

Los proyectos de desarrollo: la inversión pública y la inversión privada

The development projects: public investment and private investment

Myriam Ruiz Tibana, Tito Duarte

Facultad de Ciencias de la Educación, Facultad de Ingeniería Industrial, Universidad Tecnológica de Pereira, Pereira Colombia.

mruiz@utp.edu.co

titodu@utp.edu.co

Resumen—En el artículo se presenta una forma de concebir el desarrollo económico y social de un país, mediante la integración de la planeación, los proyectos de desarrollo así como la relación armónica entre la inversión pública y privada.

Palabras claves—Desarrollo, planeación, proyectos, inversión pública, inversión privada.

Abstract— The paper presents a way of conceiving the economic and social development of a country, by integrating the planning, development projects and the harmonious relationship between the public and private investment.

Key words—Development, planning, projects, public investment, private investment

I. INTRODUCCIÓN

Este documento trata de exponer en forma sucinta la concepción de desarrollo, planeación, proyectos de desarrollo y su influencia en la inversión pública y privada en la construcción de nación.

II. UNA MIRADA AL SIGNIFICADO DE DESARROLLO

Es fundamental establecer el significado categorial del término desarrollo cuando se refiere a los agentes de inversión y a sus interrelaciones en las distintas etapas de los proyectos.

El desarrollo en este contexto es visto como el estado de avance, progreso y cambios positivos en una sociedad o nación, mediante la implementación de planes y proyectos de inversión.

Vale la pena analizar aspectos determinantes como, la fisura entre lo social y lo económico en los países en desarrollo.

Temas como: “Urbanización, alfabetismo, educación, medios de comunicación de masas, son todos factores que exponen al hombre tradicional nuevas formas de vida, a nuevos niveles de disfrute, a nuevas posibilidades de satisfacción. Estas experiencias quiebran las barreras de los conocimientos y actitudes de la cultura tradicional y promueven nuevos niveles de aspiraciones y deseos. Pero tales aspiraciones crecen con mucha más rapidez que la capacidad de una sociedad en transición para satisfacerlas. En consecuencia se produce una amplia separación entre aspiraciones y expectativas, entre la creación de las necesidades y su satisfacción o entre la función de aspiraciones y la del nivel de vida”¹.

En este sentido y según el diccionario Zamora desarrollo desde la economía es: “Proceso de incremento de la tasa de crecimiento de la renta por habitante en una región, el elemento esencial es el aumento de la productividad del trabajo, que puede conseguirse de tres modos: a través de la acumulación de una parte del producto, a través del progreso técnico y a través del perfeccionamiento de la organización de la actividad económica”.

Por lo tanto se pueden mencionar, estas tendencias como las más conocidas en las entidades responsables de inversión, donde se destacan dos dimensiones fundamentales del desarrollo, la económica y la social. Cuando para las organizaciones privadas el desarrollo económico constituye el fin preferente de la inversión, lo social es un fenómeno secundario que solo se tiene en cuenta si afecta la armonía del sistema; para las organizaciones del estado por su misión a cumplir, la finalidad del desarrollo está representada en el avance y el progreso social, siendo el desarrollo económico el responsable y el medio necesario para alcanzar el crecimiento económico y social.

A. Sobre los proyectos de desarrollo

¹ Destsch, pág. 493 citado por S. P. Huntington en “El orden político en las sociedades en cambio” Ed. Paidós, Buenos Aires 1972, págs. 58, 59.

Los proyectos se han considerado como “la unidad operativa para el desarrollo” Miranda Juan José, 1996. Teniendo en cuenta la teoría de los proyectos de desarrollo su etapa inicial es reconocer las necesidades de bienes y/o servicios identificadas a través de un estudio de mercado (demanda y oferta), la teoría indica que la demanda del mercado puede ser económica o social. Es económica cuando los demandantes tienen que pagar el precio del bien o servicio, y es social cuando existiendo la necesidad no hay con que pagar el costo o precio de su satisfacción, se deberá recurrir entonces a impuestos retributivos y otras formas de financiar el déficit esperado.

