

Formulación y Ejecución de Proyectos de Inversión en Estados y Municipios

Fernando Paz Sánchez

Miembro del INAP

Hace algunos días me preguntaban qué es lo que pasa en México con la economía, por qué no levanta, por qué esta crisis que ya llevamos fácil diez años con ella y no podemos superarla y tal parece que se está eternizando. Hay por ahí algunos investigadores que sostienen que esta crisis es todavía más larga, hablan de un ciclo largo del que, dicen, ya llevamos 30 años y esto realmente empieza a preocupar seriamente. Lo que si es cierto es que después de aquel espectacular crecimiento que tuvimos en los años del "boom" petrolero en 79-81, la economía mexicana no ha vuelto a resurgir y el crecimiento que ha tenido ha sido muy leve, esporádico, de 2 a 3 años cuando mucho para nuevamente volver a caer en condiciones cada vez más tristes.

Recordemos, por ejemplo, que después de la crisis de 82, hubo una ligera recuperación de 83 a 85 y en 86, estuvimos en una situación crítica, y en 87, vivimos la inflación más grande que ha sufrido nuestro país, nuevamente tuvimos una ligera recuperación a principios de los noventas que duró hasta prácticamente 94, pero con crecimientos cada vez menores en 92 y 94, hasta que vino

la caída más difícil que ha sufrido la economía y que fue la del año pasado. Nunca, desde los 30, desde la época del Presidente Pascual Ortiz Rubio, habíamos tenido una caída tan fuerte en la economía como en 1995.

Qué nos está pasando, qué nos hace falta, creo que no tenemos proyectos de inversión, no hay inversiones. Estamos jugando a ver como salimos del problema de la inflación, como resolvemos el problema de las tasas de interés y miles de problemas que tiene la economía de este país, pero no nos ponemos a pensar que necesitamos crecer y para crecer necesitamos invertir.

El motor de este proceso de desarrollo fue durante muchos años el gobierno, la inversión pública fue el motor y alentó cientos, miles de proyectos de la iniciativa privada que crecieron al flujo de este impulso inicial y fueron haciendo grande a este país, a esta economía mexicana. México es el décimo primer país del mundo, por lo que hace a su población y el décimo cuarto a su extensión territorial, o sea, somos uno de los países más grandes del mundo.

Platicando con Adolfo Lugo comentaba que los avances siempre estuvieron fincados en proyectos de desarrollo, que permitieron el desarrollo de obras de infraestructura y el aprovechamiento de los recursos naturales, así como el desarrollo de la industria básica de este país; industria básica que entiendo como la industria de los energéticos, que es la industria del petróleo, el gas y la electricidad, esas son las industrias básicas que dan lugar a todo proceso de desarrollo y que permiten entender lo que empujó a este país; sin las obras de riego, sin las carreteras, sin todo este proceso, no entenderíamos lo que sucede en hoy en México.

Esa fue labor del gobierno, lo mismo que la atención de las cuestiones sociales, los centros de salud, los

conjuntos familiares, los centros asistenciales, los centros educativos; todo este proceso se da al flujo de la inversión pública, aún en otros campos como el almacenamiento y la distribución de comestibles, el crecimiento de la infraestructura comercial es también impulsado a través de los proyectos de desarrollo, de Conasupo, Liconsa y otros organismos.

Fue una labor que nos permitió un gran desarrollo, un largo proceso y la continuidad en los programas de gasto público que permitieron disponer de cuerpos técnicos de muy alto nivel. En México, todos los organismos que les estoy diciendo: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Conasupo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, etc.; todos ellos fueron creando cuerpos técnicos especializados en la evaluación, en la preparación y en la definición de proyectos.

México podía presumir que tenía técnicos de primer nivel a tal grado que los organismos norteamericanos venían al país, primero para ver si nos prestaban y, segundo, para ver que aprendían. Era para ellos muy importante confrontarse con los especialistas nacionales; pocos técnicos en el mundo tienen la capacidad constructiva que tienen los ingenieros mexicanos, lo que han levantado en materia de empresas, en materia de caminos, es digno de asombro en todo el mundo. Hacer carreteras en México, no es tan fácil como en otros países, es un país muy complejo, con una orografía muy difícil, con suelos muy complicados.

