente* **actividad planificadora de la Junta Nacional de Planificación y que identificaron, seleccionaron y** ***conceptualizaron una serie de proyectos de desarrollo que requerían*** estudios de preinversión.

Entre estos proyectos se puede citar un conjunto de obras de vialidad, de penetración e integración, *proyectos de riego, obras* portuarias de magnitud considerable, proyectos de abastecimiento de agua potable y alcantarillado y plantas de generación hidroeléctrica de mediana capacidad.

La presentación de una *gran cantidad de proyectos* de este tipo, reveló la insuficiencia de los recursos fiscales y concertó la presencia de apoyo financiero y técnico internacional que traía enlazado condicionamientos sobre la consultoría y la tecnología que debía usarse en los proyectos.

Desde su creación hasta 1961, *la Junta Nacional de Planificación* cuenta en su estructura con los Departamentos de Agricultura y Colonización, Industrias y Energía, Transporte y Comunicaciones, Bienestar Social y Estadísticas, Estudios Generales y Presupuestos.

Entre sus funciones se puede enumerar las siguientes: hacer los planes nacionales de corto y mediano plazo, preparar planes sectoriales y regionales, formular proyectos y recomendar las prioridades de *inversión y la prelación de las acciones, asesorar en las políticas de* financiamiento, política monetaria y fiscal y coordinación institucional.

Funcionaba como un organismo asesor sin funciones ejecutivas ni legislativas, pero en 1961 se amplían sus funciones en las siguientes: asesor del poder público, supervisión de la ejecución de planes y *proyectos, coordinación de la política económica, rector del sistema de* planificación, pues en todos los ministerios se crea unidades de este tipo, revisión de programas presupuestarias, supervisión y aprobación de créditos internacionales y asesoramiento a organismos regionales de *desarrollo, a municipios y consejos provinciales.*

Hasta mediados de los años sesenta, junto a los factores mencionados anteriormente, la modernización del Estado, la creación de la Junta Nacional de Planificación y la definición de funciones y la contratación de empréstitos internacionales con sus condicionamientos, hay un conjunto de elementos que condicionan el desempeño de la preinversión, y que produjeron los siguientes resultados.

El escaso desarrollo tecnológico del país y de los cuadros institucionales, profesionales y universitarios determina que los procedimientos generales de definición y conceptualización técnica de los estudios, gestión de los proyectos en sus diferentes fases, selección de consultoría, contratación, supervisión, seguimiento y evaluación de la participación de la consultoría de desarrollo esté en precarias condiciones.

Así, los estudios se definían no siempre por los requerimientos del desarrollo nacional, regional o sectorial, sino por objetivos exógenos, tales como, el intercambio de tecnología, la capacidad empresarial externa y las condiciones de financiamiento que se ofrecían.

Por esto, los estudios de los proyectos no se contrataban separadamente, sino, se supeditaban a la prestación de servicios tecnológicos en la construcción de las obras civiles y el equipamiento que de ellas se derivarían. Así, los estudios no proveían de los elementos técnicos necesarios para seleccionar la mejor opción de los proyectos, y tampoco era posible diferenciar los niveles de planificación general, prefactibilidad, factibilidad, diseño e ingeniería de proceso, sino que se los integraba en un sólo paquete que incluía los costos de construcción y operación preliminar de los proyectos. De esta manera, además de los agravantes determinados por la sujeción o dependencia tecnológica en las fases de construcción y operación, se desvirtuaba las posibilidades técnicas de revocar o modificar la toma de decisiones sobre los proyectos.

Además de los requerimientos de los organismos internacionales de crédito, la carencia de una adecuada organización empresarial y profesional de la consultoría nacional, dieron como resultado que casi la totalidad de los proyectos de relevancia nacional se contraten con consultoría extranjera. A estos elementos se sumaron los requerimientos de especialización técnica así como la escala o magnitud de los proyectos a los que se ha hecho mención, todo lo cual restringe aún más la participación profesional nacional

En los aspectos de la negociación y contratación de estos servicios, las características más relevantes se relacionan con la falta de reglas claras, parámetros, procedimientos y experiencia nacionales que dieron como resultado general la imposición de tecnología, metodologías, la utilización de los profesionales y fijación de costos.