Esta perspectiva de la demanda no es suficiente para determinar si los proyectos públicos corresponden con demandas sociales y los proyectos privadas con demandas económicas, por dos motivos:

1. Al empresario privado no le es suficiente con que exista “demanda efectiva” para tomar la decisión de invertir, porque también debe asegurar la rentabilidad de su inversión, y no cualquier rentabilidad sino aquella que supere su tasa de oportunidad. Para sustentar este análisis Keynes formuló la teoría de la reactivación económica con la seguridad que el estado garantizará “demanda efectiva” (función del gasto público y política fiscal), y por parte de las entidades financieras complementariamente debería ofrecerse, “dinero barato” (función de la oferta y la política monetaria).

En este sentido la deducción sería: que los proyectos que tienen demanda efectiva (consumidores con dinero para pagar), pero sin rentabilidad atractiva para el inversionista privado, deben ser objeto de inversión pública.

En efecto los proyectos con demanda efectiva pero sin rentabilidad suficiente y los proyectos con demanda social, más no efectiva en términos de ingresos monetarios deben ser objeto de la inversión pública.

2. La determinación de la demanda económico-social del estado se obtiene, por una parte a partir de las investigaciones de mercado y mediante los instrumentos de formación empírica según indicadores de las necesidades proporcionados por las Naciones Unidas, el Banco Mundial o por los Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, necesidades como proteínas calorías, espacios vitales de vivienda, niveles mínimos de educación, salud, seguridad alimentaria entre otras. Como resultado de estos estudios técnicos se establecen múltiples demandas que dan origen a igual cantidad de proyectos de “beneficio social”.

Teniendo como base este inventario a cada proyecto se le aplican las técnicas de análisis costo-beneficio social (que es la diferencia entre los ingresos y egresos monetarios de un proyecto privado). Según esta técnica es posible establecer en cada proyecto qué nivel de bienestar social

se alcanza en salud, educación, vivienda, alimentación, comodidad, recreación, etc.; ese bienestar puede ser cuantificado monetariamente (en forma estimativa). Igualmente se estudian los costos de oportunidad que para la sociedad representan invertir recursos humanos, materiales y financieros para la satisfacción de dichas necesidades.

Una vez establecidos los costos y beneficios económicos y sociales de todos los proyectos, se pueden identificar cuáles son los que maximizan el beneficio y cuales los que minimizan los costos; esta relación se conoce como costo-beneficio que genera un indicador de rentabilidad social.

Ahora bien la teoría señala unos procedimientos que en la práctica el técnico complementa con instrumentos como: indicadores, estándares, datos empíricos, estadísticas y las necesidades realmente sentidas asumidas subjetivamente y convertidas en demandas socio-políticas.

Una necesidad socio-económica según Osazlak y O'donnel se identifica como una “cuestión social” es decir que es la comunidad la que determina cuales son las necesidades y el orden en que deben ser satisfechas y no lo técnico o lo científico que tienen otros valores, otra cultura, otros parámetros para priorizar las necesidades, lo cual se puede lograr a través de un proceso de Investigación, acción, participación.

Se pueden mencionar tres alternativas para solucionar el problema entre el técnico y el político:

- * Tecocracia: Los expertos en este campo determinan el mercado de necesidades reales y subestiman las apreciaciones de la comunidad beneficiaria del proyecto, excluyen el apoyo o el rechazo político a sus proyectos.

- * Decisiones tecnológicas: fundamentadas en la normatividad, ocurre cuando la comunidad beneficiaria o demandante y/o la correlación de las fuerzas políticas toman la decisión sobre el orden de prioridades en que los proyectos deben ejecutarse.

- * El pragmatismo: se constituye en un modelo de interacción entre técnicos y políticos, de tal manera que se mantiene la participación de la comunidad y de los políticos en la determinación del orden de prioridades y naturaleza pueden ser modificados por los criterios de los técnicos.

De las alternativas anteriores se deduce que los proyectos no rentables financieramente caben en lo que corresponde a las demandas socio-económicas generales, pero se pueden convertir en demandas socio-económicas en asuntos políticos que deben ser asumidas por el estado; en la práctica las decisiones políticas establecen la jerarquía de los proyectos y están por encima de los criterios de los técnicos, la influencia en ocasiones se ve reducida a cambiar plazos y algunas prioridades en forma parcial.

En este punto es necesario aclarar como hoy aparte de la planeación normativa, está la planeación situacional, estratégica y prospectiva (planeación por escenarios); la toma de decisiones sigue siendo asumida en la mayoría de los casos, por el factor político y en menor proporción por el resultado de la interrelación entre lo político y lo técnico.