Pero de pronto sopla el viento del otro lado y dicen, hay que cambiar la forma en que funciona el modelo de desarrollo. Este modelo de gasto público y alta participación estatal ya no está funcionando en el mundo y tenemos que cambiarlo, tenemos que pensar en uno nuevo.

Quiero decirles que fue un fenómeno que sucedió en muchos lugares del mundo. En Inglaterra viene un período en el que gran parte de la infraestructura estaba en manos del gobierno inglés y llega el momento en que empieza su desincorporación, venta y transferencia al sector privado, mucho antes de que iniciara en México. En la economía chilena también y en muchos otros países. En México se dijo que el gobierno tenía mucho y que por eso estabamos en problemas, que ya no podíamos seguir creciendo, que necesitábamos cambiar el modelo de crecimiento y, entonces, adoptamos el neoliberalismo.

El neoliberalismo, en el caso de México, significa algo muy grande, México tenía una infraestructura construida y operada por el Estado, tenía más de mil empresas y organismos descentralizados que funcionaban en el aspecto productivo, no eran organismos administrativos funcionaban en la esfera productiva. Entonces este cambio tan de prisa, con tanta precipitación, trastoca todo nuestro modelo de crecimiento. Lo primero que afecta son los proyectos con los recortes de gasto, y lo primero que dicen los administradores es recortemos los proyectos de inversión, y recortaron los proyectos de inversión, no hubo recursos para nuevos estudios y proyectos, ya que todo lo que se hiciera se iba a transferir al sector privado; decían, ve como compones lo que tienes porque esto se va a transferir.

Así, se abandona esta estructura, baja el ritmo de actividad en las dependencias, esto repercute en la inversión en proyectos, en estudios, y van desapareciendo cuadros que había costado machismo esfuerzo construir, ¿dónde están?, sé que muchos trabajan como asesores, como prestadores de servicios para gobiernos estatales y para el gobierno federal; otros se han incorporado al sector privado, pero lo cierto es que estos equipos se

desmembraron y con ellos se perdió esta dinámica y se llegó a una etapa de grave escasez de proyectos.

Pero junto a este cambio viene otro, se dice que tenemos que federalizar la acción del gobierno. Yo creo que a lo largo de la historia de México, y hasta ahora, muchos años después de que se habló de federalismo, es cuando realmente se están haciendo los primeros esfuerzos serios para acercarnos al federalismo, pero nos va a costar mucho trabajo porque, por un lado, hemos roto la dinámica de los proyectos, y por el otro, queremos pasarle a los gobiernos de los estados cantidades crecientes de gasto.

Tenemos que procurar que el gasto se apoye en lo que fue la esencia del proyecto de inversión, no puede seguirse gastando nada más en lo que se pide, tenemos que tener una idea muy clara de a dónde queremos conducir a nuestros estados, qué recursos tienen, qué se puede aprovechar; pensar en proyectos de largo plazo que muchos van a poder empezar pero que posiblemente no los puedan ver terminar.

Hay proyectos que se tardan más de seis años. Los proyectos requieren de un período de estudio, de análisis, deben madurarse, se debe tomar en cuenta cómo se van a financiar, ver que no vayan a afectar las finanzas del estado y, posteriormente, una vez que se consideraron todos estos elementos, hacer una evaluación sus beneficios económicos y sociales, ver si el proyecto puede ser viable y buscar su autorización para realizarlo.

Ese es el camino que tenemos que volver a recorrer, nada más que ahora en los gobiernos de los estados. No es posible que nos sigamos ocupando de cosas que suenan muy bonitas en el papel, que se inician y no se acaban. Cuantas estructuras en los estados están ahí a medias, que no se continuaron o que estaban a punto de terminarse y se

dejaron porque ya no eran viables o lo peor, están terminadas pero no operan porque no se tomaron en cuenta algunos elementos de carácter técnico, y estoy hablando no sólo de obras estatales, de obras federales también.