En cuanto al Proceso de Contratación, cabe señalar que la legislación relativa a la contratación pública no contaba con normas y procedimientos específicos aplicables a la consultoría, circunstancia que determinaba que la prestación de estos servicios se realice al tenor de la contratación de la ejecución de los proyectos (construcción de las obras civiles).

En los aspectos referentes al seguimiento, supervisión, evaluación y recepción de los estudios, el país era totalmente dependiente de la cooperación técnica internacional.

En el plano institucional, si bien no existían los organismos que asuman el desarrollo de procedimientos y bases legales para adquirir la prestación de estos servicios, la Junta Nacional de Planificación era la depositaria de la experiencia que el país iba adquiriendo.

En términos generales éstas eran las condiciones en las que se desenvolvía la preinversión en su etapa de despegue en el país cuando aún no estaba institucionalizada.

Desde mediados de la década de los sesenta hasta antes del inicio de la fase de exportación petrolera, pese a que de alguna manera se prolongan las características fundamentales del ejercicio de la preinversión de la etapa anterior, se puede destacar algunos rasgos característicos nuevos que tienen que ver fundamentalmente con la presencia de proyectos sectorialmente más definidos y geográficamente localizados. Especial importancia tiene el hecho de que son ya los organismos recientemente creados los que diseñan políticas y formulan programas de desarrollo en sus respectivos sectores y jurisdicciones, lo que incrementa ostensiblemente la demanda de preinversión ya no sólo para los proyectos de gran envergadura, sino también para aquellos que por su complejidad técnica y magnitud puedan ser abordados por profesionales ecuatorianos. Asimismo, se debe destacar que para la elaboración y formulación de programas institucionales, dichos organismos integran sus cuerpos técnicos con profesionales de diferentes especialidades.

Mención especial merece la presencia de consultores individuales extranjeros, provenientes principalmente de entes internacionales, que difunden metodologías y técnicas aplicadas a la preparación de proyectos.

En este período que se extiende de 1965 a 1972 se constata esfuerzos por preparar proyectos y estudios especialmente de planificación regional, relevamiento de información demográfica, económica, física y modernización de los sistemas administrativos, sobre todo en el sector público.

En esta materia, el Estado emprende y pone en vigencia reformas fundamentales que inciden en las actividades del país; así, la reforma administrativa que permite despolitizar y tecnificar el sector público, mejorando el nivel técnico del personal reclutado; la reforma tributaria que fortalece el arca fiscal y permite racionalizar la programación presupuestaria; y, finalmente, la Reforma Agraria que afecta la distribución y tenencia de la tierra y determina nuevas formas de intervención del Estado en el desarrollo del sector.

En las actividades productivas, a cargo del Estado, se observa una creciente demanda de preinversión, principalmente en los siguientes sectores:

- En viabilidad, se emprenden los estudios de la red fundamental de carreteras y la modernización de las existentes;

- En saneamiento ambiental básico, el diseño de modelos de abastecimiento de agua y alcantarillado sanitario y pluvial en las ciudades medianas, y expansión de redes para las grandes urbes;

- En materia de electrificación, se identifican los grandes proyectos, en el sector hidroeléctrico se contratan las primeras fases de estudios, al tiempo que se estudian y ejecutan proyectos de medianas centrales de generación;

- En el sector agropecuario se puede anotar el inicio de las investigaciones para el tratamiento de plagas, producción y mejoramiento de semillas, producción de insumos, diversificación de cultivos y variedades, producción intensiva, mecanización agrícola y protección de bosques.

En el fomento a la pequeña industria se debe destacar la preparación

de un conjunto de estudios realizados que buscan mecanizar determinados procesos artesanales, estudios éstos realizados en su mayoría por funcionarios del sector público, especialmente de CENDES. Los gobiernos locales contratan estudios sobre ordenamiento de las ciudades y equipamiento urbano.

Fundamental importancia tiene el desarrollo del sector petrolero, por cuanto en esta época se otorgaron las principales concesiones para exploración y explotación del petróleo en la Costa y Nororiente del territorio nacional, se descubrieron yacimientos que generaron la contratación y construcción de la infraestructura básica petrolera para la explotación, transporte y comercialización del crudo.

Las principales características de la prestación de servicios de consultoría se adecuan a los avances en la organización institucional del Estado, a la base jurídica de regulación de las actividades de consultoría, al tipo de proyectos y estudios que se requieren, y a la influencia de los organismos internacionales de desarrollo.