En expresiones de Parson el costo no es significativo cuando se trata de definir una meta política, sin embargo identificado ya el problema, cuantificado y explicado, definida la demanda es preciso hacer un estudio de alternativas y determinar su viabilidad técnica, su factibilidad financiera y su rentabilidad económica y social para mejorar la toma de decisiones desde lo técnico, así las metas se definen políticamente y los medios técnicamente. La evaluación económica y social de los proyectos tienen sentido para elegir los medios no los objetivos, teniendo siempre en cuenta la interrelación existente entre medios y objetivos y entre política y técnica.

No se puede desconocer en ningún caso el carácter contradictorio del desarrollo económico y social, así la brecha entre la movilidad social y el desarrollo económico en los países del tercer mundo es cada vez más grande, la inestabilidad política en muchos casos, afecta directamente la concreción de los proyectos de inversión.

En un contexto problemático el estado debe tomar decisiones en cuanto a la asignación de recursos para bienes y servicios frente a la inversión en crecimiento futuro, la enunciación de prioridades de inversión la determinan la concepción de desarrollo y la reducida capacidad de consumo de la población con muy bajos niveles de vida, en condiciones de subsistencia.

B. Inversión Pública – Inversión Privada

Los conceptos de inversión pública y privada desde la teoría Keynesiana que reconoce el papel intervencionista del estado en el logro del equilibrio general.

“En la inversión pública el análisis de los beneficios y costos de un proyecto se efectúa desde el punto de vista de toda la colectividad. Con esto no se entiende necesariamente la colectividad nacional, pues puede tratarse muy bien de una región, sino sencillamente de un grupo de individuos lo suficientemente amplio para incluir intereses diversos y hasta contrapuestos. Solo de esta forma será posible identificar el efecto del proyecto sobre el público en general. Naturalmente, esto no excluye que la autoridad pública pueda también proceder a un análisis económico desde el punto de vista de los beneficios privados del proyecto en cuestión, en particular para determinar su capacidad de pago y eventualmente cargar

sobre ellos parte de los costos del proyecto, pero éste es un aspecto secundario del problema que ahora se trata”.²

En la inversión privada el análisis recae sobre la búsqueda de beneficio desde los intereses individuales o de unidades económicas empresariales determinadas, en las condiciones de las fuerzas del mercado. En las condiciones de los países tercermundistas el estímulo a la inversión privada choca con la falta de iniciativa privada y el deseo de afrontar riesgos.

En resumen la inversión pública y privada, aunque son complementarias ponderan de diversas formas los elementos estructurales del desarrollo, interviniendo por vías distintas.

C. La planeación en la formación de una nación.

Planeación: Vista como la determinación de los objetivos y cursos de acción para lograrlos, con base en la elaboración de diagnósticos para identificar problemas y/o necesidades y que orienten la formulación de proyectos y programas a implementar.

La planeación es parte fundamental en un proceso administrativo por esto se constituye en la base para la construcción de una nación, en primer lugar se debe tomar en cuenta la estructura gubernamental, para saber si el servicio público y el servicio privado se complementan, si hay interdependencia entre estos dos sectores, se debe conocer también si operan en forma separada y si son compatibles.

En segundo lugar todo planificador debe analizar en forma cuidadosa y crítica tanto el ambiente interno como el ambiente externo, desde lo interno sus debilidades y fortalezas y desde lo externo sus amenazas y oportunidades, considerar la forma como los elementos de estos ambientes ejercen impacto sobre su plan y trabajar para minimizar las debilidades y amenazas y potencializar las fortalezas y oportunidades.

El tercer elemento es la dotación de recursos, los recursos con que cuenta un país, ya sean humanos, naturales o técnicos. El recurso humano vital en cualquier organización, todo lo que está en el medio ambiente depende del conocimiento, la flexibilidad y adaptabilidad que pueda tener el ser humano y que pueda ejercer para producir cambios significativos; así la preparación de los recursos humanos es uno de los elementos más críticos dentro de las naciones, la pregunta que surge entonces es ¿en qué forma se debe hacer planificación del recurso humano necesario para la formación y crecimiento de una nación?

² MARRAMA, Vittorio. “Política económica de los países subdesarrollados”. Biblioteca de Ciencias Sociales. Ed. Aguilar 3ª Edición, Madrid, 1964. Págs. 257 y 258.

