Correlat. 1701

34242

UNA ESTRATEGIA DE ARTICULACION INSTITUCIONAL DE APOYO A LA PROMOCION DE LAS PEQUEÑAS UNIDADES PRODUCTIVAS

Lic. Cristina Andreu
Lic. Nilda Torti

ISBN 950-99308-3-0

G.13
G.334
N.1211
F.331.1

Buenos Aires, Setiembre de 1988

ANDREU de GALLIANO, María Cristina

Licenciada en Sociología en la UCA "Santa María de los Bs.As." 1973.

Se desempeñó en investigación y promoción social en la Dirección de Servicios Sociales del Ministerio de Bienestar Social - Provincia de Buenos Aires y en la Dirección de Psicología y Asistencia Social del Ministerio de Educación de la Pcia. de Buenos Aires.
En relación a actividades de docencia e investigación universitaria trabajó en la cátedra de Asistencia Social Argentina-Facultad Ciencias Económicas y Sociales - U.C.A. - con el Prof. Gonzálo Cárdenas, el Instituto de Hispanoamérica de la Universidad del Salvador y en metodología de los estudios sociales en la UCA, Universidad del Salvador y la U.C.L.P. Sede Quilmes.
En forma especial, ha tenido participación en estudios acerca de la condición femenina en el C.I.C. Bs.As., y publicado "La participación femenina en el mundo del trabajo", colaboración para el documento presentado por la delegación oficial argentina al Congreso Internacional de la Mujer - Nairobi - 1985, y "La mujer trabajadora en la legislación argentina" en "La mujer en la organización nacional" - Congreso Nacional - Rosario - 1986.
En el C.F.I. trabajó, desde 1981 a 1984, en la Coordinación de Investigaciones Básicas Regionales en la realización de diagnósticos socio-económicos, y en 1985 en el Area Sociales de la Dirección de Proyectos, en diagnósticos institucionales referidos al sector público en el área de promoción y acción social. Desde 1986, se ha especializado en la temática del desarrollo organizacional, referido a estrategias de impulso socio-productivo.

TORTI, María Nilda

Lic. en Sociología · UBA ·

Desde 1975 hasta 1983 se desempeñó como Técnica Superior en el Area de Coordinación del Consejo Federal de Inversiones. En tal carácter ha desarrollado la especialidad en informática orientada a la planificación, la asignación de recursos, la toma de decisiones en la actividad técnica anual del CFI.
Desde 1984 hasta la fecha se desempeña en la Dirección de Proyectos, Area Sociales en dos líneas temáticas:
1) Diagnóstico institucional: Areas de promoción social a nivel nacional y provincial.
2) Programas provinciales de promoción a las pequeñas unidades productivas.

El Consejo Federal de Inversiones fue creado en 1959 por decisión política de las provincias argentinas. Animó este hecho la necesidad de cristalizar un espacio de reflexión y planeamiento de la realidad regional del país. Esta tarea debía concretarse desde una visión doctrinariamente comprometida con el afianzamiento del federalismo y la búsqueda del protagonismo de los hombres y mujeres, que desde los más diversos escenarios territoriales se esfuerzan por alcanzar un destino superior de vida.

El Consejo Federal de Inversiones constituye una experiencia creada, dirigida y sostenida con recursos de los propios estados provinciales miembros. Estas circunstancias le confieren al Organismo rasgos definidamente particulares. La coexistencia de identidades provinciales con realidades heterogéneas, y a veces contradictorias, constituye un estímulo para el desarrollo de un espíritu solidario reclamado no sólo por la necesidad de dar coherencia a su conducción política, sino también alentado por el requerimiento de trascender los intereses inmediatos y puntuales de cada provincia; afianzando de esta manera el principio de equidad y redistribución de los recursos movilizados en favor de las áreas de menor desarrollo relativo del país.

La consolidación de este organismo, además de promover la solidaridad de los estados provinciales, contribuye a crear las condiciones para mejorar las relaciones entre Provincias y el Estado Nacional. Diálogo todavía signado por prácticas centralistas esterilizadoras de la creatividad y el potencial de desarrollo de las regiones.

Para la promoción del desarrollo regional, el Consejo Federal de Inversiones se vale de ciertos instrumentos fundamentales: la investigación básica, la cooperación técnica y la capacitación.

A través de estos instrumentos de promoción —impulsados con equipos profesionales y técnicos propios— el Consejo Federal de Inversiones concreta convenios con organismos nacionales o internacionales, potenciando de esta manera su capacidad de gestión y alimentando la cooperación e integración horizontal de equipos inter-provinciales.

A través de sus diversas etapas el Consejo Federal de Inversiones ha concretado investigaciones básicas orientadas a la exploración de áreas fundamentales de la problemática regional. En tal sentido se puede inventariar a modo de ejemplo la coordinación inter-jurisdiccional para relevar y sistematizar información estadística de base, diversas investigaciones sobre las condiciones de desenvolvimiento de las economías regionales, el análisis de los sistemas y estructuras sociales locales y las diversas dimensiones que caracterizan las condiciones de vida de la población.

Sería extenso detallar los contenidos de múltiples programas y proyectos de cooperación técnica, llevados adelante por el Organismo.

El desarrollo de cursos, jornadas y seminarios conforma otra de las líneas de acción valorizadas particularmente, ya que a través de estos eventos, se alienta el contacto y el intercambio de experiencia de los participantes provenientes de diversas jurisdicciones y unidades institucionales.

Conjuntamente a las acciones referenciadas, el Consejo Federal de Inversiones acompaña iniciativas interprovinciales, como el Tratado del Norte Grande y el Nuevo Cuyo, las cuales aportan nuevas respuestas a las restricciones que impone la coyuntura actual.

Experiencias que se encuentran en la línea de afianzamiento de la descentralización y federalización del país.

Ing. Juan José Ciácera
Secretario General

PROLOGO

El quehacer del Consejo Federal de Inversiones ha apuntado a la búsqueda de propuestas renovadoras para hacer frente a los graves problemas socio-económicos que afectan a las provincias.

No puede ignorarse la profunda repercusión de esta crisis a nivel de las políticas del estado. Este impacto es de múltiples dimensiones pero afecta sobre todo la capacidad técnica y política para orientar procesos de crecimiento económico con equidad distributiva. El afloramiento de múltiples tensiones sociales y el agravamiento de las condiciones de vida de importantes núcleos de población plantean al estado formidables desafíos.

En la búsqueda de respuestas, el CFI y las provincias fueron conformando a partir de mediados de 1986 una línea de trabajo tendiente a desarrollar acciones que, tomando como eje las pequeñas actividades productivas, dieran impulso a la creación de empleos productivos y a la organización solidaria de los pobladores.

En este campo el accionar del CFI se orienta a fortalecer la capacidad de los estados provinciales para la implementación de proyectos de promoción de pequeñas unidades productivas mediante una estrategia diversificada. capacitación y asesoramiento a equipos técnicos multidisciplinarios; fomento de la coordinación y la articulación entre diferentes entidades del estado provincial; búsqueda y gestión de oportunidades de financiamiento; creación de un ámbito de reflexión y discusión de la problemática entre equipos técnicos interprovinciales.

En esta labor se fueron elaborando distintos tipos de documentos, algunos como producto de las acciones de gobiernos provinciales, otros como resultado de la interacción con equipos del CFI.

El CFI considera que la publicación y difusión de esos documentos interesa como contribución al desarrollo de las políticas sociales y al conocimiento de las realidades provinciales.

Ing. Marta Velazquez Cao
Directora de Proyectos

UNA ESTRATEGIA DE ARTICULACION INSTITUCIONAL DE APOYO A LA PROMOCION DE LAS PEQUEÑAS UNIDADES PRODUCTIVAS

INDICE

INTRODUCCION 1

CAPITULO 1 EL CONVENIO ENTRE EL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES Y LA SECRETARIA DE DESARROLLO HUMANO Y FAMILIA. OBJETIVOS Y MODALIDADES OPERATIVAS. 3

CRISTINA ANDREU - NILDA TORTI - JUAN CARLOS COUMET

CAPITULO 2 INFORME SOBRE EL PRIMER ENCUENTRO INTERPROVINCIAL DE EVALUACION DE PEQUEÑOS PROYECTOS PRODUCTIVOS 29

SILVIA SENEN GONZALEZ - CRISTINA ANDREU - JUAN CARLOS SERRA - NILDA TORTI

CAPITULO 3 PROPUESTA INSTITUCIONAL "PROGRAMA DE PROMOCION A LAS PEQUEÑAS UNIDADES PRODUCTIVAS" 43

CRISTINA ANDREU - NILDA TORTI

INTRODUCCION

La Producción es un proceso socioeconómico por sus implicancias y por el conjunto de fuerzas que lo estructuran.

En la voluntad de superar las dicotomías sectorialistas que desarticulan la acción del Estado, en sus variadas formas y en especial la acción de organismos de planificación aplicada como el CFI, hemos propuesto desde la Dirección de Proyectos, Area Sociales, una estrategia de impulso al desarrollo socioeconómico basada en la promoción de pequeñas unidades productivas de base solidaria o de interés social, destinados a población en condiciones de vulnerabilidad.

La estrategia se basa en el fomento a la articulación institucional necesaria para la promoción de esta política entre los diversos sectores de la administración estatal y con las organizaciones intermedias, en un claro intento de impulsar las de base popular en el ámbito nacional, provincial y municipal.

No partimos de la adhesión a un modelo paradigmático en lo económico social, sino de la práctica de un modo de hacer, pensar y sentir que privilegia la concertación y reafirma el rol social del Estado como agente colectivo de la voluntad general expresada en los diversos ámbitos del gobierno federal.

Es por ello que se promueve en 1986 la firma de un Convenio entre el CFI y la SDH y F con el objetivo de aunar esfuerzos de gestión financiera y asistencia técnica que apoyasen programas provinciales de desarrollo de pequeños proyectos productivos que organizasen a población femenina, juvenil y discapacitada.

La firma de la Primer Acta Complementaria estipuló; los montos de financiamiento dispuestos para la gestión presupuestaria 1986/87 de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, los recursos técnicos acordados por el Consejo Federal de Inversiones y las primeras Provincias elegidas por condiciones de disponibilidad para el desarrollo de la estrategia y carencia de recursos para realizarla.

Desde entonces se inician las actividades correspondientes a la realización de la operatoria mencionada que fueran reseñadas en el Informe de Evaluación del Acta Complementaria Nro. 1 - Convenio CFI-SDHyF- Julio 1987 y del que se transcribe una síntesis (Cap. 1).

En noviembre de 1987 se realizan, en la sede del CFI, las primeras jornadas de análisis con la participación de los técnicos de los equipos provinciales intervinientes y en ella se mencionaron las restricciones y obstáculos más comunes como también las perspectivas de desarrollo.

El segundo capítulo de esta publicación reseña una síntesis del intercambio efectuado y el tercero es un documento de trabajo interno que esboza la propuesta de trabajo institucional a realizar por el CFI, en apoyo a la promoción de pequeñas unidades productivas.

Las tareas de actualización continúan y es nuestro objetivo, en esta oportunidad de las Segundas Jornadas de Análisis sobre Programas de Promoción y Asistencia a Pequeñas Unidades Productivas, a realizarse en La Rioja, ofrecer a consideración de los estados provinciales este material que pueda servir para el desarrollo de programas que impulsen esta estrategia.

Buenos Aires, septiembre 1988.

CAPITULO I :

CONVENIO ENTRE EL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES Y LA SECRETARIA DE DESARROLLO HUMANO Y FAMILIA

OBJETIVOS Y MODALIDADES OPERATIVAS

Informe de Evaluación
Julio de 1987
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

I - INTRODUCCION

El Convenio entre la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia - Consejo Federal de Inversiones constituye la concreción de una iniciativa que vincula a ambos Organismos en función de complementar más satisfactoriamente los programas de promoción y desarrollo social que ambos sostienen.