En el plano de la organización institucional del Estado cabe destacar que la identificación y conceptualización de los estudios deviene de los programas institucionales y son más coherentes con los objetivos centrales de la planificación y la política nacionales. Así, los requerimientos de estudios son específicamente diferenciados y, consecuentemente, también lo son los requerimientos de consultoría. De la misma manera, en términos generales, se puede mencionar que los requerimientos de especialización técnica y profesional y las dimensiones de los proyectos, varían respecto de los de la etapa anterior, y a la gestión, promoción y realización de estudios de grandes proyectos se añaden esfuerzos correspondientes para proyectos específicos de menor magnitud.

En el plano de la legislación de las actividades de consultoría y *fundamentalmente de los requerimientos para su organización*, es de singular importancia la promulgación de la Ley de Consultoría en el año *de 1967, Ley que pese a sus vacíos, provee de un reconocimiento legal* específico a la actividad de la preinversión.

En el año 1968 se crea el Registro Nacional de Consultores, a cargo de JUNAPLA, que es fundamentalmente un directorio de consultores.

El desarrollo de las actividades productivas en el país y de la expansión de las funciones y atribuciones que asume el Estado genera [illegible] demanda [illegible] nuevas especializaciones profesionales. Al mismo tiempo [illegible] diferenciados pero [illegible] para atender los [illegible] regional.

[illegible] financiera internacional establece como requerimiento para la canalización de recursos, la presentación de estudios y proyectos debidamente preparados que guarden coherencia con las [illegible]cas y planes nacionales. Para este efecto, proveerán de metodologías y cooperación técnica, sobre todo para la formulación de proyectos. Esta circunstancia indujo la preparación, en primera instancia, de los técnicos del sector público encargados de tareas pertinentes y posteriormente de la capacidad de la incipiente consultoría nacional.

En términos de su participación, la consultoría nacional capta la contratación de los servicios específicos y de menor magnitud, y además participa asociada contractualmente con la consultoría extranjera, en los de mayor magnitud, pues así lo prescribe la ley vigente. Para este último caso no se puede determinar el nivel de participación técnica efectiva de la consultoría nacional, pero se evidencia una asimilación tecnológica aunque todavía restringida.

En términos de la organización, se constituyen las primeras empresas consultoras estructuradas no como sociedades de capital sino de personas reclutando principalmente profesionales en las ramas de la ingeniería civil, ingeniería agronómica y la economía.

Con relación a la importancia que se asigna a la preinversión, se da un cambio que se puede constatar en que los estudios se definen como un antecedente técnico necesario para la inversión en la ejecución de [illegible] y como sustento a la toma de decisiones para la ejecución de los [illegible]tos. En [illegible] cambio intervienen fundamentalmente los equipos [illegible]os de las entidades del Estado que con asesoría internacional [illegible]n los términos de referencia de los proyectos, sobre los cuales [illegible] preparar sus ofertas la consultoría a tratarse. En el plano técnico esto es el paso más significativo respecto a la etapa anterior en la que la modalidad de contratación de los proyectos era generalmente "llave en mano". Queda sin embargo presente una deficiente desagregación de las disciplinas técnicas que se requieren para una eficiente realización de los estudios.

El problema fundamental que incide en la elaboración de los

estudios es la falta de información básica sobre los recursos físicos y datos estadísticos demográficos y económicos del país pese a que hay considerables estudios que se realizan sobre este aspecto en esa época.

Al mismo tiempo los institutos de formación académica, comienza a incluir en sus programas las especialidades de planificación y formulación de proyectos. Esta situación determina una marcada preocupación de parte de los profesionales para obtener la preparación especializada en institutos universitarios del exterior.

Se adoptan procedimientos de calificación y selección de consultoría similares a los utilizados por países en los que la consultoría se encuentra consolidada, los cuales son difundidos por los organismos internacionales de crédito y desarrollo como el BID y el Banco Mundial. A pesar de ello, las posibilidades de selección de consultoría nacional son limitados en razón de la reducida oferta de estos servicios en el país.

Respecto a la negociación de costos de consultoría, son evidentes las amplias diferencias entre los de la consultoría nacional y los de la consultoría extranjera, lo cual genera resistencia a demandar los servicios de esta última, situación que alienta al desarrollo de la consultoría nacional. Comienza de esta manera a restringirse el requerimiento de consultoría extranjera sólo a las áreas en las que el país es deficitario tecnológicamente.