Es aquí donde la academia, más concretamente las universidades pueden hacer su aporte más significativo, no sólo en la formación de los profesionales sino en la proyección y cuantificación del recurso humano, es una tarea que falta por complementar.

Ahora bien es necesario enfocarnos hacia una nueva cultura socio-política, en este sentido, que las personas conozcan y tomen conciencia de lo que existe dentro de un plan, ser informados a través de los medios de comunicación, los sistemas de información deben ser buenos, no se debe llevar a la gente la información sólo en algunos casos, porque cuando solamente los planificadores saben lo que tienen en mente dentro de la formulación de un plan, son los únicos que conocen sus objetivos la gente está fuera no conoce todo esto, por lo tanto no puede ejercer un control social, pero lo que si sabe es el momento en que falla el plan. Esto debe considerarse en la respuesta a ¿por qué falla ese plan?

La población también debe saber acerca de los valores porque son estos los que dan vida a los programas y si no se conocen, entonces van en contra de las expectativas de la gente. Generalmente el truco político es poner las aspiraciones de la gente a alturas don se espera demasiado y luego la incapacidad de los elegidos para satisfacer las expectativas una vez logran el poder, entonces esos medios de comunicación deben servir para informar a la gente que es lo que van a producir los planes para ellos mismos.

En el mismo sentido las estrategias en su formulación y diseño conllevan otro plan, todos formulan estrategias para negociar, entendida la negociación en un sentido amplio como esa comunicación en doble vía para llegar a un acuerdo, se formulan estrategias para diversificar, para manejar los riesgos, para manejar el stress, porque todas las personas todos los miembros de una población son planificadores, de su vida familiar, de sus quehaceres cotidianos, de su trabajo y con más cuidado, compromiso y responsabilidad cuando es con el servicio público.

D. El papel del sistema educativo

Las personas deben aprender a planificar desde los primeros años de escolaridad, desde allí la importancia de su participación en la construcción de la nación, desde niños saber cómo formular, implementar, ejecutar y evaluar los planes es allí cuando adquieren la conciencia, para establecer un compromiso y comprenden los beneficios a obtener de un plan y los beneficios que va a recibir el país en su totalidad a partir del plan donde se puede prever su capacidad de respuesta., lo cual significa que pueden tener la habilidad para responder dentro de una situación determinada en el momento que se presente.

Una fase compleja en la planificación para la construcción de una nación es el re-análisis y la re-evaluación, en términos más vanguardistas, el meta-análisis y la meta-

evaluación, porque con demasiada frecuencia se presentan planes como si fueran perfectos, se les deja seguir su curso normal, pero cuando se empiezan a evidenciar las brechas entre los resultados esperados y los resultados alcanzados se entra en pánico y surgen las correcciones improvisadas, sencillamente porque no ha habido una formulación, ejecución y control sistemático del plan.

E. La participación activa y comprometida de los políticos:

La administración pública y la gerencia pública deben estar psicológica, mental y éticamente conscientes del proceso político, por lo tanto también del proceso de planeación, implica un grado de madurez y compromiso para ejecutar sus responsabilidades, existen elementos como la integridad el respeto por las diferentes capacidades, la idoneidad y la diplomacia para saber cómo enfrentarse a la población, por ejemplo cuando fracasa un plan. La política administrativa debe tener un papel relevante junto con la política económica y social, cualquier formulación de política gubernamental en este sentido requiere para su implementación de una adecuada estructura organizativa; una reforma administrativa busca una transformación radical del aparato público con el fin de que se concreten las políticas económicas y sociales para la nación.

El tecnócrata también debe tener participación política, puesto que presta asesoría permanentemente, cumple con responsabilidades emanadas de programas y compromisos políticos, y el político debe ejercer una relación integrada con los administradores de tal manera que el resultado sea una interacción dirigida a lograr los máximos beneficios en lo político y administrativo de lo público en el camino de la construcción de nación y su desarrollo a escala humana.

Finalmente un planteamiento sobre cómo desde las escuelas de Administración Pública y desde la formación de profesionales en general, se debe contribuir a la racionalizar la acción del Estado, inicialmente rescatando el espíritu de servicio, la noción de servicio público, empezando por entender el papel del administrador público llamado a aportar en el desarrollo del país con su acción, pero esencialmente poniendo en juego el sujeto ético para alcanzar un desempeño idóneo en beneficio del bien común.