La tarea de organización institucional del ámbito de las dependencias del estado que realizan acciones de investigación y acción social fue iniciada con entusiasmo en el nuevo período constitucional. En todos ellos existía una rica experiencia iniciada en la década del '50. Sin embargo, los efectos de desintegración orgánica del estado implementados en el período de la dictadura militar fue particularmente desvastadora en políticas de promoción y desarrollo social y de los recursos humanos y financieros ocupados en el sector. Es por ello que se impone la necesidad de realizar políticas de articulación orgánica entre las áreas en los ámbitos nacionales, provinciales y municipales que permite implementar propuestas acordes a las necesidades del conjunto social.

Este Convenio es una de las formas de encuentro de tales condiciones. Hemos realizado tareas de cooperación que incluyeron además de desarrollo de los objetivos específicos del plan de trabajo, el tejido de una red de relaciones que impulsan las acciones de ambos organismos, en función de las necesidades provinciales.

Este informe, realizado al finalizar el primer año de ejecución del Primer Acta Complementaria del Convenio SDHyF-CFI, firmada en julio de 1986, surge como forma de evaluación del mismo, y para la reflexión y expansión de dichas acciones. La tarea de su redacción fue encomendada a los técnicos actuantes por el C.F.I., pero creemos necesario hacer referencia al aporte del conjunto de funcionarios de ambas dependencias y especialmente a los de las provincias que fueron involucradas en esta primera fase del mismo. Ellos y sus áreas de responsabilidad directa han puesto su esfuerzo para que esta iniciativa de desarrollo en las mejores condiciones posibles.

A continuación se presenta la fundamentación y los objetivos de las acciones realizadas, la metodología utilizada para la programación y ordenamiento de las actividades, la descripción de las tres etapas del desarrollo de los proyectos, la evaluación de las actividades programadas y la propuesta para dinamizar la asignación de fondos.

Esperamos que la promoción de los grupos comunitarios y de sus proyectos productivos que fueron el objetivo último, se realice en condiciones satisfactorias en el sentido de aunar logros de desarrollo institucional y social.

II. FUNDAMENTACION Y OBJETIVOS

Experiencias similares realizadas desde el Programa "Desarrollo Social y Educación" del C.F.I., que vincula los aspectos del desarrollo social de la población carenciada con alternativas productivas, como estrategia de promoción, y desde Programas de Promoción de la Mujer, de los jóvenes y del Discapacitado" de la S.D.H. y F., posibilitaron firmar un Convenio de Colaboración e intercambio entre ambos organismos. El Acta Complementaria Nro. 1 determinó que ambas instituciones se comprometieran a abordar la temática de identificación, formulación, evaluación y financiamiento de proyectos que empleen sectores de población femenina, juvenil y/o discapacitada. Para ello, el CFI tomó a su cargo la asistencia técnica a equipos provinciales que presentaban escasez de recursos para desarrollar la temática, cooperando en las distintas etapas de la operatoria hasta la presentación del proyecto a la Secretaría para su financiamiento. La Secretaría de Desarrollo Humano y Familia comprometió recursos de los Programas Especiales asistidos para subsidiar la implementación de los proyectos.

Esta operatoria se desarrolló a título experimental y abarcó cinco provincias argentinas, constituyendo una experiencia con resultados positivos.

En las actuales condiciones económicas el financiamiento de pequeñas empresas con características solidarias aparece en economías regionales deprimidas como una forma oportuna y efectiva de generar empleo e ingresos para los eslabones más vulnerables de la cadena de empleo productivo. jóvenes, mujeres, desocupados temporarios.

Desde la perspectiva del desarrollo organizacional, la pequeña empresa es un campo de polémica y experimentación de nuevos sistemas de organización social comunitaria que, como empresa doméstica, promueve una red de articulaciones socio-económicas que hacen posible la oferta de servicios o la producción de bienes de alto valor agregado en el espacio urbano especialmente, reemplazando exitosamente a la concentración empresarial.

Los proyectos a desarrollar pueden estar dirigidos también al auto consumo grupal, (como las huertas comunitarias o los grupos de compradores comunitarios) cuyo principal efecto económico es incidir en las formas de ahorro de ingreso familiar. Estos, aunque no constituyen proyectos rentables desde el punto de vista de la relación entre inversión y recuperación por circulación en el mercado, constituyen empresas solidarias con respecto a estos objetivos económicos.

La pequeña empresa constituye un medio apto para el desarrollo o adaptación de tecnologías apropiadas de bajo costo de inversión y de utilización de métodos cuasi artesanales a veces, u otras de aplicación de tecnologías sofisticadas. Para su desarrollo y consolidación es importante impulsar transformaciones en el orden jurídico institucional (Sistemas previsionales de asociación de la pequeña empresa, regímenes de asociaciones pre-cooperativas, reformas administrativas) que amparen este sistema.

La perspectiva institucional del CFI y de la S.D.H. y F. orienta el campo de acción hacia las economías marginales, teniendo como población-objetivo grupos carenciados de mujeres y jóvenes, con opción de articulación al sector formal de la economía.

En la situación actual de crisis de las economías extrapampeanas, son varias las provincias que han formulado programas especiales de desarrollo de ese sector productivo, como contribución al asentamiento de pobladores en zonas expulsoras de población y para mejorar las condiciones de vida por encima del nivel de subsistencia (Misiones, La Rioja, Chaco, por ejemplo).

Las acciones encaradas por la SDH y F y el CFI - el asesoramiento técnico y la gestión financiera - persiguen los objetivos siguientes.

Objetivos Generales

1.- Mejorar la situación socio-económica de grupos de mujeres, jóvenes y/o discapacitados localizados en áreas urbanas y rurales, comprendidos en situaciones de pobreza y/o marginación, generando procesos autosostenidos de desarrollo.

2.- Fortalecer la capacidad del Estado Nacional Provincial y Municipal para la formulación e implementación de programas y proyectos de desarrollo integral.

Objetivos Específicos

1.- Promover la asistencia técnica y financiera para la consolidación de un ámbito estatal que identifique, formule, implemente y evalúe pequeños proyectos productivos orientados a la población-objetivo, a ser financiados con recursos de la S.D.H. y F.

2.- Promover la capacidad autogestionaria de la población mediante la conformación de unidades económicas de interés social, que fortalezcan el poder de las organizaciones intermedias de base popular.

3.- Coordinar acciones de asistencia técnica y financiera entre organismos del ámbito público nacional, provincial y municipal tomando como eje los pequeños proyectos productivos para la población objetivos.

4.- Promover la cooperación entre organismos nacionales y provinciales que intercambien capacidad y experiencia en la temática.

5.- Desarrollar en el ámbito estatal metodologías de planeamiento interdisciplinario e intersectorial con participación de los sectores comunitarios.

III: METODOLOGIA

La elaboración del presente informe se desarrolla básicamente teniendo en cuenta el esquema metodológico denominado Marco Lógico (1), al que se lo puede aplicar como una técnica alternativa que facilita el proceso de elaborar un proyecto.

Este esquema metodológico permite elaborar hipótesis con una lógica secuencial en cuanto a definiciones sobre objetivos y actividades a la vez que incorpora elementos que sirven para la verificación de esas hipótesis y para el control de sus resultados. Es decir que en un mismo encuadre metodológico se incluyen, de manera concurrente, elementos para la planificación, la evaluación y el control.

Se ordena en una estructura gráfica en cuya secuencia VERTICAL se establece: el fin general al cual contribuye el proyecto, el objetivo final o propósito, los objetivos intermedios o productos que se plantean para lograr el objetivo final y las actividades o insumos que se ejecutan para realizar los objetivos intermedios.

El ordenamiento HORIZONTAL permite identificar indicadores a cada nivel, los medios para verificar que las metas han sido logradas y los supuestos que condicionan el éxito del proyecto.

Dadas las características de la operatoria que se impulsa con la firma del Convenio CFI-SDHyF en cuanto a identificar, formular, implementar y evaluar pequeños proyectos productivos, se considera de interés el uso de esta metodología puesto que ofrece un encuadre con criterio ordenador y de ajuste para:

- Articular las múltiples acciones que se suceden con gran celeridad en todas las fases del proyecto.
- Considerar "supuestos", es decir, aquellas variables de tipo contextual que inciden como condición favorable al desarrollo del proyecto y sin cuya existencia el contexto opera en forma restrictiva. Son aquellos elementos de índole tanto político como técnico o administrativo ajenos a la internalidad misma del proyecto.
- Establecer contacto interinstitucional y delimitar compromisos inherentes, explicitando indicadores en cada instancia.

El aporte significativo de la utilización de este encuadre metodológico radica, además, en la posibilidad de estructurar una lógica consecutiva en la que la dinámica del proceso de acumulación tiende, tanto a la reproducción de las experiencias, como a generar nuevas etapas de su desarrollo.

Para la operatoria del Acta Complementaria estas etapas se definieron como de: a) Identificación de Proyectos; b) Formulación de Proyectos; c) Implementación y Evaluación de Proyectos.

(1) Elaboración de Proyectos. Marco Lógico.
Centro Interamericano de Mujeres. OEA. 1986.

IV DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES
PRIMERA ETAPA: IDENTIFICACION DE PROYECTOS.

Para desarrollar la operatoria del Acta Complementaria Nro. 1 se convino la realización de una serie de documentos metodológicos que pautaron la consecución de los objetivos expresados en ella.

El primero de ellos lo constituye el Plan de Trabajos que reseña por etapas las actividades que se realizarían a cargo de cada institución, las localizaciones elegidas (Formosa, Chaco, La Rioja, Misiones y San Luis) y los recursos comprometidos.

La primera etapa fue definida como la de "Identificación de Pequeños Proyectos Productivos", la segunda como "Formulación de Proyectos Productivos" y la tercera como "Implementación y evaluación de Pequeños Proyectos Productivos".

La primera etapa requería la articulación de recursos técnicos, como la elaboración de documentos para pautar las actividades correspondientes.

El primero de ellos fue el denominado "Criterios generales de elegibilidad para la selección de Pequeños Proyectos Productivos". Este prescribe las características que debe contener cada presentación tales como :.

a) Estimular la elaboración a nivel nacional, provincial y municipal de políticas, planes y/o programas que promovieron la formulación, implementación y evaluación de Pequeños Proyectos Productivos.

b) Tener como población objetivo, sectores femeninos, juveniles o discapacitados en situación de carencia socio-económica.

c) Generar empleo productivo en el sector primario, secundario o terciario de la economía.

d) Incentivar la institucionalización jurídica y solidaria de los grupos sociales.

e) Promover el crecimiento autogestionario de los grupos sociales.

f) Garantizar la existencia del mercado de los bienes y servicios producidos.

g) Propender a elegir tecnologías organizacionales, productivas y contables financieras eficientes, que preferencien el uso de recursos locales y/o regionales.

h) Garantizar el aval provincial para cada etapa de proyecto.

i) Acotar la dimensión financiera del proyecto, a cargode la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia de acuerdo al monto presupuestario asignado por la misma para la operatoria del Acta Complementaria Nro. 1.

El segundo corresponde a los aspectos que debe contener la presentación del pedido de asistencia técnica-financiera por cada proyecto productivo identificado por la provincia.

Otro documento metodológico expresa las condiciones de factibilidad que debe contener cada presentación técnica para ser evaluada positivamente, y elevada a la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia para las gestiones de su financiamiento.

Con respecto a éste, la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, procederá a culminar esta etapa con la firma de un Convenio entre la Secretaría y la provincia por el monto presupuestario asignado.

Otra actividad, que se desarrolló en forma concomitante fue la de asistencia técnica para la conformación de equipos interdisciplinarios a nivel del CFI y de las provincias. En ellas, algunas veces estos funcionan como grupos de trabajo interministeriales y otras asumieron la forma de compromisos institucionales (Actas Acuerdo).