En cuanto a los aspectos técnicos, se detecta que la consultoría extranjera presenta, en algunos casos, propuestas que rebasan los reales requerimientos, tanto en actividades a desarrollar dentro de un proyecto como en la cantidad de profesionales (hombre/mes) que efectivamente se requieren para realizar los estudios. Este fenómeno obedece a la falta de experiencia de la capacidad negociadora nacional en los campos técnicos, en la definición de costos y en la supervisión de estudios.

En lo que concierne a los aspectos legales, la contratación de servicios de consultoría goza ya de un régimen de excepción respecto del proceso de licitación, instituyéndose que la consultoría debe ser contratada atendiendo a la calidad técnica de las ofertas.

El seguimiento y supervisión en la elaboración de los estudios y asesoría que presta la consultoría, es en esta etapa aún incipiente y carece de una sistematización técnica que garantice el cumplimiento de plazos y la asignación del personal técnico previsto contractualmente.

Sin embargo, la evaluación de los estudios es considerablemente mejorada por las influencias metodológicas de la cooperación técnica internacional y la preparación de las universidades.

Pese a la irregularidad en la captación de trabajo que las consultoras nacionales soportan, se produce una atracción de los técnicos del sector público a esta actividad, flujo ocasionado, fundamentalmente, por las ostensibles diferencias de remuneración.

En términos generales se puede afirmar, que lo más relevante de este período es la formación de la consultoría nacional y su participación unas veces independientemente, y otras, ligada a la consultoría extranjera en la prestación de servicios que el país requiere, aunque la demanda de servicios es superior a la oferta instalada de empresas.

Finalmente, la demanda de consultoría en el país, casi en su totalidad proviene de las actividades emprendidas por el sector público, ya que las actividades productivas privadas siguen importando paquetes de equipos, maquinarias y sistemas, que muchas veces no tienen un soporte investigativo previo desarrollo en el país.

A partir del año 1972, en que el país empieza a percibir cuantiosos recursos provenientes de la exportación de hidrocarburos, se genera una amplia expectativa para las inversiones de todo tipo. Paralelamente, el crecimiento urbano acelerado comienza a revelar las necesidades de intervención de los gobiernos locales en respuesta a la agudización de los conflictos urbanos. En el sector de los servicios se amplía la oferta para satisfacer el consumo de bienes y servicios no estrictamente indispensables, y se genera un gran crecimiento del sector financiero; en el sector manufacturero se incrementa el ritmo de inversiones en paquetes tecnológicos prefabricados y sistemas de trabajo sin precedentes en el plano nacional, que provee una cantidad de bienes que no siempre son aceptados por el mercado internacional, situación que conllevará a contar con una capacidad instalada ociosa de las industrias en el período posterior.

En el marco institucional del desarrollo nacional, esta etapa cuenta de partida, con un plan y filosofía de gobierno que contiene además de amplias políticas y estrategias de acción para los diferentes sectores de actividad, una ambiciosa selección de planes y proyectos para el desarrollo nacional, el que a su tiempo requerirá de un crecimiento sustantivo del aparato del Estado

La presión demográfica sobre la tierra en el área rural determinará, por un lado, la constitución de flujos migratorios que incrementarán la presión sobre los servicios en las ciudades, y por otro, el retroceso de la producción del sector agropecuario que se revelará en la falta de abastecimiento en los mercados locales y en una deficiente organización del trabajo agrícola.

Cuantiosos recursos se destinan a la industria de la construcción en las grandes urbes, crecimiento que no se basa en una innovación tecnológica, sino en la utilización de mano de obra barata. Tampoco requiere de un mayor perfeccionamiento técnico a nivel de los diseños y la organización del trabajo en este sector

Estas puntualizaciones que no pretenden revelar la complejidad del fenómeno, sino que tan sólo son ejemplo de las condiciones de la época, servirán de marco para describir las condiciones en las que se desenvuelve la preinversión y explicar sus características posteriores

Es imprescindible señalar, sin embargo, que desde el año 1972 hasta nuestros días, se pueden distinguir tres momentos en la situación económica del país, que por su profundidad afectaron a todas las actividades incluidas la planificación, la preinversión y la prestación de servicios de consultoría, hasta 1977, cuando el incremento de los precios del petróleo generaba un segundo momento, en el que los requerimientos del desarrollo del país ya no pueden sustentarse sólo en los excedentes fiscales provenientes del petróleo, sino que requieren del apoyo de la banca internacional, circunstancia que dará inicio al proceso de endeudamiento que en un tercer momento marcaría la situación de crisis que se vive desde 1982.

