



IDENTIFICACIÓN DE PROYECTOS (NOTA TÉCNICA 4)

Gildardo Guadalupe Arriola Mairén

1. Introducción:

El objetivo de todo proyecto de inversión es el de resolver un problema o necesidad, o aprovechar una oportunidad cuyos efectos beneficiarán a un grupo de ciudadanos o a la comunidad.

El reconocimiento del problema o necesidad u oportunidad es el punto de partida para la identificación de un proyecto. Por eso, resulta importante, conocer las características específicas del problema, sus causas y los aspectos que lo rodean y que pueden ser importantes en el momento de buscar una solución a través del proyecto. Esto se logra, si se cuenta con un sistema de planificación eficaz.

El sistema de planificación tiene tres niveles de acción claramente definidos: en la cúspide una versión amplia y panorámica expresada a través de los PLANES DE DESARROLLO; en la base, una concepción clara, concreta, puntual, dimensionada en el tiempo y el espacio y además específica en términos de recursos y propósitos por medio del PROYECTO, que se califica como la UNIDAD OPERATIVA MENOR. En medio de los dos niveles, se ubican los PROGRAMAS SECTORIALES o REGIONALES, que permiten una lógica conexión e intermediación entre los niveles extremos, tratando de conciliar lo abstracto y etéreo de los planes, con lo concreto y específico de los proyectos

Los organismos estatales de planificación, los ministerios, los consejos de desarrollo regional o departamental, los municipios, etc., tienen la responsabilidad de definir políticas y diseñar estrategias conducentes al mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, escasos por cierto, a través de la estructuración de planes y programas, a partir de diagnósticos nacionales, regionales, departamentales, municipales, etc., que develan los problemas, las carencias, las necesidades, las limitaciones, como también las oportunidades de mercado.

En ese orden de ideas, la identificación de proyectos (Proyecto génesis), en términos estáticos, se convierte en ese proceso a través del cual los planes nacionales de inversión y las estrategias de cada sector se traducen en inversiones específicas y programas de acción. Sin embargo, **el proceso es típicamente dinámico e iterativo, avanzando y retrocediendo a través de las etapas principales**, en cualquiera de las cuales pueden generarse nuevas ideas del proyecto.

Por lo tanto, la tarea de los analistas de proyectos, es la de proponer opciones factibles de solución de problemas o atención de necesidades, basados en la información y los diagnósticos elaborados en los niveles superiores, buscando armonizar las orientaciones y políticas de mayor espectro con los anhelos y deseos de las comunidades.

No obstante, lo dicho, los proyectos se originan en una multiplicidad de fuentes. En el curso de la elaboración de una estrategia sectorial se pueden identificar proyectos potenciales y clasificarse con arreglo a un orden de prioridad.

En sectores o subsectores con inversiones grandes de capital no vinculadas a otras, como la electricidad, se prepara a menudo un programa de inversiones más complejo con la utilización

Derechos Reservados Centro Universitario de Oriente de la Universidad de San Carlos de Guatemala; Finca El Zapotillo, Zona 5, ciudad de Chiquimula, Chiquimula, Guatemala, C.A. El CUNORI prohíbe cualquier forma de reproducción, almacenaje de la totalidad o parte de esta obra, sin autorización por escrito del Director.

de un enfoque de análisis de sistemas. Esto proporciona un marco coherente para la secuencia cronológica de proyectos específicos que en conjunto constituyen la solución de costo mínimo para hacer frente a la demanda prevista de electricidad.

En la práctica surgen con frecuencia ideas de proyectos derivados de la identificación de:

- a) Demandas o necesidades insatisfechas y del análisis de los medios posibles para satisfacerlas.
- b) Problemas o limitaciones en el proceso de desarrollo causados por escaseces de instalaciones esenciales, servicios y recursos materiales o humanos y por obstáculos institucionales o de otra índole.
- c) Recursos materiales o humanos no utilizados o subutilizados y oportunidades para su conversión a fines más productivos, o, a la inversa, recursos naturales utilizados en exceso que se necesita conservar o restablecer.
- d) La necesidad de complementar otras inversiones (como la de proporcionar enlaces ferroviarios o portuarios a un proyecto minero).