También se organizó un encuentro de carácter interinstitucional, auspiciado por el área Sociales del CFI, que tuvo como objetivo reflexionar acerca de los nuevos aportes conceptuales y metodológicos relacionados con los pequeños proyectos productivos; analizar experiencias producidas por el sector de empleo informal urbano y rural, en América Latina y Argentina; generar material bibliográfico que sirva como elemento de discusión para el desarrollo de esta temática.

IV - 1. Algunas consideraciones acerca de la primera etapa sobre "Identificación de Proyectos", surgidas de su análisis.

Cumplimentada ya la Primera Etapa en todas las localizaciones previstas, es posible plantear ciertas necesidades de relevancia que arroja el análisis de la realidad, a la luz de las experiencias vividas.

Sería de gran utilidad, al abordar la tarea de identificar proyectos contar con diagnósticos operativos que contengan datos de base acerca de la zona, tales como.

a) *eje de la economía provincial, zonal o local,
*recursos humanos y naturales,
*relevamiento de proyectos productivos.

b) relevamiento de tecnologías organizacionales, técnico productivas y contables que correspondiesen a formas de producción realizadas con mano de obra familiar, femenina, juvenil o discapacitada.

c) relevamientos de programas o planes en la provincia dirigidos a pequeños proyectos productivos que indiquen preocupación, antecedentes e historia en el tema.

d) relevamiento de instituciones con programas que incentiven el desarrollo organizacional de grupos de base.

También sería de interés contar con un relevamiento de instituciones nacionales que brindaran asistencia técnica y financiera a la pequeña empresa para incentivar pequeños proyectos productivos y de experiencias a nivel internacional sobre esta temática.

V. DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES. SEGUNDA ETAPA: FORMULACION DE PROYECTOS.

El objetivo de la Segunda Etapa fue la realización de los proyectos identificados y por lo tanto la principal actividad la constituyó su elaboración por parte de los equipos técnicos provinciales, con el grupo protagonista y el apoyo del CFI.

El primer documento redactado fue el de los "Criterios Particulares para la Formulación de Proyectos" que expresan acabadamente los objetivos de esta etapa.

La acción más significativa fue la proposición de la "Guía para la Formulación de Proyectos", cuyo resultado final estuvo precedido por varias redacciones preliminares que se analizaron en forma conjunta con los técnicos provinciales, de los que se recibió un asesoramiento valioso.

Se tomaron en cuenta manuales y guías propuestas para emprendimientos de distinta magnitud y diversos objetivos, técnicos productivos, financieros y de desarrollo organizacional. Entre los que tuvieron mayor incidencia en la elaboración final de la guía mencionada fueron:

1. Manual de Prefactibilidad para evaluación de pequeños proyectos.

2. Guía de presentación de pequeños proyectos del BID.

3. Formulación de presentación de proyectos del Plan de Promoción Industrial de las provincias de San Luis y San Juan.

4. Guía de presentación de proyectos del "Programa para el desarrollo socioeconómico y generación de fuentes de empleo productivo" de la provincia de Misiones.

5. Los items correspondientes a desarrollo organizacional se obtuvieron del "Programa de Promoción y Desarrollo de Organizaciones Femeninas" de la provincia de Formosa.

Fue muy valioso el apoyo de los equipos técnicos provinciales que ofician como contraparte en esta operatoria con quienes se elaboraron los proyectos. De ellos también se obtuvo la certeza de que es posible trabajar interdisciplinariamente y en cooperación interinstitucional. Un programa puede reunir a técnicos de distintas instituciones gubernamentales, si existe la decisión política de hacerlo. Se reunieron así técnicos y funcionarios de diversa acción sectorial como Direcciones de Industria, Secretarías de Promoción Social, Direcciones de Cooperativas, Secretarías de la Mujer, Secretarías de la Juventud, que plantearon propuestas conjuntas en el desarrollo de esta línea de trabajo.

En esta etapa la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia recepciona los proyectos elaborados por los equipos técnicos y evaluados por el CFI como técnicamente factibles, para la imputación presupuestaria definitiva del subsidio otorgado y transferir los fondos a provincias.

El procedimiento administrativo que la Secretaría tiene establecido para el otorgamiento del subsidio consta en el Plan de Trabajo.

La experiencia ha demostrado que existen obstáculos para lograr una eficiente asignación de los recursos financieros. El más significativo de ellos lo constituye el intrincado proceso administrativo-contable, añade complejidad innecesaria y dificulta el seguimiento técnico de dicha asignación.

Esta situación ha generado en la totalidad de los casos una inadecuada asignación de los recursos que ha influído negativamente en la consolidación grupal y en el costo oportunidad de la puesta en marcha de los proyectos.

VI. DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES
TERCERA ETAPA: SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE PROYECTOS

Esta etapa cobra vigencia a partir del momento en que se comienzan a implementar cada uno de los proyectos ya formulados.

El primer documento a realizarse para cumplimentar esta etapa consiste en el diseño de pautas para la observación del funcionamiento de los proyectos en los distintos aspectos definidos: técnico productivo, económico financiero y en lo socio-organizativo.

Se deberá proponer una Guía que responda a los objetivos de cada uno de estos aspectos como "Guía de Observación Participativa", "Guía de Evaluación Financiera de Empresas" e "Informe de Proceso Productivo". Se obtendrán, de su aplicación, elementos para seguir su funcionamiento y de acuerdo a la necesidad de los casos, proponer capacitación laboral y empresaria de integrantes de pequeñas empresas. Es interesante también, promover encuentros de carácter regional con el objetivo de intercambiar y evaluar experiencias acerca de la identificación, formulación e implementación de pequeños proyectos productivos.

Otra actividad que se produce como efecto indirecto de esta acción consiste en la reelaboración de programas y proyectos fomentando el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, a través de reglamentaciones o disposiciones normativas (leyes, decretos, resoluciones, etc.) que acuerden fuentes de financiamiento para su promoción y preferencien la colocación de los bienes o servicios producidos por estas empresas.

El gobierno de la Provincia del Chaco destaca la importancia de incentivar el mercado de los bienes producidos por las empresas encuadradas en el "Programa de Microindustrias", recomendando dar prioridad a la adquisición de estos productos en todo el ámbito de la provincia, a través del Decreto Nro. 235 del 10 de febrero de 1987.

El gobierno de la Provincia de La Rioja por Decreto Nro. 3344 del 18-11-87, establece un régimen de promoción para incentivar la creación, consolidación y expansión de "Pequeñas Unidades Productivas: LLAMCAY", en el interior del territorio provincial.

VII. EVALUACION DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS RESPECTO DEL PLAN DE TRABAJOS.

Las actividades a cargo del CFI correspondientes a la elaboración de documentos metodológicos de la Primera y Segunda Etapa se cumplen en los tiempos programados en el Plan de Trabajos. También se cumplieron aquellos a realizar la asistencia técnica para la conformación de los equipos técnicos provinciales, interinstitucionales en la mayoría de los casos. Con respecto a la identificación de grupos laborales y proyectos se presentaron situaciones diversas. En San Luis se produjo un desfasaje en la cumplimentación de la Primera Etapa porque se desistió del Proyecto originario "Generación de empleo y rescate del patrimonio cultural a través de la participación de la mujer artesana".

Del análisis de esta propuesta respecto de los criterios generales de elegibilidad, se consideró que excedía el marco que ofrece los lineamientos del Convenio, tanto por las características complejas del proyecto y de la extensión del cronograma que requería su compatibilización, como por las previsiones presupuestarias que debían ser imputadas para cada actividad.

En La Rioja existía la decisión política de priorizar proyectos localizados en el interior del territorio provincial; por lo tanto se elige una localización en una zona de desarrollo económico marginal y de altas tasas de migración juvenil.

Las dificultades inherentes a tal situación explican la demora en la identificación final del proyecto. Resulta de interés tal emprendimiento puesto que utiliza recursos primarios de la zona rural en el conjunto de los proyectos que producen predominantemente servicios en el sector informal urbano.

En Misiones la demora ocasionada en la elaboración del proyecto se debió a inconvenientes surgidos en el desenvolvimiento del grupo laboral identificado, motivada por una crisis institucional en el seno de la Cooperativa que desarrollará el proyecto y que ha sido recientemente superada.

Con respecto a las actividades desarrolladas por la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia se produjeron desfasajes no previstos para la transferencia de los fondos.

Esta demora ha ocasionado dificultades que incidieron en forma diversa en cada una de las provincias.

En Formosa el gobierno provincial anticipó partidas para cubrir parcialmente los costos de inversión fija y operativa de los proyectos, lo que posibilitó la puesta en marcha de dos de ellos.

El costo de oportunidad de la no implementación del tercero "Taller de Costura" puede estimarse en aproximadamente: 23.000 guardapolvos por valor de A 196.000, que la provincia debió abonar a una empresa privada extraprovincial. Esta producción había sido inicialmente ofrecida para ser realizada por el grupo laboral aludido.

En San Luis, actualmente, tal como se describe en el proyecto, las tasas de alta rentabilidad de cualquier oferta de servicios obliga a actuar rápidamente para ubicarse con seguridad en el mercado, el retraso en la implementación resta posibilidades de actuar sobre un mercado potencial.

En La Rioja, justamente, se trabajó en una zona de alta migración juvenil con el objetivo de producir el efecto contrario. Pero la demora en la puesta en marcha del proyecto incidió negativamente en la consolidación del grupo cooperativo, puesto que la falta de alternativas laborales que

la zona ofrece, impulsó a la mitad de sus integrantes a trasladarse a la ciudad capital.

Aún sin finalizar, la actual operatoria del Acta Complementaria Nro. 1, se puede apreciar que esta línea de trabajo, ha despertado un interés singular en el ambiente de los gobiernos provinciales. Expresa una necesidad estructural a la que puede responderse recreando opciones innovadoras desde la perspectiva de las tecnologías sociales y potenciadora de esfuerzos desde los recursos existentes. Esta evaluación del proceso pretende describir las acciones realizadas para poder, a partir de ellos, continuar en la búsqueda de nuevas instancias de desarrollo que resulten más específicas en cuanto a las propuestas productivas y mejor direccionadas desde la población objetivo de las mismas.

La consideración de los proyectos presentados hasta ahora nos plantea la necesidad de contar con estudios más ricos acerca de las condiciones contextuales y estrategias de vida de los grupos protagonistas.

Asimismo, es importante contar con la experiencia a nivel nacional y americano de la implementación de pequeños proyectos productivos, como también de un registro de las posibilidades de financiamiento de los mismos.

VIII. PROPUESTA DE FINANCIACION PARA UNA DINAMICA ASIGNACION DE FONDOS.

A lo largo del desarrollo hasta la puesta en marcha de los pequeños proyectos productivos se presentaron diversos obstáculos. Unos salvables, principalmente de origen técnico, que constituyeron un aprendizaje para los equipos intervinientes. Otros se conviertieron en factor crítico, como la lentitud en la elaboración de los convenios y la remisión de fondos a cada provincia participante.

En ciertos casos, con una demora de 7 meses, como sucedió con la provincia del Chaco, desde la presentación de los proyectos con su correspondiente evaluación técnica hasta la firma del convenio de asignación del subsidio.

Podría pensarse como argumento explicativo en el alto nivel burocrático existente en nuestro país, que obstaculiza todo tipo de trámites. Pero los compromisos adquiridos son en dinero y el paso del tiempo lo desgasta apresuradamente. El proceso de actualización de los fondos por desfasajes producidos por la inflación requieren de una solicitud provincial y su correspondiente circuito administrativo, por lo que nunca se llega al punto exacto de valuación de la inversión al mismo tiempo que la remisión de fondos (subsidios). Sería conveniente prever algún mecanismo más ágil para paliar esta situación.

Otro inconveniente, y fundamental en función a lo sucedido en algunas provincias, es el de contar con grupos de personas que por definición deben ser carenciadas y al mismo tiempo no pueden esperar un largo período para poder comenzar a trabajar. Esto obliga a que las mismas desistan de integrar dicho grupo laboral a cambio de otras ocupaciones que le retribuyan un ingreso inmediato.