La bonanza del primer momento determinó el crecimiento de las funciones del Estado, su modernización y la importancia creciente de municipios, organismos y empresas de desarrollo local.

En la organización institucional del Estado se debe señalar que la disponibilidad de rentas para inversión permite una canalización directa de recursos hacia los entes públicos que asumían la ejecución de grandes programas y proyectos y especialmente hacia los gobiernos locales, creándose con este objetivo, el Fondo Nacional de Desarrollo, como una cuenta manejada desde el Ministerio de Finanzas.

Los riesgos de las inversiones en los proyectos y algunos fracasos en inversiones pasadas conllevaron a la racionalización de las actividades previas y especialmente a la necesidad de proveerse de estudios que alimenten la toma de decisiones. De la misma manera, la disponibilidad de recursos y los avances de la planificación nacional, incidirán en la generación de nuevos sectores de inversión, de actividades y de prestación de servicios de consultoría, tal es el caso de la planificación urbana y diseños específicos de infraestructura básica.

Es precisamente en esta época en que la consultoría nacional comienza a organizarse empresarialmente para trabajar de forma independiente o en asocio con las grandes empresas consultoras extranjeras que acentúan su presencia en el país. Queda de esta manera instalada una gran oferta de consultoría nacional que, a pesar de todo, no alcanza a satisfacer la demanda que se producía en esta primera etapa.

En este contexto, recobra importancia la gestión de la planificación nacional que racionaliza la toma de decisiones sobre las inversiones que se venían programando.

Se crea en 1975 el Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, como institución que toma a su cargo el impulso y financiamiento de la elaboración de proyectos, e inicia la sistematización de procedimientos para la selección y contratación de consultoría. En este último aspecto, merece especial mención la presencia de una valiosa asistencia técnica prestada por el Banco Interamericano de Desarrollo.

La expedición de la Ley del Sistema Nacional de Proyectos y su Reglamento en 1975, revela la visión racionalizadora de los procesos de inversión en una perspectiva de crecimiento y desarrollo económico.

Paralelamente con los factores antes mencionados, se inician en el país los estudios y ejecución de grandes proyectos: Los planes maestros de electrificación y saneamiento ambiental, planes de desarrollo urbano, cartografías y catastros, riego y control de inundaciones, planes de desarrollo regional, planes de fomento y desarrollo sectorial, grandes proyectos de vialidad y caminos vecinales, equipamiento urbano, desarrollo turístico.

La generación de la demanda para inversiones no siempre es debidamente priorizada, y en muchos casos esto lleva a la imposibilidad de concretarlas.

Desde el punto de vista de la participación de la consultoría, la presencia de las empresas extranjeras siguió captando los componentes mayoritarios, especialmente de los grandes proyectos de ingeniería de diseño.

El cambio de la política petrolera, con orientaciones nacionalistas, hace posible el fortalecimiento institucional de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana, CEPE, desarrollando la capacitación de sus cuadros técnicos y disminuyendo la dependencia tecnológica del país, a lo que contribuyeron los institutos universitarios, mediante el fortalecimiento de facultades de geología y minas.

En materia petrolera, si bien la tecnología básica de transporte de crudo y derivados presentes en el país es la misma que en su origen, la prestación de servicios de consultoría se realiza bajo la modalidad de consultores nacionales, con asistencia de consultores individuales extranjeros en aspectos puntuales.

En un segundo momento, aproximadamente en 1977, se produce una brusca disminución en la captación de recursos provenientes de la actividad petrolera, reducción que proviene de la tendencia al deterioro del precio del crudo y la disminución de las exportaciones.

La imposibilidad de atender las espectativas generadas por el corto período de bonanza petrolera, permite que se manifiesten los conflictos urbanos y se expresen en reivindicaciones de inversiones que provean bienestar en el corto plazo.