Las ideas de proyectos también pueden emanar de:

- a) Iniciativas de empresarios privados que desean aprovechar las oportunidades que perciben o como reacción ante incentivos de carácter fiscal (Incentivos forestales, fomento a las exportaciones, maquila, etc.).
- b) La reacción de un gobierno a presiones políticas o sociales, originadas en desigualdades económicas o regionales.
- c) El seguimiento de objetivos nacionales, como el de la autosuficiencia en la producción alimentaria.
- d) La ocurrencia de sucesos naturales (sequías, inundaciones, terremotos).
- e) El deseo de crear una capacidad local permanente para llevar a cabo actividades de desarrollo mediante la fundación de organizaciones locales y comunitarias.

Por último, las ideas de proyectos pueden originarse no sólo dentro de un país sino también en el extranjero como resultado de:

- a) Propuestas de inversión de empresas multinacionales.
- b) Actividades de programación de organismos de ayuda bilateral o multilateral y de sus proyectos en marcha en el país.
- c) La influencia de estrategias de inversión adoptadas por otros países en desarrollo, así como de las oportunidades creadas en virtud de acuerdos internacionales (por ejemplo, acerca de la utilización de recursos submarinos).
- d) La opinión profesional prevaleciente o el consenso público dentro de la comunidad internacional en campos como los de población, ambiente y alivio de la pobreza.

2. Definición de los objetivos de un proyecto:

La identificación inicial y la selección preliminar de ideas de proyectos constituyen una etapa crítica del proceso de planificación. Las decisiones que se adopten implícita o explícitamente en esta etapa pueden tener consecuencias de largo alcance para el proyecto. Es probable que algunas decisiones sean irreversibles por muy concienzudas que sean la preparación y evaluación subsiguientes, en tanto que otras pueden determinar en gran parte la calidad del proyecto y su efecto en el desarrollo.

Como en otros campos del empeño humano, **no hay nada que sustituya al estar acertado desde el principio.**

Por obvio que pueda parecer, vale la pena subrayar que es importante comenzar definiendo de manera explícita los objetivos que el proyecto se propone alcanzar.

Al proceder así puede ponerse de manifiesto que **no todos los objetivos son mutuamente compatibles**. En ese orden, **el objetivo de maximizar la producción o las exportaciones tal vez tenga que sopesarse con el objetivo de elevar el nivel de empleo interno o de mejorar la distribución del ingreso.**

Esto significa, que si se quiere alcanzar el objetivo de maximizar la producción, no puede a la vez lograrse el objetivo de elevar el nivel de empleo interno, puesto que, probablemente la maximización de la producción requiera la utilización de mayor cantidad de bienes de capital (maquinaria) que de fuerza de trabajo. De ahí que debe decidirse, entre crear fuentes de trabajo (mejorando la distribución del ingreso) o mejorar la competitividad internacional.

También puede ponerse en evidencia que el proyecto propuesto no es igualmente adecuado para alcanzar todos los posibles objetivos, tal vez el proyecto tenga que ser ensanchado o bien perseguirse algunos de los objetivos a través de otros objetivos. Para citar un ejemplo, el objetivo de un proyecto agrícola podría ser funcional (proporcionar un servicio nacional), regional (desarrollar una zona determinada del país), o subsectorial (expandir la producción de un cultivo determinado), pero es probable que no sea todo esto a la vez.

La selección de un objetivo sencillo y claro, como el robustecimiento de un servicio nacional de extensión agrícola, puede aumentar las perspectivas de éxito. También puede, sin embargo, limitar la contribución al desarrollo a menos que también se emprendan otras inversiones complementarias (como en materia de investigación o crédito agrícolas). Esto plantea la cuestión de la complejidad del proyecto.

El dedicar atención explícita a los objetivos de un proyecto en la etapa más temprana debe incluir esfuerzos para asegurar que todas las partes que van a intervenir en su ejecución y operación comparten un punto de vista común de los objetivos y de la estrategia para llegar a ellos. Entre los que deben ser consultados desde el principio figuran las autoridades políticas pertinentes así como los beneficiarios finales, cuya participación activa es necesaria a menudo para el éxito de un proyecto, como, por ejemplo, cuando se trata del desarrollo rural y urbano. Lo mismo se aplica al organismo u organismos de ayuda externa que cabe esperar que financien el proyecto. El no llegar a un entendimiento mutuo de los objetivos de un proyecto y el no obtener un compromiso firme de todas las partes interesadas ha generado fricción a menudo entre los prestamistas y los prestatarios y se ha traducido en una ejecución y operación deficiente del proyecto.

La identificación de proyectos y su preparación subsiguiente puede verse como un proceso que se mueve en dos direcciones complementarias. Por una parte, el número de ideas de proyectos sometidas a consideración necesita reducirse y, por otra, las ideas sobrevivientes de proyectos necesitan definirse con detalle cada vez mayor.