El mayor inconveniente con que ha tropezado esta operatoria deriva de la demora en la concreción de los convenios con provincias y la consecuente remisión de las partidas por parte de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia.

A este respecto se podrían enunciar alternativas para dinamizar futuros proyectos, dada la gran receptividad que tuvieron en cada una de las provincias y la inquietud manifiesta de continuar con esta línea de trabajo.

Esos caminos alternativos son:

- Habilitar al Fondo Federal de Inversiones del Consejo Federal de Inversiones para garantizar la remisión de fondos a las provincias, el cual a su vez, oficiará de intermediario entre la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia compensando los retrasos administrativos que puedan ocurrir.

- Conformar un fondo administrado por el CFI con recursos de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia quien autorizaría los gastos tal como ocurre con otros organismos nacionales (IFONA, INDEC, etc.) con los que se desarrollan tareas conjuntas.

De esta forma se solucionaría el citado inconveniente y los altos costos de oportunidad soportados por los beneficiarios de los subsidios y atenderíamos asimismo el creciente interés de los representantes provinciales en que se sigan desarrollando proyectos de estas características.

CONVENIO

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
SECRETARIA DE DESARROLLO HUMANO Y FAMILIA

Entre el Consejo Federal de Inversiones (en adelante el CFI) representado en este acto por su Secretario General, Ingeniero Juan José Ciácera y la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social (en adelante la S.D.H.F.) representada por su Secretario Dr. Enrique de Vedia, acuerdan celebrar el presente convenio con sujeción a las cláusulas que a continuación se detallan. ----------

PRIMERA: El CFI y la S.D.H.F. se comprometen a establecer un programa de colaboración e intercambio recíproco que tendrá por objetivo la promoción de la investigación, la cooperación, la asistencia y capacitación de recursos técnicos en beneficio del desarrollo de las temáticas del desarrollo humano y familia, preferentemente dirigidos a población carenciada y con la finalidad de orientar el trazado de políticas específicas que contengan las expresiones diversas que hacen a la realidad federal argentina. ----------

SEGUNDA: Para la coordinación de la ejecución de las tareas emergentes del presente convenio, la S.D.H.F. designa a la Coordinadora General y el C.F.I. a la Jefa del Area Sociales de la Dirección de Proyectos. ----------

TERCERA: Las tareas a realizar en cada estudio y/o trabajos en particular, se determinarán mediante actas complementarias, así como sus alcances y plazos de ejecución, las prestaciones recíprocas y otras características atinentes a los mismos. ----------
Las actas complementarias tendrán vigencia a partir del momento en que sean rubricadas por los firmantes de este convenio. ----------

CUARTA: Este convenio no limita el derecho de las partes a la formalización de acuerdos similares con otras instituciones, organismos o empresas oficiales o privadas, interesadas en fines analogos. --

QUINTA: En el caso que, para la ejecución de las tareas acordadas se prevea el aporte de fondos de una o ambas partes, la administración de los mismos se determinará mediante las actas complementarias a que hace alusión la cláusula tercera del presente convenio. ----------

SEXTA: Los resultados que se logren, parciales o definitivos, obtenidos a través de los estudios programados podrán ser publicados de común acuerdo, dejándose constancia en las publicaciones de la participación de los servicios correspondientes de cada una de las partes. En toda publicación o documento relacionado con el presente convenio y producido en forma unilateral, las partes harán constar la colaboración prestada por la otra, sin que ello signifique responsabilidad alguna para ésta respecto del contenido de la publicación o del documento. ----------

SEPTIMA: El presente convenio tendrá una duración de dos años a partir de la fecha de su firma, plazo que de común acuerdo podrá ser ampliado; pudiendo asimismo dárselo por terminado o modificárselo por mutuo consentimiento. No obstante ello, cualquiera de las partes podrá denunciarlo en forma unilateral, sin expresión de causa, mediante aviso escrito a la otra parte con una anticipación de sesenta (60) días. La denuncia no dará derecho a las partes a reclamar indemnización de cualquier naturaleza. Los trabajos en ejecución, al producir efecto la denuncia, serán finalizados dentro del período anual en que la misma entre en vigor o dentro de los límites permitidos por el aporte financiero realizado por las partes. ----------

OCTAVA: A todos los efectos de este convenio, las partes constituyen domicilio legal: la S.D.H. y F. en la calle Defensa 120, 1er. Piso de esta Capital y el C.F.I. en la calle San Martín 871 de la misma localidad, donde se tendrán por válidas todas las notificaciones que pudieran corresponder.-

En prueba de conformidad con las cláusulas precedentes se formaliza el presente convenio en dos (2) ejemplares rubricados de igual tenor y a un mismo efecto, en la ciudad de Buenos Aires, a los 1 (uno) días del mes de julio del año mil novecientos ochenta y seis. ----------

ACTA COMPLEMENTARIA Nro. 1

CONVENIO CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
SECRETARIA DE DESARROLLO HUMANO Y FAMILIA

Entre el Consejo Federal de Inversiones (en adelante el C.F.I.) representado en este caso por la Jefa del Area Sociales de la Dirección de Proyectos y la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia (en adelante S.D.H. y F.) representada por la Coordinadora General y en relación a lo propuesto en la cláusula tercera, del Convenio suscripto entre ambos organismos, se formula la presente Acta Complementaria Nro. 1 en la que se especificarán las tareas y temas a realizar en forma conjunta.

1. Será objetivo de la presente Acta Complementaria, construir un ámbito de convergencia entre las administraciones nacionales y provinciales que viabilicen la definición federal de las políticas del Sector de incumbencia del CFI y la S.D.H. y F.

2. Se abordará la temática de identificación, evaluación y formulación de proyectos productivos que emplean mano de obra femenina, juvenil o discapacitada en talleres protegidos. Los proyectos deberán constituir unidades económicas de interés social cuya operatoria incluirá actividades de desarrollo social y promoción comunitaria, que aseguren el desenvolvimiento autónomo y promuevan la autogestión de la población destinataria de los mismos.

3. Las localizaciones a las que dará lugar la presente Acta Complementaria, se harán en Provincias que requieran asistencia técnica en los temas referidos y presenten escasez de recursos financieros para elaborar los programas y proyectos. Las partes, de común acuerdo, seleccionarán las Provincias en las que se procederá a identificar, formular, ejecutar y evaluar los pequeños proyectos productivos.

4. La S.D.H. y F. reservará el 50 o/o del Fondo a distribuir de los Programas Especiales Asistidos del Programa Presupuestario 022 durante la ejecución del presente ejercicio 1986 equivalente a Australes Cien mil (A 100.000) que se destinará a la implementación de los proyectos aludidos en el punto 3 cuya demanda de fondos haya sido elevada ante la S.D.H. y F. en el año en curso.

5. El plazo de ejecución de las tareas previstas será de un año a contar desde la firma de la presente Acta Complementaria Nro. 1.

En prueba de conformidad con las cláusulas precedentes se formaliza la presente Acta Complementaria Nro. 1 en dos (2) ejemplares rubricados de igual tenor y a un mismo efecto, ad referendum de los señores Secretarios del C.F.I. y de la S.D.H.F., en la ciudad de Buenos Aires el día primero de julio del año mil novecientos ochenta y seis.

COMUNICADO DE PRENSA DEL
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
EN EL MOMENTO
DE LA FIRMA
DEL CONVENIO CON LA
SECRETARIA DE DESARROLLO HUMANO Y FAMILIA

El Consejo Federal de Inversiones desde sus orígenes ha contribuído a realizar estudios que analizaron el proceso de crecimiento regional argentino y postularon políticas tendientes a superar las desigualdades espaciales existentes.

La situación actual, profundamente afectada por la crisis económico-social originada por el proceso militar, ha aumentado los desequilibrios regionales profundizando las brechas, y creando situaciones de profunda injusticia, que castigan duramente a los pobladores con mayores carencias, que se encuentran en niveles mínimos de subsistencia.

Se advierte entre las provincias persistentes diferencias en la dotación de recursos productivos y también en la eficiencia y eficacia operativa de sus entidades intermedias y de las organizaciones del Estado.

Se impone entonces la atención preferente a las regiones más afectadas por el marginamiento de los polos del poder, es decir, las zonas extrapampeanas y, en ellas, a los grupos sociales más vulnerables en el ámbito rural y también en los centros urbanos.

Esto requiere una efectiva presencia del Estado en su rol de coordinador y promotor de múltiples estrategias de cambio que operen sobre los actores sociales.

El CFI ha encarado esta tarea, tratando de superar el criterio asistencialista por el cual el poblador se convierte en receptor pasivo de la ayuda del Estado.

Por el contrario, se promueve la elaboración de políticas y proyectos sociales **que mejoren las condiciones de vida** de los más pobres y tengan a la **comunidad como protagonista de la gestión** e implementación de esos emprendimientos.

Tal filosofía enmarca el subprograma "Políticas y estrategias de desarrollo social" que ha emprendido la Dirección de Proyectos.

De ahí que, al encontrar una forma de pensamiento coincidente en los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, haya resultado fácil el acercamiento y ágiles las tratativas que convergen en el convenio que hoy firmamos.

Confiamos en que este convenio con un organismo nacional facilitará el acercamiento con la realidad provincial, y redundará en el logro de un desarrollo que contemple equidad.

BUENOS AIRES, julio 1986.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

CAPITULO 2

INFORME SOBRE EL PRIMER ENCUENTRO INTERPROVINCIAL DE EVALUACION DE PEQUEÑOS PROYECTOS PRODUCTIVOS.

Consejo Federal de Inversiones
19 y 20 de noviembre de 1987

PROVINCIAS: CHACO - FORMOSA - MISIONES - LA RIOJA - SAN LUIS.

Primer Encuentro Interprovincial de Evaluación de Pequeños Proyectos Productivos

Informe de las reuniones realizadas en el C.F.I. los días 19 y 20 de noviembre de 1987, a fin de analizar la marcha del Programa de Pequeños Proyectos Productivos, con integrantes de las siguientes provincias:

FORMOSA - LA RIOJA - MISIONES - SAN LUIS - CHACO.

La lista completa de participantes se adjunta como Anexo.

Esta síntesis es producto de las notas tomadas durante las jornadas y de su confrontación con las grabaciones realizadas. La separación temática sigue el orden definido por el grupo. La información fue luego sometida a discusión con los miembros del equipo técnico del C.F.I. y ordenada en los items siguientes:

1) Población objetivo y estrategias de abordaje.
2) Asistencia técnica y capacitación.
3) Asistencia financiera.
4) Elementos para un programa.
5) Perspectivas.

A. Introducción.

A mediados de 1986 el área Sociales de la Dirección de Proyectos del CFI, puso en marcha una línea de trabajo para promover el desarrollo autogestionario de grupos de población carenciada, tomando como eje las actividades productivas.

Contando con apoyo financiero de la S.D.H. y F., el equipo técnico desplegó acciones en cinco provincias, en las que se realizaron actividades de asesoramiento, capacitación y gestiones de financiamiento con organismos nacionales y provinciales.

Las provincias designaron equipos técnicos de contraparte y con estos se fue creciendo en una tarea compartida, fortalecida por la convicción en los valores de promoción social y desarrollo humano.

Esto permitió firmar un Convenio de colaboración e intercambio entre el CFI y la SDH y F. El Acta Complementaria Nro. 1 determinó que ambas instituciones se comprometieron a abordar la temática de identificación, evaluación y financiamiento de proyectos que ocupen sectores de población femenina, juvenil y/o discapacitada. (1)

En el transcurso de la operatoria fue madurando entre los equipos provinciales y el del CFI la necesidad de encontrar un tiempo y un espacio para reflexionar sobre la experiencia compartida y sus perspectivas.

La reunión realizada en el CFI tuvo por finalidad pasar revista al quehacer de estos 18 meses, a los obstáculos y dificultades encontrados, a los logros y avances, a las expectativas para el futuro.