El proceso de recuperación democrática impacta en la conformación de los partidos políticos, ampliando su representación, conformando con mayor precisión su desarrollo doctrinario e ideológico, su organización interna y las concepciones del desarrollo del país, con una visión más tecnificada del mediano y largo plazo.

Estos factores entre otros, redefinen el objeto de la planificación nacional orientándola a incluir programas que atiendan el problema del empleo, la marginalidad urbana, la saturación de las condiciones de producción en el área rural, los problemas de abastecimiento de alimentos y otros productos de consumo básico, y a enfrentar la deficiente productividad en todas las actividades.

Estos fenómenos influyen en el ámbito de la preinversión ya institucionalizada, generando un proceso de identificación de proyectos que atiendan los conflictos mencionados y que se sujeten a las disponibilidades financieras del sector público. En efecto, a inicios de la década de 1980, el listado de proyectos que financia el FONAPRE, revela que las prioridades están relacionadas con la necesidad de realizar inversiones menos cuantiosas que en el período anterior y que atiendan más inmediatamente los servicios que las concentraciones de población requieren.

La situación económica antes descrita, produce un retorno a la dependencia del desarrollo al país que financia recursos para sostener la actividad de preinversión, también provienen significativamente de esas fuentes, produciéndose nuevamente como efecto, el encarecimiento de los recursos para cubrir el costo de las inversiones, y consecuentemente de la generación de proyectos. Si bien esto no quiere decir que los costos de la preinversión se hayan incrementado directamente, desde el punto de vista del Estado, su sustentación implicaba costos financieros más altos. De otro lado, se anota que los precios de la consultoría se equiparaban a los mejores niveles de remuneración profesional.

El encarecimiento de las inversiones y de la preinversión, determina que se reduzca su demanda, por lo que las políticas de planificación nacional ponen especial énfasis en la priorización de proyectos, fenómeno que a la postre, proyecta una restricción de demanda de servicios de consultoría.

La concurrencia de fenómenos de diversa naturaleza tales como las obligaciones del servicio de la deuda externa y los desastres naturales entre otros, en estos últimos seis años, refuerza la situación de crisis económica que vive el país, tanto en lo que hace a la disponibilidad de recursos para la preinversión como para la proyección de las inversiones. La restricción de esta última determinará una fuerte disminución de los recursos que manejan las instituciones de los diversos niveles de gobierno, previsiblemente, disminuirán los índices de demanda de servicios de consultoría.

En los últimos años, la consultoría, en respuesta a los requerimientos nacionales, ha tenido la capacidad de integrar a sus equipos técnicos de trabajo una amplia variedad de disciplinas profesionales, rasgo positivo que a su vez revela el grado no muy amplio de especialización sectorial de los servicios que presta cada empresa. Esta situación, en alguna medida, responde a la creciente importancia que ha tenido la demanda de servicios de consultoría para la planificación de nivel

general, el tratamiento de los fenómenos eminentemente sociales y el relevamiento de información básica sobre los recursos físicos y sobre los aspectos sociales y económicos que han alcanzado ya un nivel de sistematización técnica considerable.

Asimismo, de la cantidad de trabajo que contrató la consultoría nacional en los años anteriores, queda como resultado positivo, el establecimiento de grupos profesionales con actividad permanente y por lo menos diferenciada, cuando no excluyente, de las otras actividades profesionales, y aunque desde el punto de vista jurídico, su naturaleza no ha superado el nivel de las sociedades de personas, la consultoría nacional ya ha realizado inversiones de bienes muebles y equipamiento.

Una de las características fundamentales que ha condicionado desde sus inicios la formación y evolución de la consultoría nacional, es el hecho de que el Estado es el mayor usuario de sus servicios, y que el sector privado sólo marginalmente ha utilizado la consultoría para realizar sus inversiones productivas, sin que exista una variación de este aserto en las diferentes etapas que aquí se han abordado sobre el desarrollo de la preinversión. La única salvedad a esta afirmación es la utilización de la consultoría por parte del sector privado en capacitación empresarial y en la asesoría para la compra-venta de acciones, actividades en que las exigencias profesionales son definitivamente menores.

En términos de desarrollo de procedimientos para la calificación, selección, negociación y contratación de consultoría, FONAPRE, ha aportado desde su creación, con una sistematización que ha logrado simplificar el panorama conflictivo que tenía que soportar desde sus propias perspectivas, la consultoría y sus usuarios.