Hay muchas obras abandonadas, que no han rendido los beneficios que se esperaban o que requieren complementarse con otras; nuestros circuitos de riego carecen, por ejemplo, de redes de drenaje y están ensalinitándose, y están perdiendo su tierra; en otros casos no se han tomado las precauciones para decir, señores no podemos llevar estos volúmenes de agua porque estamos ensalitrando el D.F. Lo que está ocurriendo, por ejemplo, en Sonora, es que estamos perdiendo tierras, tierras que costaron machismo dinero. Son obras públicas que no podemos abandonar, habrá que continuar, pero está tarea le corresponde ahora a los gobiernos de los estados y de los municipios, y es ahí donde ustedes participarían como promotores de este proceso.

Necesitamos crear un Centro Estatal de Proyectos de Inversión, ¿cómo se va a organizar este centro? Yo sé que cada estado tiene una dinámica muy diferente, un proceso de maduración muy distinto, una forma de operar, pero además tenemos a los seres humanos, a los gobernadores, a los políticos del estado que también piensan y razonan a su modo.

Yo creo que para crear un Centro Estatal de Proyectos de Inversión, va a haber muchas recetas y va a haber muchas formas de organizarlo, pero de lo que sí estoy convencido es de la urgencia de su constitución.

Considero al Centro Estatal de Proyectos de Inversión como un órgano auxiliar, situado al más alto nivel del gobierno del Estado, debe ser una oficina

directamente dependiente del Gobernador del estado, porque ponerla en cualquier dependencia generará problemas. El encargado de este Centro debe procurar la concurrencia de los proyectos de inversión y los financiamientos, y esto implica que sea una persona que sólo piense en proyectos y que pueda pensar en el largo plazo para poder reunir los proyectos. Ahora, ¿con qué iniciaría el Centro?, primero con un inventario sobre lo que hay que hacer, creo que es fundamental hablar con las dependencias del gobierno federal, con las propias dependencias del estado y con los gobiernos de los municipios para conocer los proyectos de inversión y ver en que estado se encuentran.

Los proyectos de inversión son como una escala musical, amplísima, se van a encontrar desde ideas simples que alguien escribió en 2 o 3 hojas, proyectos más acabados que no contemplan su financiamiento, o que no han evaluado su beneficio-costo o que ya tienen todo reunido pero les falta saber como ejecutarlo.

Al Centro Estatal de Proyectos de Inversión le correspondería hacer un inventario calificado de los proyectos, es decir, informar al propio Gobernador de los proyectos que se tienen y de aquellos que se mencionan en el Estado pero que son solamente ideas, que no han pasado de esa etapa.

Entonces si un proyecto es de interés de gobierno del estado es porque es de alta prioridad, vamos entonces a hacer el estudio para ver si es rentable o no y esa sería la primer función del Centro; promover los proyectos que pueden ser rentables y convenientes para el estado, es decir, ¿qué proyectos son los que realmente necesitamos ahora?, ¿cómo se engranan con otros proyectos vitales para el desarrollo de la entidad? y comenzar a detectar y seleccionar los más prometedores y ver cómo y cuándo se

directamente dependiente del Gobernador del estado, porque ponerla en cualquier dependencia generará problemas. El encargado de este Centro debe procurar la concurrencia de los proyectos de inversión y los financiamientos, y esto implica que sea una persona que sólo piense en proyectos y que pueda pensar en el largo plazo para poder reunir los proyectos. Ahora, ¿con qué iniciaría el Centro?, primero con un inventario sobre lo que hay que hacer, creo que es fundamental hablar con las dependencias del gobierno federal, con las propias dependencias del estado y con los gobiernos de los municipios para conocer los proyectos de inversión y ver en qué estado se encuentran.