La discusión fue a agenda abierta. El primer punto consistió en expresar, desde cada experiencia provincial, sus principales preocupaciones acerca del desenvolvimiento de la operatoria. Luego se convino desarrollar el intercambio alrededor de cuatro aspectos generales donde se plantearía el conjunto de aportes:

1) El perfil de la población objetivo de los programas de promoción productiva;
2) La asistencia técnica necesaria;
3) La asistencia financiera;
4) Las perspectivas de un programa de promoción de empleo productivo.

Los diferentes perfiles de la población objetivo requieren que se formulen programas de pequeños proyectos, con características bien diferenciadas, según se pueda distinguir entre microempresarios, productores precarios, formas asociativas de productores, etc.

Un tema reiterado de discusión fue el de la escala de trabajo posible y deseable, que va desde el proyecto aislado, pasa por los "paquetes" de proyectos y llega al armado de un programa de carácter provincial o regional que considere opciones de articulación con el sector formal de la economía.

Hubo consenso en aconsejar para el futuro esta última alternativa.

(1) Informe de Evaluación Convenio CFI-SDH y F. Acta Complementaria Nro.1, pág. 5.

Aspectos que presentan permanente interés de análisis fueron: el financiamiento, sus fuentes, montos y oportunidades; la asistencia técnica; la capacitación a operadores de diferentes niveles.

Por último, pero no por eso menos importante, se trató la cuestión de la **decisión política** como el apoyo indispensable para trabajar en esta línea, pero buscando un efecto multiplicador e impactos reales en el desarrollo económico provincial y/o regional.

1) Población objetivo y estrategias de abordaje.

El primer criterio de aproximación para la elección del grupo de población es el del grado de vulnerabilidad que ella presenta. Podemos aproximarnos distinguiendo.

1. Productores precarios: de bienes y servicios con muy baja productividad, con organización informal y con poca o ninguna información sobre las actividades que ellos realizan.

2. Productores de bienes y servicios: que comercializan sus productos en el mercado.

El perfil poblacional se puede calificar como un sector heterogéneo.
La cuestión de definir criterios de selección de población se debe encarar desde:

a. Nivel de deterioro en las condiciones de vida que imperan en las regiones afectadas por crisis económicas;
b. POTENCIAL DE ORGANIZACION de la población, esto es la capacidad desarrollada socialmente para armonizar sus recursos con el logro de su objetivo;
c. La capacidad o especialización adquirida en la actividad a desarrollar por los grupos.

Por otro lado el Convenio firmado entre la SDH y F.y el CFI define como población objetivo de su programa a aquellas integradas por mujeres y jóvenes y define como estrategia organizativa la realización de emprendimientos económicamente rentables con características solidarias.

Las formas de identificación de la población con o sin experiencia previa de trabajo define distintas estrategias de abordaje.

La elección de la población objetivo le da un rasgo peculiar a la operativa del Convenio, ya que éste apunta a los sectores más vulnerables de la población: mujeres y jóvenes.

Estos sectores poblacionales tienen, con respecto a las estrategias productivas, un perfil que condiciona su capacidad de inserción en el mercado laboral.

La población femenina de los sectores urbanos de escasos recursos, cuenta con obstáculos estructurales y contextuales que dificultan su inserción laboral. Añaden al ejercicio del complejo de funciones psico-sociales del rol materno, las condiciones del sector social de pertenencia: bajo nivel de instrucción general, escasa o nula capacitación laboral en tareas no domésticas, el número de hijos y el ser cabeza del hogar de familias incompletas.

Además, el medio no les provee de recursos facilitadores de las tareas domésticas, tales como existencia de servicios educativos con comedores y escuelas de jornada completa, guarderías o jardines maternales en los lugares de residencia.

La heterogeneidad de estos grupos, hace necesario contar con un mínimo de información sobre ellos para fijar sus límites y precisar sus rasgos específicos. O sea que se debe contar con un cuadro de situación de los sectores identificados y con una cuantificación de sus recursos reales y potenciales.

Una de las enseñanzas que surge de lo obrado es que se debe priorizar a aquellos grupos con experiencia en alguna actividad, ya que permiten contar con mayores posibilidades en la puesta en marcha y conseguir un buen desempeño. Es posible trabajar con grupos sin ninguna experiencia, pero exigen una mayor inversión de tiempo, esfuerzos y recursos, con menos posibilidad de éxito.

Algunas veces son los técnicos los que impulsan y promueven al grupo, imponiendo su criterio de planificación centralista y cambiándole el sentido con que fue formado, esta actitud no ha obtenido buenos resultados. En especial se recomienda consolidar asociaciones de segundo grado (federaciones, cámaras) que resultan eficaces para resolver los problemas de la comercialización de bienes.

Con respecto a los grupos de jóvenes, cuesta mayor esfuerzo incorporarlos a los programas en curso, aunque se aclara que la experiencia acumulada no es sustantiva.

Se menciona que uno de los programas provinciales propone como criterio calificatorio de la población: 1) la capacidad de organización en grupo, según tipo de forma legal adoptada, 2) el número de integrantes del proyecto, 3) la capacidad o experiencia en las actividades productivas propuestas.

2) Asistencia técnica y capacitación.

Este punto comenzó a desarrollarse a partir del segundo día del encuentro. El primer aspecto considerado definió los niveles en los que puede encararse el tema:

a) el de la relacion entre el C.F.I. y las provincias.
b) El del equipo provincial con los grupos de base, en forma directa o a través de instituciones de gestión de asistencia técnica.

Las características de la población y los objetivos del Programa, condicionan el carácter de la asistencia técnica.

Los participantes expresaron que surgen dificultades con los grupos en la etapa de formulación y ejecución de los proyectos. Por consiguiente se estima muy importante considerar la etapa de la capacitación primero, para luego poner en marcha los proyectos.

La experiencia previa en la organización grupal y/o modalidad de producción es condidión del éxito de los proyectos.

Surge como reflexión interesante la cuestión atinente a la capacitación de los capacitadores, es decir definir quien asume este rol. Se ve como necesario que la capacitación tenga un carácter permanente. Que es capacitar? Es poner en condiciones de funcionamiento a un grupo en función de objetivos precisos.

Se señala que la asistencia técnica podría relacionarse con la Educación no Formal y la capacitación con el Sistema Educativo.

La estrategia de encarar P.P.P. a través de grupos, requiere mayor asistencia técnica en lo que hace a sus aspectos organizacionales y de acuerdo a las distintas características que presenten cada uno de los grupos.

También se hace referencia a la necesidad de apoyar la consolidación de los aspectos jurídico-contables de la organización, que por su especificidad requiere el concurso de asesoramiento particular, por ejemplo en el tema de tenencia de la tierra, la regularización de los títulos de propiedad.

La capacitación debe realizarse en dos niveles:

1) teórico
2) práctico

En cuanto a las actividades de asistencia y/o capacitación de los equipos provinciales a los grupos de base, se expuso el caso del equipo provincial que ha elaborado una estrategia de abordaje de los aspectos que constituyen las mayores dificultades en el desarrollo organizacional de los grupos. Esta consiste en contar con la colaboración de una Asistente Social con especialización en dinámica grupal quien sostiene reuniones semanales con los miembros del equipo, evaluando su desempeño, orientando y solucionando las dificultades que surgen de su dinámica de trabajo.

Respecto de la capacitación de los equipos provinciales se propone contar.

1) Con la preparación o formación profesional de cada técnico.
2) Con la asistencia de los organismos especializados (CFI, etc.), que encaran estrategias o políticas sociales específicas.
3) El intercambio de cooperación institucional entre los niveles profesionales, nacionales, provinciales o municipales intervinientes.
4) La transmisión de las experiencias a otros nuevos integrantes (aspectos de difusión de la experiencia).

Visto la variedad de la temática a considerar se señala la necesidad de capitalizar la experiencia de lo actuado. Para ello se propone la realización de cursos, seminarios y talleres, que permitan consolidar y sistematizar los conocimientos adquiridos. Aparece aquí una de las dificultades prácticas, que es la escasez de recursos humanos disponibles en cada provincia, por lo que sólo se puede destinar técnicos a estas actividades de capacitación y reflexión por períodos que no superen una semana; se estima como óptimo que estas actividades no se extiendan a períodos mayores.

También se propone detectar las limitaciones del grupo técnico y capacitar en consecuencia para superarlas. De esto resulta un criterio de EDUCACION permanente, en función de que la variedad de temas y grupos lo exijan.

Se intenta diferenciar la Asistencia Técnica de la Capacitación. La Capacitación tiene un carácter más general. Con respecto a la autocapacitación, se la distingue como voluntaria aunque no se la descarta.

Respecto del tema de la evaluación del desempeño de los grupos, un mecanismo apto para ello son los informes regulares sobre la marcha del proyecto que se efectúa. Al respecto, para las etapas de identificación y formulación de proyectos se está realizando una propuesta metodológica (Informe de Evaluación del Convenio CFI-SDH y F) Acta Complementaria Nro. 1 pp 27-28).

3) Asistencia financiera

En este punto, uno de los primeros aspectos que se destacaron fue el de la gran dependencia que existe con respecto al Estado, en tanto se esperan y reclaman fondos de subsidios para poner en marcha y sostener estos P.P.P. La reflexión sobre este tema apunta a la necesidad de producir gradualmente un pasaje del subsidio al crédito.

Se destacan las fuentes de financiamiento que están en uso actualmente reconociéndose dos, ambas con distintas orientaciones:

1) Los de la SDH y F (subsidio)
2) Los provenientes del FFI (crédito)

Cabe destacar que con respecto a los subsidios, éstos están sujetos para su otorgamiento a los trámites administrativos de las dependencias estatales lo cual significa sortear obstáculos que insumen períodos difícilmente predecibles. También, el pedido de actualización de montos por desfasajes producidos por la inflación requiere una tramitación especial y posterior al otorgamiento del subsidio, por lo cual nunca se llega al punto de valuación de la inserción coincidente con la remisión de fondos. Además se visualiza como muy difícil incidir en el cambio de procedimientos de tales gestiones administrativas, en este marco institucional (Informe de Evaluación op.at.pág.37).

Por otra parte se cita la experiencia de una provincia que ha elegido la vía del crédito, ya que contaba con el recurso de fondos para hacerlo.

Sin embargo la operatoria presenta la dificultad de fijar un índice de actualización de capital que resulte ajustable a la tasa de rentabilidad del proyecto. Se estima de acuerdo a la experiencia inmediata que resulta más accesible el índice de variación de precio-producto.

Se puntualiza que una mayor contribución del FFI sería fruto de una decisión política de los gobernadores.

B. Elementos para la conformación de un Programa de Generación de Empleo. Promoción de la Micro y Pequeña Empresa.

El camino recorrido induce a considerar el tema de los Pequeños Proyectos Productivos, como elementos de una estrategia global de producción económica con finalidad social.

Es por ello que se considera que esta deba contenerse en la formulación de un Programa de generación de empleo o fomento de actividades productivas con el aporte de la micro o pequeña empresa, que pueda canalizar las propuestas existentes en el plano provincial para llegar a realizaciones en el marco nacional.

Objetivos del Programa

La aguda crisis económica que se enfrenta, especialmente agravada por la quiebra del aparato productivo, reafirma el desafío de superar la mentalidad especulativa generando alternativas productivas.

Este tipo de estrategia apunta al desarrollo de una actitud afirmadora del trabajo, como medio de prestigio social. Desde el punto de vista de las actividades globales se ligan los aspectos económicos a los sociales.

En la perspectiva conjunta del CFI y las provincias, se espera impulsar la formulación de programas que promuevan el fortalecimiento de las oportunidades ocupacionales de la población.

Aspectos a considerar

Merece tenerse en cuenta el papel que cumple el desarrollo técnico en la formulación de un marco conceptual, que contenga el despliegue del Programa, sirva de guía para la acción, indague acerca de sus resultados y destaque las consecuencias estructurales de su ejecución.