2.1 Eliminación de opciones:

Es importante al comienzo considerar una amplia gama de posibles opciones de diseño. **Con demasiada frecuencia las ideas de proyectos se exponen y elaboran sin considerar en grado adecuado otros medios opcionales, y posiblemente más baratos o más eficaces, de lograr los mismos objetivos.** Las consecuencias, bien sea que se deriven de **intereses establecidos**, de **presión política**, o simplemente de falta de información, son las mismas: oportunidades perdidas o renunciadas, que rara vez pueden recapturarse.

A medida que avanzan la identificación y preparación, la gama inicialmente amplia de enfoques opcionales se va reduciendo a unos pocos y después a uno que está bastante bien definido en sus componentes físicos e institucionales, costos, beneficios y riesgos para estar listo para su evaluación, ejecución y operación.

2.2 Elaboración de los detalles:

A medida que se eliminan las opciones, el detalle y la precisión del diseño de cada aspecto del proyecto aparecen delineados con más agudeza. Esto evita hacer un trabajo preparatorio innecesariamente detallado en relación con opciones que eventualmente se descartan. **La diferencia entre la identificación y el trabajo de preparación con frecuencia es más de grado que de especie.** Esto significa, que siempre se ponderan los mismos aspectos, más sin embargo, la profundidad es menor en la etapa en que se está seleccionando la idea. No obstante, ello depende de la complejidad y del tamaño del proyecto.

De tal suerte que **en proyectos sencillos, la etapa de identificación se agota, con el hecho de bosquejar o sistematizar la idea en una matriz lógica o marco lógico,** en tanto, **la fase de preparación se concreta con la formulación del perfil.**

Cuando **se trata de proyectos altamente complejos, la identificación implica llevar la idea a nivel de perfil o inclusive al de prefactibilidad,** en consecuencia, **la preparación propiamente de proyecto, comprende el estudio a nivel de factibilidad** y en algunos casos, el diseño definitivo.

3. Preselección de ideas de proyectos:

Los criterios para preseleccionar o modificar ideas de proyectos -y sus opciones de diseño- serán amplios o generales inicialmente y se harán más refinados a medida que se lleva adelante el trabajo. Para preseleccionar proyectos, lo que normalmente se trabajan son estudios a nivel de perfil. En **un estudio a nivel de perfil se debe concluir acerca de las posibilidades del proyecto** desde el punto de vista del mercado, técnico, financiero, socioeconómico y ambiental. En consecuencia, en esta fase, se puede llegar a determinar que el proyecto, **tiene una probabilidad alta de ser factible,** o bien, **que debe rechazarse** por que:

- a) La tecnología propuesta no es compatible con los objetivos del proyecto o la capacidad local (si uno de los objetivos del proyecto es elevar el nivel de empleo en una comunidad, no se puede proponer tecnología de punta, por ejemplo).
- b) El riesgo a asumir es excesivo.
- c) La demanda es insuficiente para absorber la producción estimada, y no existe la posibilidad de aprovechar ventaja comparativa alguna, que pudiere compensarla (mano de obra barata, materias primas de bajo costo).
- d) El suministro de materias primas es insuficiente o no existe mano de obra calificada.
- e) El diseño es excesivamente ambicioso con relación con la capacidad institucional y empresarial.
- f) Los costos ordinarios de operación son excesivos con relación con los recursos financieros disponibles.
- g) Los costos económicos, sociales o **ambientales** son excesivos en relación con los beneficios esperados.
- h) No se cuenta con la dedicación de los presuntos beneficiarios o falta de apoyo político de las autoridades clave.

Muchos de los criterios de preselección son inevitablemente vagos y es importante que el personal que comparte la formulación de decisiones llegue a un entendimiento común de los criterios que se van a utilizar y acerca de cómo se van a aplicar de manera uniforme.

El examen o evaluación de la experiencia real con proyectos similares que ya están en marcha o que ya se han terminado pueden proporcionar valiosos conocimientos internos que ayuden al proceso de preselección. Si no hay un diseño de proyecto sometido a consideración que satisfaga los criterios de preselección, puede que se precise recurrir a la investigación a fin de desarrollar nuevos enfoques.