En el aspecto técnico, la experiencia adquirida para diferenciar el alcance y los objetivos de cada nivel de estudio como soporte de los procesos de toma de decisiones y de disminución de incertidumbre para las inversiones, ha permitido que la consultoría ofrezca niveles técnicos superiores en la preparación de los estudios y que éstos a la vez que menos ampulosos, resulten más útiles. También es notoria la superación en el plano de adaptación de técnicas y producción de metodologías apropiadas que se ha conseguido sobre todo para algunos sectores de actividad, como producto de la negociación técnica entre consultores y funcionarios públicos especialistas en cada campo de trabajo. En resumen, en algunas instituciones de desarrollo del país se ha desarrollado una clara capacidad negociadora que no sólo optimiza el componente técnico de los estudios, sino que tiende a la contratación de los servicios de consultoría a precios más reales.

El camino recorrido por el juego de oferta y demanda de consultoría ha hecho posible que en la actualidad exista un positivo nivel de colaboración en la toma de decisiones para instrumentar una política de desarrollo nacional.

No obstante, los auspiciosos avances de la consultoría que se han mencionado, es necesario destacar que apenas un treinta por ciento de la consultoría nacional que se ha constituido en el país, se encuentra actualmente en actividad. Esta situación puede explicarse por la irregularidad del mercado desde el punto de vista de la demanda y por la creciente competencia en la prestación de los servicios. También es notorio que esta alta inactividad, en algunos casos, obedece a que las consultoras se formaron con el objetivo de atender un estudio determinado, por lo que una vez cumplido el contrato correspondiente se dispersaron los cuadros profesionales que las formaban.

La situación de las compañías consultoras extranjeras es diversa, pese a que existe un alto número de ellas registradas en el CONADE, (que es la denominación que asume la Junta Nacional de Planificación desde 1979), puesto que sólo en reducido número han logrado mantenerse en actividad, siendo posiblemente las razones de este fenómeno, la reducción de la magnitud de los proyectos y la regulación de los precios de consultoría ante el crecimiento de la consultoría nacional. Esto no quiere decir que el país ya no requiera de consultoría extranjera, sino que el carácter de la misma ha dejado de ser sustitutivo de la nacional y tiende a ser complementario, aunque para la realización de trabajos en sectores nuevos y de alta especialidad como la minería, permanentemente ofrecen sus servicios.

Asimismo, en muchos casos la presencia de la consultoría extranjera ha estado ligada a convenios de cooperación financiera no reembolsable.

La consultoría extranjera que ha venido prestando sus servicios en el país, básicamente es originaria de los Estados Unidos de América y de Europa, principalmente de Francia, Italia, España, Alemania, Reino Unido y Suiza. Del área de Latinoamérica, se ha hecho presente la consultoría brasileña.

Como un fenómeno más reciente, cobra importancia la oferta de consultores individuales y la constitución de unidades ejecutoras como una modalidad bastante particular que consiste en aglutinar en torno a los equipos técnicos de entidades del Estado, un conjunto de consultores individuales que elaboran estudios parciales que deben armonizarse para la elaboración de proyectos más complejos.

Igual que en los períodos analizados anteriormente, se han adecuado a las circunstancias económicas, políticas y sociales del país. Asimismo, actualmente la planificación privilegia la organización de las actividades del sector público y condiciona el comportamiento del sector privado de la economía, en atención a detener el agravamiento de la crisis, mediante la redefinición de prioridades. Esta esté orientada en congruencia con los postulados políticos predominantes, a detener la inflación, fomentar la producción de alimentos, generar empleo, y atender los déficits de servicios de saneamiento ambiental (agua alcantarillado) y educación.

De la misma manera, el FONAPRE encauza la utilización de x recursos disponibles para preinversión a proporcionar los elementos técnicos y la información, mediante el financiamiento de estudios para proyectos de inversión en esas áreas, definidas como prioritarias por el CONADE.

Sin embargo, en la actualidad, la demanda de recursos para preinversión, tiende a disminuir en términos de precios reales, pues el nivel de la crisis ha castigado duramente la capacidad de contratación de preinversión que tienen los tradicionales organismos ejecutores. Esto previsiblemente afectará en algún grado no solo el monto de las inversiones públicas nacionales sino que también atentaría sobre la calidad de las decisiones.