Asimismo, es necesario conocer las condiciones del contexto de los programas de generación de empleo o apoyo a pequeñas unidades productivas.

Estas pueden ser caracterizadas como:

1) Situaciones de expansión de actividades productivas: en ellas se valora esta estrategia como una política de apoyo a la expansión de Parques Industriales, porque puede vincular los emprendimientos promocionales a las actividades económicas de la economía provincial o regional (empresas familiares o microempresas), como base de una red de servicios y aporte de bienes manufactureros, alimentarios, vestimenta, construcción y/o autopartes para el encadenamiento productivo que generan valor agregado, es decir que produzcan integración horizontal y vertical.

2) Situaciones de mercados deprimidos de escasa articulación o condición desfavorable. Esta estrategia implica generación de empleo, capacitación para el abordaje al mercado ocupacional y adiestramiento en las gestiones de articulación social.

   Es necesario contar con información para poder conocer los perfiles distintivos de cada segmento de población. Cada sector tiene especiales características de especificidad. Esto hace que se requieran datos en cuanto a formas de funcionamiento, restricciones a la acción, dificultades de articulación con otros sectores socio-económicos y conocimiento de las experiencias existentes.

Etapas de Desarrollo

1. Consideraciones acerca de la identificación de la población y actividades productivas.

No se cuenta con información especial acerca de las condiciones y posibilidades de la población objetivo para estos programas. Se recomienda el avance de diagnósticos operativos que brinden información sobre la condición contextual, en especial las posibilidades de integración de actividades productivas, mercados y circuitos de producción y comercialización de productos.

Importa tomar en cuenta la expresión de las necesidades socioeconómicas de la población y realizar una evaluación de los recursos y su disponibilidad a nivel sectorial o global y efectuar propuestas que tiendan a resolverlas.

2. Estrategias de formulación y ejecución.

La centralización de las decisiones políticas y técnicas a nivel nacional o provincial, producen planes y programas generalmente divorciados de las necesidades locales.

Por lo tanto este tipo de programa plantea como protagonista de las acciones a la gente del lugar, posibilitando su decisión de poblar regiones aisladas geográfica y económicamente, como estrategia de ocupación del espacio.

Es decir, tiene como objetivo de política promocional, impulsar el poblamiento del interior.

Las características de la población objetivo, hace necesario tener en cuenta, la capacidad de respuesta de las entidades de asistencia técnica y financiera intervinientes en el programa. El costo de oportunidad de aplicación de los recursos define el éxito del emprendimiento.

Se menciona la experiencia de un programa de promoción económica de áreas predominantemente rurales, que indica como criterio de selección de proyectos:

a) La localización rural, sus actividades y su articulación con acciones de política y desarrollo rural.

b) Prevención del medio ambiente.

c) Producción de autoabastecimiento alimentario.

3. Consideraciones acerca de la evaluación

Es importante evaluar el impacto socioeconómico e institucional del programa.

Con respecto a lo económico, debemos tener en cuenta los productos agregados al mercado zonal, la modificación en relación a la oferta y demanda del producto y lo que se opera en el campo de la comercialización. Es interesante también lo que pueda sumarse como campo de experiencia en tecnologías apropiadas.

En cuanto a lo social-institucional cabe reflexionar respecto al fortalecimiento de formas asociativas autogestionarias de producción. Otro aspecto a tener en cuenta es el campo de las relaciones de la cooperación entre distintos ámbitos y sectores de la administración pública y otras instituciones sociales.

C. Perspectivas

En el desarrollo de esta trayectoria se fue conformando una manera de hacer y de pensar acerca del crecimiento, que articula lo productivo con lo social.

A las dificultades crecientes en el orden de lo económico, que hace cada vez más crítica la situación de las economías provinciales y regionales, se agrega la acción del contexto económico global que no tiende a perfilar una estrategia de desarrollo. Por otra parte se cuenta con una mayor disponibilidad y calificación de los recursos humanos ligados a esta estrategia que mejoran las condiciones de articulación interinstitucional a nivel provincial y federal.

¿Qué hacer?

Si se consideran las situaciones económicas, en cuanto a condiciones del mercado y precio del aporte financiero, no son halagadoras las perspectivas, ya que este último tiende a crecer a un ritmo mayor que el valor de la producción.

Desde el punto de vista de los recursos humanos aplicados a estas estrategias se aprecia una perspectiva favorable con respecto a la disponibilidad y calificación que van adquiriendo las administraciones provinciales.

También han mejorado las condiciones de articulación interinstitucional a nivel provincial, a partir de la realización de encuentros y acciones de intercambio de asistencia técnica a nivel regional.

Empleo o promoción de la pequeña empresa

Se asiste además, a un interés creciente y sostenido de las organizaciones nacionales e internacionales, dedicadas a los programas sociales masivos de generación de empleo.

Hoy, ante la situación de recambio en que se encuentran las administraciones provinciales seguramente ratificarán o rectificarán líneas de acción de las políticas socio-económicas vigentes. Se considera que este informe pueda servir para dar a conocer a los nuevos equipos provinciales el trabajo emprendido e intercambiar con ellos las reformulaciones necesarias.

Desde esta perspectiva se cree que una actividad conducente en este período podría tener en cuenta estas líneas de acción:

a) Relevar experiencias existentes en el campo nacional y latinoamericano, sin dejar de considerar los ejemplos mundiales de desarrollo, basados en la expansión de la pequeña empresa o empresa familiar.

   Entre ellos se cuentan, además de las conclusiones que puedan extraerse de la operativa del Acta Complementaria Nro. 1 del Convenio CFI-SDH y F, la formación de un servicio de Red de Informaciones y Publicidad que acumule y sistematice los datos obtenidos en las experiencias provinciales e internacionales. Sus productos deberán ponerse a disposición de protagonistas e interesados en impulsar los Programas de Generación de Empleo Productivo o de Apoyo a la Microempresa.

b) Conocer las necesidades y posibilidades de recursos económicos sociales a nivel provincial. Para ello se requiere efectivizar la realización de diagnósticos operativos, concernientes al perfil de la población objetivo; identificación de líneas de actividades en el ámbito rural o urbano de cada provincia o región, determinación de las líneas de financiamiento y condiciones de gestión por tipo de proyectos.

c) Elevar la propuesta a los niveles de decisión técnica y política, convocando para su realización a todos los sectores institucionales involucrados, con el fin de articular una estrategia que opere a nivel federal.

Buenos Aires, marzo 1988.

ANEXO

Participantes del "Primer Encuentro Interprovincial de Evaluación de Pequeños Proyectos Productivos"

PROVINCIA DEL CHACO

Arq.	Rubén Gómez
CPN.	Beatriz Bogado
A.S.	Estela Molero

PROVINCIA DE FORMOSA

Lic.	Ana María Peña de López

PROVINCIA DE LA RIOJA

Lic.	Bernardo Lischinsky

PROVINCIA DE MISIONES

Lic.	Carlos Jaime

PROVINCIA DE SAN LUIS

Lic.	María A. Salino de Rodriguez Saá
Lic.	Marta Cacace
Lic.	Susana S. de Marinello
Lic.	Rita Amieva
Lic.	Cecilia Salino

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Ing.	Marta Velázquez Cao
Lic.	Agustín Cafferata
Lic.	Silvia N. de Senén González
Lic.	Raquel Carlino
Lic.	Nilda Torti
Psic.Soc.	Cecilia Delpech
Lic.	María Cristina Andreu
Lic.	Juan Carlos Serra

CAPITULO 3

PROPUESTA INSTITUCIONAL
"PROGRAMA DE PROMOCION A LAS PEQUEÑAS UNIDADES PRODUCTIVAS"

Consejo Federal de Inversiones
Julio de 1988.

INTRODUCCION.

Decíamos en el Informe de las Jornadas de Análisis del Acta Complementaria Nro. 1 del Convenio CFI - SDH y F (CFI. Bs.As. Nov. 1987).

"La aguda crisis que enfrentamos especialmente agravada por la quiebra del aparato productivo, nos reafirma en el desafio de enfrentar la mentalidad especulativa generando alternativas productivas".

Estrategias que apunten al desarrollo de una actitud afirmadora del trabajo como medio de prestigio social y ascenso económico.

En esa oportunidad se afirmó también la necesidad de realizar en la perspectiva conjunta del CFI y las Provincias, la formulación de un programa que promoviera el fortalecimiento de las oportunidades ocupacionales de la población. Es esta la ocasión de realizar una propuesta preliminar que exprese algunos de los requerimientos planteados y los exponga a la libre discusión.

Esta formulación debe hacerse teniendo en cuenta las semejanzas y diferencias regionales, ya que la centralización de las decisiones políticas y técnicas a nivel nacional o provincial producen planificaciones generalmente divorciadas de las necesidades locales.

Ha sido siempre propósito y objetivo del CFI, aplicar sus esfuerzos al desarrollo de estrategias de crecimiento a nivel federal, regional o provincial, en emprendimientos de infraestructura y estructura productiva de diversa magnitud e impacto.

Las características del actual contexto socio-económico, nos ha ocupado en la promoción de una línea de trabajo tal como la del desarrollo microempresarial como estrategia de inducción económica y generación de empleo productivo con impacto social.

Exploramos hoy la posibilidad de articular la capacidad operativa de diversas áreas del CFI, en el lineamiento de un Programa que impulse la investigación, difusión y la asistencia técnica y financiera de esta estrategia productiva, para poder contribuir a realizar una política de concertación y planeamiento participativo a nivel provincial, regional y federal de este ámbito.

Nos guían las experiencias recorridas, entre los que podemos citar como más recientes, la asistencia técnica y gestión financiera realizada entre el Consejo Federal de Inversiones, la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia de la Nación y las Provincias participantes para identificar elaborar, ejecutar y evaluar pequeños proyectos productivos que emplearan población femenina.

Incorporamos también el desarrollo de Programas Provinciales, como el Llamcay de La Rioja, el de Apoyo de las Actividades Productivas Femeninas de Formosa, el de Microempresas del Chaco, el Generación de empleo productivo y fomento microempresarial de Misiones o del Instituto Provincial del Empleo de Buenos Aires.

EL CONTEXTO ECONOMICO COMO CONDICIONANTE DE UNA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO

El modelo de desarrollo económico nacional se ha caracterizado por la convivencia de formas duales en el proceso de producción.

Se mantienen complejos industriales marcados por el oligopolio - monopolio, caracterizado por los incrementos de productividad e intensidad propios de la industrialización de punta junto a pequeñas y medianas empresas que tienen baja proporción capital producto y ambas se desarrollan sin que ninguna pueda asumir rol dominante. Es decir la estructura productiva nacional se caracteriza por grandes empresas públicas y privadas que constituyen oligopolio y por una amplia diversificación de pequeñas y medianas unidades. Estas han perdido autonomía a partir de la acentuación del proceso de concentración y centralización operada a partir de 1976.

Esta característica que se ha promovido en períodos de expansión económica hoy se hallan fuertemente condicionadas por las restricciones en el ciclo de formación de capital ya que las tasas de interés de referencia no garantizan la decisión del inversor en intervenir en su rotación productiva. Es así que el trabajo productivo depende de la circulación del capital dinerario, es decir somete a los empresarios productivos a la banca comercial.

La dificultad de obtener una porción equitativa en la distribución del ingreso de parte del capital productivo frente al capital puramente financiero lleva a potenciar los rasgos de destrucción y de reconversión al proceso de producción.

Esto hace pensar que es sumamente dificultoso sino imposible, salir de la crisis por el simple impulso de los mecanismos de mercado, si no existe un cambio estructural en los mecanismos de producción del capital.

Es necesario para rebatir las actuales formas de destrucción y desvalorización del capital, generar propuestas de financiamiento y estos deben ser una "inducción" externa al ciclo particular de rotación.