4. Estudio de prefactibilidad:

En el caso de **inversiones grandes**, no es posible seleccionar una idea con un estudio a nivel de perfil, pues el riesgo es mayor. De tal suerte, también la preparación del proyecto requiere de mayores recursos, de ahí que previo a pasar a esa fase es conveniente hacer un estudio a nivel de prefactibilidad. Este estudio debe llevarse a cabo justo con el detalle suficiente para determinar la justificación de la idea del proyecto y **discriminar las opciones tecnológicas** y de diseño **que se considerarán en la preparación del proyecto** (estudio de factibilidad o diseño definitivo). Aunque no se profundiza en los análisis del mercado, técnicos, financieros, económicos, sociales, ambientales, e institucionales más complicados, deberán señalarse cualesquiera aspectos que merezcan se les preste atención especial. A fin de poder adoptar una decisión acerca de las justificaciones de la idea del proyecto, el estudio deberá abordar y examinar, al menos:

- a) La magnitud e índole de la demanda o del mercado del producto o servicio, y los grupos de beneficiarios presuntos o esperados o zonas considerables como objetivo.
- b) Las soluciones técnicas opcionales o conjuntos técnicos disponibles, con las estimaciones correspondientes de producciones, incluida la identificación de tecnologías de las que ya está haciéndose uso local y sus posibilidades de mejoramiento.
- c) La disponibilidad de los principales recursos físicos y humanos y las aptitudes que se necesitarán.
- d) El orden de magnitud de los costos, tanto para la inversión inicial como para la operación continuada.
- e) El orden de magnitud de las tasas de rendimiento financiero y económico (donde fuere aplicable).
- f) Cualesquiera limitaciones institucionales o cuestiones de política susceptibles de ejercer un efecto importante en el proyecto propuesto.

5. La prueba de la identificación:

Cualquiera que sea el mecanismo que se emplee para el examen interno o presentación de informes, se puede considerar que un proyecto ha pasado la **prueba** de identificación y está listo para su preparación detallada, es decir realizar el estudio a nivel de factibilidad o diseño definitivo, cuando:

- a) Se han identificado opciones y posibilidades importantes y se han hecho algunas selecciones iniciales.
- b) Se han identificado y parecen ser susceptibles a una solución los principales problemas institucionales y de política que afectan al resultado del proyecto.
- c) Las opciones seleccionadas del proyecto es probable que se justifiquen, habida cuenta de las estimaciones imprecisas de los costos y beneficios esperados.
- d) Parece que el proyecto contará con el apoyo suficiente de las autoridades políticas y de los beneficiarios presuntos.
- e) Se tienen perspectivas razonables de que se dispondrá de financiamiento suficiente de fuentes internas y, en caso necesario, externas.
- f) Se ha establecido un programa específico de preparación.

6. Fuentes de asistencia para la identificación de proyectos:

Según ya se ha comentado, los proyectos se identifican a través de una multiplicidad de medios. Muchos surgen como parte del proceso normal de planificación de la inversión por los organismos auxiliares del gobierno. Algunos se originan en proyectos que ya están

operándose en el mismo sector y en la continuada relación con los prestamistas externos que financian esos proyectos. Otros nacen de la discusión general con esos prestamistas acerca de las estrategias de desarrollo nacional o sectorial.

Algunos organismos bilaterales o multilaterales de ayuda, incluido el Banco Mundial, tienen misiones residentes regionales o locales, una de cuyas finalidades es ayudar a identificar y preparar proyectos, o pueden enviar de su sede correspondiente misiones de identificación específicas. Organismos especializados de las Naciones Unidas, como la FAO y la UNESCO - ya sea por sí mismos o a través de programas de cooperación con otros organismos de ayuda- proporcionan servicios para la identificación y preparación de proyectos en sus campos especializados. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es una fuente principal de asistencia financiera y técnica de estudios de recursos naturales y de prefactibilidad emprendidos como parte de la identificación de proyectos, así como para el trabajo que se lleva a cabo en etapas posteriores de la preparación de proyectos.

7. Métodos:

Entre tantos métodos, que se utilizan para identificar propuestas de intervención social (proyectos), se pueden mencionar los siguientes:

7.1 Método ascendente:

Este se basa en la planificación participativa, de abajo hacia arriba, parte de las necesidades de los eventuales beneficiarios. No se preocupa mucho por los recursos disponibles o el entorno. Directamente detecta lo que la población cree que necesita (demanda aparente). Aunque existe el riesgo de confundirse una necesidad con un deseo, evita la eventual ignorancia desvinculante de las instancias de gobierno, que decretan lo que les conviene a las comunidades.