Así dentro de esa posibilidad racionalizadora es de vital importancia tipificar el comportamiento ideal de la burocracia, lo que implica entre otras cosas elaborar un código de ética que se haga implícito en el proceso de formación y acción burocrática efectiva, que visto desde los planteamientos de Max Weber, en su teoría burocrática, donde la regularidad, la precisión, la velocidad, y la eficiencia, alcanzada a través de la división fija de tareas, supervisión jerárquica, regulaciones y reglas detalladas, teoría que emerge como una forma de control

social, como un puente entre los intereses particulares y los colectivos; a pesar de tiempo estos fundamentos siguen siendo válidos para elevar el nivel de eficiencia y eficacia del Estado.

III. CONCLUSIONES

El desarrollo requiere un trabajo aunado, entre el sector público y el sector privado, rescatando lo mejor de la sociedad, propiciando una formación permanente y de calidad para las generaciones presentes y futuras, construyendo en equipo y forjando procesos para lograr una nación más justa, más libre, más democrática y en paz.

La inversión pública se considera el factor determinante en el progreso del país, se trata de la deducción del gasto público en las economías modernas, en el Estado Colombiano se requiere la racionalidad y la objetividad en la asignación de los recursos para garantizar el equilibrio en toda la nación.

Para alcanzar un desarrollo armónico es necesario establecer una interrelación vertical entre planes, programas y proyectos, todo enmarcado dentro de un proceso administrativo eficiente y visiblemente articulado entre lo público y lo privado.

El nivel de bienestar de la sociedad, la nación, depende directamente de la satisfacción de sus necesidades y expectativas y la solución de sus problemas, lo cual se logra a través de la eficiencia y eficacia del estado en la implementación de los planes, programas y proyectos

RECOMENDACIONES

En nuestro país la visibilización del sujeto ético es un imperativo, en la toma de decisiones de quienes asignan los recursos, los contratistas, los interventores y la misma comunidad que no realiza un efectivo control social de los proyectos y asume una actitud indiferente.

REFERENCIAS

Referencias de Publicaciones Periódicas:

- [1] Boscá, J. E.; Escribá, J., y Dabán, T. (1999): "Capital Privado e infraestructuras en la producción industrial. Regional" revista de Economía Aplicada, 21, pp.61-94.
- [2] O. Bajo-Rubio; C. Díaz y Montáñez, "Política fiscal Crecimiento en las comunidades autónomas Españolas". Papeles de Economía Española, 1999, pp. 203-218.

Referencias de libros:

- [3] D. A. Aschauer, y J. Greenwood, (1985), "Macroeconomía. effects of fiscal policy", Carnegie-Rochester Conference. Series on Public Policy, 23, pp. 91-138.
- [4] J. De La Torre, y B. Zamarrón, Evaluación de proyectos de Inversión; México: Pearson Educación, 2002, pp.256.
- [5] J.D.Frame "La gestión de proyectos en las organizaciones. Granica, México, 2005, pp.16-28.
- [6] J.M. Henderson, y R.E. Quandt, Teoría Microeconómica, Ed. Ariel, España 1968, pp. 334.
- [7] J.J. Miranda Miranda, Gestión de Proyectos: identificación, formulación, evaluación, 4ª ed. Colombia: MM Editores, 2003, pps. 438.
- [8] Goodland, Robert, "El argumento según el cual el mundo ha llegado a sus límites" en: en desarrollo económico sostenible, TM editores. Ediciones Uniandes, 1994
- [9] Jessop, Bob, "Crisis del estado de bienestar", Bogotá, Siglo del Hombre Editores 1999. Pp- 67
- [10] M.A.Solonet-A. Gozzetti, E.O.Rappetti."Evaluación Económica de proyectos de inversión" 2ed.Ateneo 1984 Buenos Aires, pp. 1-19.
- [11] R. Saavedra."Planificación del desarrollo" Editorial Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2001.
- [12] Lora, E, J. Ocampo y R, Steiner, "introducción macroeconómica colombiana", Bogotá, Tercer mundo Editores-Fedesarrollo 1989.
- [13] Tenjo, Jaime, "Evolución de los retornos a la inversión en educación 1976-1989 en planeación y desarrollo", Vol, XXIV, Santa Fe de Bogotá diciembre de 1993.