En las actuales circunstancias, estas acciones deben requerir, según los expertos en el análisis de esta temática (1) la intervención.

a) El Estado, mediante la utilización de su propio gasto, como poder de compra, crédito, actividad empresarial mixta, modificaciones tributarias y jurídicas, políticas salariales, además del efecto de su rol en la forma de acumulación nacional.

b) Inversión externa, en proyectos de desarrollo que incrementan la acumulación nacional.

c) El retorno de los capitales dolarizados como moneda crédito dentrodel espacio de reproducción nacional.

Es alrededor de estas tres posibilidades que deben impulsarse estrategias de inducción económica.

(1) Burkun Mario - Formas de financiamiento, decisión de inversión y acumulación del capital en la Argentina actual- IIPAS - Bs.As. 1988 .

No resulta entonces, sorprendente que sean el centro del debate ideológico con respecto al rol que deben cumplir en la actual circunstancia. Tal la definición del rol social del Estado según el paradigma de Bienestar o protagónico, frente al modelo neo liberal de promoción de privatizaciones y desregulación. Es necesario entonces incorporar la defensa del papel del Estado como capitalista colectivo, que ordena la distribución del ingreso y distribuye el excedente. En esta nueva situación social donde se imponen las condiciones de nuestra inserción en la crisis internacional, el Estado debe definir las relaciones entre lo público y lo privado.

En cuanto a las posibilidades de financiamiento externo, este sólo aparece cuando los proyectos se encuentran avalados por el sector público. Tal es la forma que presentan los financiamientos otorgados por el BID, Banco Mundial, NN VV o garantidos por sus propios gobiernos como el caso de los inversores españoles, italianos, etc.

La tercera alternativa, la obtención de activos financieros nacionales en el exterior, es aún más mediata porque depende de las ventajas de refinanciación de pasivos, o ventajas impositivas o de capitalización que les ofrezca el Estado Nacional, con la cual es incierto su caracter de inversión real o gerencia (2).

(2) Burkun Mario op. cit. pag. 4 y 5.

EL ROL DEL ESTADO COMO IMPULSOR DE UNA ESTRATEGIA DE INDUCCION ECONOMICA

En la Argentina el desarrollo del capital privado estuvo sujeto a la redistribución del ingreso orientada por el Estado.

Ello ha vuelto esencial la incidencia que el Estado puede tener en situación de crisis financiera respecto al gasto público y déficit de la Tesorería. Pero modificar la forma de crecimiento de la inversión productiva para que no dependa de la regulación Estatal también lo libraría de su papel de motor y orientador de la inversión.

Si se retirara como inversor, en proyectos de infraestructura industrial o económica, resentiría la magnitud de la inversión productiva, originando cuellos de crecimiento a la evolución industrial ya que difícilmente el inversor individual privado pueda reemplazarlo.

Si se retira de su rol comprador en el mercado nacional deprime la capacidad de circulación de bienes por la incidencia de su volumen.

Si deja su rol de regulador del comercio exterior, deja el producto nacional a colocar en condiciones de competividad salvaje con la competencia internacional, es esta una operación en sentido inversa a la que operan todos los Estados desarrollados o Entes continentales del mundo del Norte, Oeste y del Este, acentuando los rasgos negativos que desestiman la inversión individual frente al proceso de especulación financiera del sistema.

En esta situación de claro avance del capital dinerario opera una desvaloración creciente del capital productivo y esto puede impulsar un proceso de reinversión ligado a la concentración del capital. Las empresas en quiebra o la adquisición de activos inmovilizados, que pueden ser reconvertidos y adecuados con la incorporación de tecnología, son oportunidades típicas de avance de capital.

Si el Estado se retira de su papel garante de la acumulación mediante el financiamiento a la inversión de baja rentabilidad en el corto plazo, la inversión productiva se reduce.

Es por ello que cualquier estrategia de impulso, en las condiciones actuales desvalorizadoras del capital productivo, debe requerir una clara definición del Estado acerca de su rol de orientador de las políticas de regulación económica a través de su poder de compra y orientador del crédito.

LAS IMPLICANCIAS SOCIALES DE LA SITUACION RECESIVA. EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN UNA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO.

También es evidente que esta caracterización de las políticas económicas tiene sus claras relaciones con la situación de las fuerzas sociales.

La estrategia de sobredimensionamiento del capital financiero en contraposición al crecimiento productivo ha producido cambios importantes dentro del modelo social.

Ha decrecido en valores significativos la fuerza de trabajo dependiente y sindicalizada. El cuentapropismo como categoría ocupacional no ha sido como en el período expansivo 1960 - 1975, un indicador de crecimiento industrial segmentado, sino casi exclusivamente tercerista, no eficiente que encubre subocupación productiva. Esta condición de depresión de la fuerza de trabajo afecta directamente a los sectores más vulnerables es decir a los integrantes más jóvenes y a los socialmente en condiciones menos favorables, mujeres y sector masculino con menor calificación profesional.

Conforma el sector que genéricamente se denomina informal, y es designado por algunos autores, como privado no estructurado, que incluye la pequeña producción y el autoempleo. Llega a constituir el 34,9 o/o de la población económicamente activa (3).

El repentino interés de los estudiosos por este segmento, se basa en razones económicas, ya que en la última década ha disminuído la expansión del empleo formal, y los ingresos medios.

Se considera que el sector informal está constituído por el excedente de fuerza de trabajo que no encuentra ocupación en el sector moderno, lo que lo obliga a generar sus propias formas de ocupación caracterizables por su escasa o nula dotación de capital tanto física como humano, lo que deriva en tareas productivas poco tecnificadas, de reducido tamaño, sin mayores requerimientos de capital con poca división del trabajo y diferenciación en la propiedad de los medios de producción. (4).

Ha disminuído la cobertura de servicios médico asistenciales por obra social de la clase trabajadora y aumentado la demanda potencial de los servicios públicos de salud.

Ha crecido la marginalidad urbana y se ha depreciado el trabajo y la educación formal como forma de acceso y movilidad social.

Se suma además el descrédito que el proceso militar (1976-1983) ha operado en las instituciones y la vida democrática.

Esto ha generado en la última década una suerte de complejos socio culturales denominado "cultura de la especulación" que opera como freno motivacional y estructural en el desarrollo de un sistema basado en la movilidad y la productividad socio-económica.

Es clara que toda discusión acerca del rol de los principales actores sociales, Estado - instituciones intermedias, organizaciones populares, debe tener en cuenta también el rol de coordinación y representatividad que ellos deben obtener en la redefinicion del mundo social.

(3) Mora y Araujo Instituto de Estudios Contemporáneos Bs.As. 1987.

(4) Hintze Susana "Estado, Microempresas e informalidad Bs.As. 1988"

Deben estar contenidas, además en toda propuesta económica porque son el motor de toda estrategia social.

Estas propuestas deben decir cuales son las formas de representación actuales aunando las históricas CGT-GGE-GGI, VIA, PYN, etc., a otras vigentes también como consorcios u otras formas de asociación micro empresariales e incluirlas en todas las formas de planificación.

LAS MICROEMPRESAS: UNA POSIBILIDAD DE DINAMICA ECONOMICA.

Esta desintegración del todo orgánico social operada por la política de desindustrialización ha influído el tipo de unidades económicas posibles de impulsar una estrategia productiva. Se suma además el impacto que ejercen los cambios operados a nivel mundial con respecto al avance de la tecnología sistemática - cibernética en el modo de producción así como las nuevas asignaciones de roles a las economías periféricas operadas a partir dela década del 70 a nivel mundial.

Ha variado el tamaño y las características orgánicas de las unidades económicas. Surgen en el actual contexto microunidades productivas domésticas o informales. Es necesario una estrategia que los impulse ya que son expresión de un estracto poblacional definido como de condiciones precarias y vulnerables. Su promoción puede adquirir características de estrategias de impacto social.

Las microunidades, aparecen como modalidades aptas para el desarrollo tecnológico de:

a) rama de actividades tradicionales: las del vestido y la alimentación, carpintería, etc.

b) encadenamientos a que dan lugar asentamientos industriales.

c) actividades agropecuarias y elaboración de sus insumos en áreas rurales o suburbanas.

En casi todos los casos los bienes están dirigidos a ampliar el mercado interno, y en otros a la exportación.

Los hábitos de consumo y las innovaciones operadas en los mercados de producción, han generado una suerte de obstáculos crecientes a la producción en plantas de gran concentración. "El gigantismo se muestra hoy en retirada, como tendencia a nivel de los emprendimientos empresariales (5)."

En el otro extremo de la escala surgen las "microempresas" en los que predominan estrategias de sobrevivencia de la fuerza de trabajo desocupada.

Pero entre ellas también puede distinguirse un segmento que algunos autores denominan "microempresas dinámicas o sector microempresarial dinámico" (6) que despliegan un comportamiento de viabilidad económica, con tendencia a la innovación tecnológica, flexibilidad y polivalencia de oferta con capacidad de generación de empleo a bajo costo y de manejo de crédito institucional.

La forma jurídica que puedan adoptar es variada: sociedades comerciales, cooperativas, empresas nominales y asociaciones civiles no comerciales, etc.

Interesa destacar que pueden potencialmente desplegar una estrategia de resistencia a las crisis (generación de empleo a bajo costo) junto a otros de iniciativa económica, que con el apoyo institucional apropiado puedan insertarse en la lógica reproductiva que permita un proceso de acumulación e integración horizontal de efectos de expansión.

(5) Mercado Pedro R. en "Crisis crédito institucional y microempresa dinámica" (I.I.P.A.S.) Bs.As. 1988.

(6) Colman Oscar "Promoción Industrial agentes productivos políticas de promoción en la Provincia de Buenos Aires 1988".

Por supuesto la situación del contexto global condiciona su desenvolvimiento. La generación de unidades microempresariales de los países del primer mundo se produce desde arriba por descentralización lo que permite su articulación dinámica, brindándole acceso al capital, al mercado y la tecnología.

En nuestros países, ellas surgen desde abajo con escasa o nula oportunidad de acceso al capital e ingresos bajos (7).

(7) Hintze Susana op. cit.

ANTECEDENTES

En Europa es significativo el caso italiano. Han construído un desarrollo empresarial, en la industria de punta, basada en la promoción de microempresas que en sus comienzos tenían características propias del sector económico informal.

En América Latina, los ejemplos conocidos se hacen al amparo o influencia de alguna organización internacional que aportará asistencia técnica y financiera.

En el caso de Ecuador y México con apoyo de las Naciones Unidas se realiza un programa de desarrollo.

En el caso de Perú a partir de dos Programas de Generación de Empleo, con aportes financieros de organismos internacionales: el programa IDESI que opera en forma centralizada desde el Instituto Nacional de Planificación y el Programa PRODESI con apoyo técnico de DIT, radicado en el Ministerio de Trabajo, con un marco de aplicación descentralizado se ha implementado una estrategia de generación de empleo productivo con impacto en el crecimiento del Producto Bruto Interno.

En nuestra patria son experiencias las propuestas a nivel provincial tales como:

a) El Programa de Promoción de Pequeñas Actividades Productivas, de alto impacto social que desde 1985 a la fecha se desarrolla como actividad de complementación de la Política de Promoción Industrial, en el Parque Industrial de la Ciudad de Resistencia.
Se ha dedicado un monto de Recaudación del Canon Minero a asignar créditos promocionales a pequeños productores.
El Estado cumple además de su función de coordinación de la actividad económica desarrollando acciones de asesoramiento y asistencia técnica en la identificación, ejecución y seguimiento de pequeños proyectos productivos.
Ha implementado estrategias que potencian su papel de regulador del mercado a través de una disposición que favorece la adquisición de bienes elaborados por empresas vinculadas al Programa.

b) El Programa de Apoyo a las Actividades Productivas Femeninas de la Subsecretaría de la Mujer - Ministerio de Acción Social de la Provincia de Formosa, desde 1986 a la fecha articula acciones de promoción de actividades productivas femeninas organizadas en unidades microempresariales.
Esta acción se hace a través de la gestión financiera en forma de subsidio o crédito a microempresarias en el área urbana y rural y brinda asistencia técnica en la elaboración, ejecución y seguimiento de pequeños proyectos productivos.
Se ha generado una acción de coordinación institucional a nivel provincial y municipal que impulsa estas actividades también a partir de potenciar la capacidad de gasto de Estado provincial o municipal que obra como demandante de los productos elaborados por esas microunidades productivas.

c) En la Provincia de La Rioja la Dirección de Industria ha creado el Programa Llamcay que tiene como objetivo crear unidades productivas en el interior de la provincia a través de créditos "blandos" provenientes de un fondo creado a tal efecto con aportes de empresarios y del gobierno de la provincia.