Los proyectos de inversión son como una escala musical, amplísima, se van a encontrar desde ideas simples que alguien escribió en 2 o 3 hojas, proyectos más acabados que no contemplan su financiamiento, o que no han evaluado su beneficio-costo o que ya tienen todo reunido pero les falta saber como ejecutarlo.

Al Centro Estatal de Proyectos de Inversión le correspondería hacer un inventario calificado de los proyectos, es decir, informar al propio Gobernador de los proyectos que se tienen y de aquellos que se mencionan en el Estado pero que son solamente ideas, que no han pasado de esa etapa.

Entonces si un proyecto es de interés de gobierno del estado es porque es de alta prioridad, vamos entonces a hacer el estudio para ver si es rentable o no y esa sería la primer función del Centro; promover los proyectos que pueden ser rentables y convenientes para el estado, es decir, ¿qué proyectos son los que realmente necesitamos ahora?, ¿cómo se engranan con otros proyectos vitales para el desarrollo de la entidad? y comenzar a detectar y seleccionar los más prometedores y ver cómo y cuándo se

deben realizar, plantearlos abiertamente en el propio gabinete estatal y una vez aprobados, integrar un programa de gasto estatal que responda a esas prioridades de gobierno.

Qué necesita hacer el Centro, aparte del inventario calificado, hacer una evaluación general de los proyectos de inversión, un proyecto puede ser muy bueno por sí mismo pero a la mejor no es el momento de ejecutarlo porque hay otros más urgentes.

Ahora, en qué los puede medir, pues en lo que queremos, en desarrollo estatal, pero dentro del desarrollo estatal hay desarrollo regional, hay unas regiones que requieren más rápido el impulso que otras. Hay necesidad de crear empleos, vamos a impulsar los proyectos que generan empleos; hay otros que generan integración con otras entidades federativas y me interesan, son vitales para el desarrollo de la entidad, bueno pues vamos a hacerlo, vamos a empujar de ese lado.

Hay que crear en cada Centro Estatal de Proyectos de Inversión una función compleja para hablar en términos más técnicos y que permita sopesar los elementos en la evaluación y darle a cada uno una ponderación, o sea un peso específico. Por ejemplo si lo que me interesa más es el desarrollo regional de estas regiones, éstas van a ser más puntos y si me interesa más generar empleo, le voy a dar más énfasis a los proyectos que generan empleos que a los que no lo generan. Entonces en función de estas relaciones matemáticas los proyectos van acomodándose para ver como quedan. Restaría ver la integración física de su ejecución para si se puede armar un programa de inversiones.

Pienso que los IAP's no pueden ser nada más promotores de esta idea, pueden ser también los que sustenten la política de todo este proceso. Decir, en el

estado tenemos a determinadas personas que saben hacer proyectos de inversión, vamos a decirle al Señor Gobernador quienes son, vamos a ocuparlos para hacer bien desde el inventario hasta el proyecto.

Así en esta línea, estará como asesor técnico en algunos casos y, en otros, estará inclusive como el hombre que realiza el proyecto, que hace el estudio y lo hace bien, y puede convertirse en una persona que contribuya con proyectos de inversión al estado. Creo que no podemos seguir esperando cómo crecemos, que todo venga, ya que los recursos no fluyen a los estados donde no hay proyectos.

Cómo podemos pedir más recursos para la inversión, si no sabemos para qué los queremos. Es muy difícil que salgan a base de pura fuerza, de pura saliva y presión política. Así no puede haber más recursos, pero además desperdiciaríamos la oportunidad de usar la inversión estatal, como lo fue en el pasado la inversión pública para impulsar, para multiplicar el esfuerzo y el empuje del sector privado.

Yo pienso que si logramos esa concurrencia, que la inversión pública apoye los proyectos del sector privado, tendremos multiplicados estos esfuerzos y rápidamente podremos en pocos años, tener un horizonte más claro de lo que podemos hacer y de lo que podemos aspirar en cada estado.