7.2 Método deductivo:

Parte de directrices o políticas globales, sectoriales o regionales, de arriba hacia abajo, de lo genérico a lo específico. En muchos casos se utiliza la matriz DOPI (directriz, objetivo, producto, insumos) o marco lógico.

7.3 Método integrado:

Se basa en la consulta de los beneficiarios sobre sus necesidades urgentes, debidamente orientadas por funcionarios preparados y con alto sentido de la ética, que logren integrarlas a un esquema de desarrollo nacional. Se trata de compatibilizar la acción particular con el todo nacional, especialmente con las políticas sectoriales y regionales, coherentes y realistas.

7.4 Método tendencial:

Se fundamenta en el pronóstico de las consecuencias de la inercia aparente de los estados históricos de fenómenos biológicos, físicos, económicos y humanos. El supuesto, es procurar modificar, aprovechar, neutralizar, atenuar o compensar dichas tendencias. Se funda en proyecciones, por ejemplo, de demanda y oferta, de la deforestación, etc.

7.5 Método de identificación horizontal de perfiles de proyecto:

Busca identificar las disfunciones actuales o previsibles del sistema que compone un asentamiento humano y su entorno inmediato, una región o un país como expresión multirregional o como fenómenos de relaciones internacionales. En esencia, busca localizar estrangulamientos o cuellos de botella, o bien sobredimensionamientos (como exceso de capacidad instalada, congelamiento de capital). Ejemplo: en la actualidad se tiene la intención de insertar al país en un mercado global, sin embargo, se carece de la infraestructura necesaria (aquí se presenta una disfunción).

7.6 Método de compensación:

Pretende puntualizar necesidades, recursos y respuestas (soluciones) a partir del análisis de variables endógenas y exógenas. Ejemplo: análisis de ventajas y desventajas comparativas:

proyecto: compensar o resolver las diferencias identificadas con acciones de desarrollo.

7.7 Métodos evolutivos:

Se basan en los esfuerzos científico-tecnológicos de adaptación que las comunidades hacen para resolver problemas reales o potenciales que su propia dinámica genera, mediante nuevas respuestas o mejoras a las actuales –innovación (nuevos satisfactores, nuevos procesos), optimización (mejora o actualización de sistemas vigentes), renovación (sustitución de sistemas obsoletos). Los proyectos de extensión agropecuaria, son una expresión de estos métodos, pues con ellos se pretende brindar o transferir mejores medios tecnológicos a las comunidades a fin de que sus rendimientos en producción mejoren.

7.8 Método de recomposición:

A partir de catástrofes, se impone la necesidad de reconstruir, considerando las limitaciones y la capacidad organizativa. A través de este método, se debe jerarquizar en función de lo más urgente, dónde se localiza, cuándo hacerlo, con qué, y cuál va a ser el entorno físico, biológico, social o institucional en que se va a dar. Estudios de vulnerabilidad (acciones preventivas y curativas). Este sería el caso del municipio de la Unión en el departamento de Zacapa, precisamente en este momento.

7.9 Método por juicio de expertos:

Se basa en la participación de personas con formación, experiencia y creatividad, quienes pueden evocar sistemáticamente acciones posibles de desarrollo. Método Delphi.

7.10 Método de exclusión:

Se fundamenta en el principio de los diagramas matemáticos de tipo Euler-Venn. Se aplica principalmente para buscar el desarrollo de una región, considerando algunas variables comunes como: población rural deprimida, recursos naturales utilizables, infraestructura básica, etc.

7.11 Método de retroanálisis:

Implica identificar la situación problemática; determinar su relevancia; definir sus causas; proponer objetivos; identificar acciones de desarrollo para conseguir los objetivos; y jerarquizar los proyectos en función de su sensibilidad-costos.

7.12 Método de proyecto focal:

Este procedimiento consiste en detectar acciones que sean estratégicas para el desarrollo local, regional o nacional, una vez se ha identificado el perfil focal. Acciones que deben considerarse antes, durante y después de la implementación del proyecto focal.

7.13 Método de impacto ambiental:

A partir de los impactos ambientales previstos para un determinado proyecto, pueden identificarse nuevos proyectos, que tiendan a mitigarlos. Por ejemplo: conversión de los desechos de un aserradero en energía. Matriz de Leopold.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Baum, Warren C. y Tolbert, Stokes M. "Identificación de proyectos" en La inversión en desarrollo. Madrid: Editorial Tecnos, 1986.

Solís, Henry. Identificación de proyectos. San José, C.R.: ICAP, 1989.