En los antecedentes mencionados ha intervenido este Consejo a partir del sub-Programa de Políticas y Estrategias de Desarrollo Social del Area Sociales de la Dirección de Proyectos brindando asistencia técnica y gestión financiera ante el Estado Nacional mediante los Programas Especiales Asistidos de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia Convenio CFI - SDH y F 1986-1987).

La modalidad de la asistencia técnica realizada se menciona en el Informe de Evaluación del Acta Complementaria Nro. 1 Convenio CFI - SDH y F - CFI 1987.

Se considera necesario utilizar estas experiencias mencionadas para proponer un desarrollo que involucre la sistematización de la asistencia a brindar también por otras áreas del CFI y que tenga como objetivo la asistencia al total de Estados Miembros.

Desde Diciembre de 1987 se ha creado un organismo autárquico dependiendo directamente del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Instituto Provincial del Empleo que tiene como objetivo reactivar y democratizar la vida económica de la provincia, movilizando el concurso protagónico de todos los sectores de la comunidad para lograr la promesa básica de la producción y el trabajo. Para ello se crean instancias de planificación concertada y descentralización operativa a través de los municipios donde se promueve la creación del servicio Municipal de Empleo que se relaciona con el IPE en la identificación, elaboración e implementación de proyectos productivos microempresariales. En el territorio bonaerense se encuentran ubicados el 35 o/o de las microempresas existentes en el país (8).

Desde el punto de vista del personal ocupado las microempresas emplean el 11 o/o de los trabajadores industriales y los pequeños industriales el 32 o/o.

Se fomenta la creación y desarrollo de empresas asociativas que generen fuentes de trabajo permanentes que impulsen requerimientos tecnológicos y la productividad media de la empresa como también la especialización y capacitación laboralde sus integrantes. Otro programa de IPE brinda apoyo a la generación de empleo y desarrollo con el objeto de fortalecer la microempresa como reactivación económica. Otro programa de reactivación y el empleo con la cultura del trabajo (RECUPLAN) tiende a promover la acción concertada del Ministerio de Economía de Acción Social, el Banco de la Provincia y el IPE para producir bienes y estudiar los mecanismos financieros más eficaces para disminuir costos del Programa.

La acción del IPE intercepta transversalmente los organismos provinciales en función del logro de los Programas descriptos, así por ejemplo elabora con la Dirección General de Escuelas para que surjan las reformas educativas que optimicen la ocupación laboral. Sugiere también decisiones de fomento directo del empleo por vía crediticia impositiva, etc. o de utilización del poder de compra del Estado como herramientas de apoyo a emprendimientos productivos de impacto social. Propone normas que adecuen las condiciones del medio para paliar las consecuencias de la revolución tecnológica tales como seguro de empleo, subsidios, de consumo y distribución directa de bienes de servicio por acción social.

La ejecución de los planes y programas elaborados por el Instituto Provincial del Empleo, se desarrolla por medio de las Areas de Promoción de servicios de empleo, de Capacitación, Coordinación Institucional y de Comunicación Social.

En Misiones desde 1986 se ha implementado en la órbita de la Secretaría de Planeamiento y el Programa para el Desarrollo Socio-Económico y Generación de Fuentes de Empleo Productivo y con el apoyo financiero de crédito obtenido de un organismo provincial (Coprodeco hoy intervenido) el programa que ha operado a la ejecución de pequeñas empresas en el área rural y urbana.

Estas propuestas pueden constituir un antecedente para una reformulación nacional, que contenga los elementos esenciales de una política denominada también Revolución Productiva, y que sea de Promoción a la Producción Nacional como parte de un Plan de Desarrollo Nacional de la Integración Continental.

(8) Colman Oscar "Promoción Industrial agentes productivos y políticos de promoción en la Provincia de Buenos Aires".

DESARROLLO DEL PROGRAMA DE PROMOCION A LAS PEQUEÑAS UNIDADES PRODUCTIVAS.

Objetivos:

- Fortalecer la capacidad del Estado provincial para la implementación de políticas de desarrollo integral a partir del fomento de la organización microempresaria y la generación de empleo productivo.
- Promover la asistencia técnica y la gestión financiera para consolidar un ámbito provincial que identifique, formule y evalúe programas de reactivación económica basados en el desarrollo microempresarial.
- Favorecer el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de la población apoyando la formación de emprendimientos económicos autogestionarios de interés social.

MODULOS

El programa de Promoción a las Pequeñas Unidades Productivas consta de 3 Módulos que pueden efectivizarse consecutiva o simultáneamente, según el tipo de asistencia necesaria.

Ellos son:

1. Promoción de unidades microproductivas.

   . Creación
   . Ampliación de microempresas

2. Asistencia técnica y financiera para la gestión de articulación: de microunidades productivas.

3. Asistencia para la promoción de políticas públicas de investigación y promoción microempresarial.

ACTIVIDADES:

1er. Módulo Promoción de unidades microproductivas.

Se propenderá a generar la capacidad autogestionaria de la población,promoviendo la conformación de unidades económicas preponderantemente asociativas de interés social u otras formas económicas que permitan la organización microempresarial.

La pequeña empresa es un medio apto para el desarrollo o adaptación de tecnologías apropiadas de bajo costo de inversión y utilización de métodos artesanales o de aplicación de tecnología avanzada.

Es también una posibilidad de inserción en el mercado ocupacional de vastos sectores informales urbanos o rurales en condiciones de promoción.

Se tenderá a brindar asistencia técnica a las microempresas que necesitan ampliación de capital productivo o incorporación de tecnología.

Esta acción de desarrollo respaldará la especialización y capacitación laboral, el requerimiento tecnológico a la vez que creará condiciones de acceso al crédito promocional.

Se implantará también la reactivación de fuentes de empleo desactivados según las prioridades económicas zonales.

- **Las actividades principales que se derivan de esta línea son:**

a) Asistencia técnica para la identificación, elaboración, implementación y seguimiento de pequeños proyectos productivos a cargo de unidades microempresariales. Se propone la metodología utilizada para el convenio CFI-SDH y F, con los ajustes necesarios a esta nueva propuesta.

b) Gestión para la búsqueda y aplicación de fuentes de financiamiento del capital de inversión y operativo para la elaboración, implementación y seguimiento de proyectos.

   En este punto se brindará especial importancia a la gestión de financiamiento ya que este

puede adquirir diversas modalidades tales como subsidios y créditos, otorgados por entidades nacionales de los cuales se posee información que necesita aún ser sistematizada o por organismos internacionales (BID, Banco Mundial, Fundaciones privadas, etc.) algunos de los cuales brindan líneas específicas de crédito a la microempresa o los pequeños proyectos productivos.

A este fin se propone también la posibilidad de conformar una cuenta especial en el F.F.I. del CFI para financiar proyectos en forma directa, siguiendo la operatoria que el Fondo tiene adaptándolo con fines promocionales.

También puede operar el F.F.I. como fondo de reserva que actúe como adelanto de los fondos comprometidos por otros organismos de financiación cuya devolución se concretará en el momento de ser efectivizados por dichos organismos.

Las alternativas enumeradas no son excluyentes ya que es sabido que la gestión de obtención de los créditos y/o subsidios es un trámite burocrático y dilatado, lo cual influye negativamente en la ejecución de los proyectos a punto de concluir en la mayoría de los casos en el desistimiento de los mismos. El costo de oportunidad es un elemento clave en la implementación de un proyecto ya que incide directamente en el mantenimiento de las condiciones de factibilidad o supervivencia de la iniciativa.

2do. Módulo: Asistencia para la articulación microempresarial:

La puesta en marcha de las pequeñas unidades productivas, es sólo la primera etapa de un plan de reactivación de la producción.

Su consolidación depende de la capacidad de desarrollo empresarial en su estructura interna y en la articulación con los demás agentes productivos de manera de conseguir un mercado apto para la integración y el desarrollo de los bienes y servicios producidos.

Las actividades que se implementarán son:

1. Mejoramiento de la gestión de comercialización de producción. Aspectos financieros, de articulación microempresaria (federación de productores) y políticas de compra y venta.

2. Desarrollo de la gestión empresarial (organizacional contable y productiva).

3. Mejoramiento de la gestión productiva (inducción de tecnología).

3er. Módulo: Asistencia para la promoción de políticas públicas de investigación y promoción microempresarial.

Esta acción se implementará a nivel de los protagonistas del proceso de planeamiento y desarrollo de las políticas, planes y programas de generación de empleo a través de microunidades productivas.

El objetivo es colaborar con los gobiernos provinciales y municipales que formen equipos que instrumenten las políticas aludidas.

Las actividades que incluye son:

1. Fomento del planeamiento participativo con fines de concertación y coordinación de los agentes socio-economicos intervinientes.
   Se propenderá a la ejecución descentralizada de los planes o programas de generación de empleo, contando con la participación de todos los agentes institucionales.

2. Asistencia para mejorar la legislación vigente y facilitar el ordenamiento normativo que permita el desenvolvimiento de la pequeña y micro unidad productiva (Estatutos de promoción microempresarial, modificación del sistema impositivo, modificación de la política de gestión de créditos, reordenamiento de la capacidad de gasto o compra estatal).

3. Asistencia para la formación y capacitación de equipos interinstitucionales que formulen, implementen y evalúen planes o programas productivos de fomento de la microempresa.

4. Asistencia para la investigación de recursos humanos e institucionales. Realización de diagnóstico de productos básicos que constituyan el eje de la economía zonal.

5. Asistencia para la reformulación de la curricula del sistema educativo en sus tres niveles y a través de sus diversas modalidades que alimenten el sistema productivo.

6. Asistencia para el fomento de políticas de comunicación social que impulsen campañas de publicidad, a través de los medios de comunicación.

7. Coordinación con otros organismos gubernamentales y privados que fomenten acciones de investigación y promoción microempresarial.

La implementación de un Programa de promoción a las pequeñas unidades productivas requiere una acción concurrente de factores socio contables-organizacionales y económico productivo y financieros.

Se considera necesario para la realización la inclusión de diversas áreas de trabajo del Consejo tales como Sociales, Actividades Productivas, Fondo Federal de Inversiones, Investigaciones Socio-Económicas (PRODEMUN), Estudios Básicos y Estado y Gestión Pública, Capacitación y Diseño.

Ello es conveniente porque las necesidades provinciales pueden vehiculizarse por cualquiera de estas áreas y porque sus temáticas se interrelacionen en la resolución de las mismas.

A este fin propone organizar áreas de trabajo interdisciplinario que produzcan interrelacionadamente la aplicación de los Módulos temáticos.

Ellos pueden ser:

1. Area de Investigación, Información, Publicaciones y Diseño.

2. Area de Articulación Institucional para la Producción Microempresarial.

3. Relacionando las dos primeras áreas se propone una área de Coordinación de Programa en la que también estén representados los responsables de las áreas del CFI intervinientes a los fines de definir el peso de recursos dispuestos en cada caso. La coordinación definirá también ante la conducción del CFI en cada período las acciones a desarrollar de acuerdo a los pedidos presentados y recursos disponibles.

Es necesario incorporar la función de Evaluación de Programa única, en forma de garantizar una retroalimentación de la Acción que sea eficiente a su difusión y mejoramiento.

Resta aún proponer las acciones correspondientes a cada actividad, pero estas deben hacerse en base al desarrollo del Programa.