Si se tratara de determinar el impacto o incidencia de la preinversión en la economía, a través de comparar la suma anual estimada de los contratos suscritos por el sector público para este rubro, con el Presupuesto General del Estado, se podría concluir que su participación es pequeña, pues la relación es entre un monto contratado estimado de tres mil quinientos millones (cifra que excluye el sector energía e hidrocarburos) y un presupuesto de doscientos setenta y dos mil nueve millones, en el año 1987, esto es un porcentaje equivalente al 1.2%

Por su parte, el sector de energía e hidrocarburos contrató preinversión entre tres mil y ocho mil millones de sucres en 1987 lo que

... de la preinversión en el Presupuesto General de ese año a 2.5%

Esta contratación de preinversión tiene una capacidad potencial para generar ... nos ... ochenta mil millones de sucres para ... 1987, lo ... representa una cifra que ya es muy importante en la ... del Estado ecuatoriano.

Estas proporciones fluctúan en márgenes relativamente amplios dependiendo de muchos factores complejos, pero se ha expuesto el caso de 1987 para ilustrar el peso de la preinversión en el país.

En este plano cabe mencionar que en el mismo año lo contratado por el FONAPRE es equivalente al 20% de lo contratado en preinversión a nivel nacional excluyendo el sector energía e hidrocarburos.

A estos montos de preinversión contratada ha de sumarse, aunque obviamente es difícil estim... ... de cifras, aquel conjunto de actividades dirigidas a ... planes, programas, proyectos, investigaciones y a prestar asesoría técnica que se desarrolla como actividades internas tanto de las entidades del sector público, incluidas las universidades, como del sector privado; es decir, de aquellas que no se contratan como actividades separadas de las funciones que estos entes cumplen, pero que de hecho son actividades propias o afines a la preinversión. En esta medida la actividad de preinversión como tal es poco significativa en términos de cifras respecto al PIB nacional; sin embargo, su capacidad generadora de empleo si se considera la inversión derivada, su capacidad dinamizadora del desarrollo de la economía, su calidad de vínculo fundamental entre los avances tecnológicos y el desarrollo de las actividades productivas pueden ser indicadores más relevantes de su importancia para el desarrollo nacional. Otra característica que le otorga singular importancia a la actividad es sin lugar a dudas su estrecha relación con el desarrollo de factores estratégicos en el desenvolvimiento de la economía nacional, tales como la producción energética, la preservación y explotación de los recursos naturales no renovables y la infraestructura que potencia y orienta la utilización de los recursos renovables como tierra y mar. Cabe señalar sin embargo, que pese a que la preinversión ha alcanzado por su propio desarrollo, un rol fundamental en el progreso de las actividades productivas en el país y en el proceso de planificación del desarrollo en particular, todavía requiere de la formulación de un respaldo jurídico equivalente a una ley que rija su desenvolvimiento y que la constituya en una práctica más difundida como paso

indispensable para la orientación de las inversiones públicas y más prestigiadas para reducir las incertidumbres en las decisiones de inversión del sector privado. Las experiencias acumuladas hasta hoy, indican que el futuro de la preinversión en medio de la crisis, es difícil y que requiere un esfuerzo de creatividad y eficiencia permanente para hacerla menos susceptible a las modificaciones de carácter político y más adecuada a las circunstancias y requerimientos de las economías nacionales. Asimismo, la actualización tecnológica es un desafío permanente para los administradores de los fondos de preinversión. Todos los esfuerzos que puedan hacerse en atención a desarrollar un perfeccionamiento en la selección de los estudios que se identifica, promueve y financia, son necesarios en orden a un mejor aprovechamiento y menos desperdicio de los recursos financieros, humanos y materiales que se utilizan en preinversión. Cualquier apoyo al desarrollo de la consultoría nacional, rendirá sus frutos y fomentará el desarrollo y la soberanía tecnológica de nuestros países. El respaldo político que logre concertarse en torno a fortalecer la planificación técnica del desarrollo nacional, beneficiará a la preinversión y por su intermedio al proceso de inversiones y al bienestar de nuestros pueblos. Esta sucinta interpretación del rol de la preinversión en el caso ecuatoriano, se somete a vuestra consideración y espera ilustrar las deliberaciones que busquen el fomento y superación de nuestros países.