

MH

33634

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



**PROYECTOS DE  
ORIGEN MUNICIPAL  
Y ALTERNATIVAS  
PARA SU  
FINANCIAMIENTO**

N 241  
O 1341  
O 241  
J 232  
J 210  
E 334

MARZO, 1990

**ASAMBLEA**

**JUNTA PERMANENTE**

**SECRETARIO GENERAL**  
Ing. Juan José CIACERA

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

### 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 C.F.I. y las provincias fueron conformando a partir de mediados de 1989 una línea de trabajo tendiente a desarrollar acciones que, tomando como eje los proyectos de origen municipal, 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 municipios 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 C.F.I.

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

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**PROYECTOS DE ORIGEN MUNICIPAL  
Y ALTERNATIVAS PARA SU FINANCIAMIENTO**

**Arq. Florencia TISCORNIA  
Prof. Elsa PEREYRA**

**MARZO 1990**

**Advertencia:**

Los datos contenidos en este informe -especialmente los referidos a fuentes de financiamiento- corresponden a diciembre de 1989.

INDICE GENERAL

	Pág.
Introducción	5
1. Conclusiones	10
2. Caracterización de los proyectos de origen municipal.	15
2.1. Datos generales sobre las ideas-proyecto.	15
2.2. Clasificación sectorial.	18
2.3. Sistematización de los proyectos conforme a objetivos programáticos.	25
2.4. La experiencia de la Provincia de Buenos Aires.	31
3. Aproximación a pautas para la selección y priorización de proyectos municipales.	36
4. Fuentes de financiamiento.	42
4.1. Introducción. Caracterización general.	42
4.2. Análisis comparativo de las diversas fuentes de financiamiento.	45
5. Adecuación de las fuentes de financiamiento a los proyectos de origen municipal.	
Fuentes alternativas.	69
6. Acerca de la preinversión.	74
Anexo	75

INTRODUCCION

En el marco de la Dirección de Proyectos del Consejo Federal de Inversiones, se inició en el año 1989 una nueva línea de trabajo que apunta a impulsar la formulación y ejecución de proyectos a partir del nivel municipal, para lo cual se procedió al relevamiento de las ideas-proyectos y su sistematización en un Inventario; tarea ésta que se continúa en el año en curso.

El contacto directo entre los técnicos del CFI. y los intendentes a través de los gobiernos provinciales permitió establecer una dinámica relación. Ello permitió advertir, como característica común, que los funcionarios municipales no sólo manifestaban sus expectativas en cuanto a la concreción de las ideas proyecto, sino que demandaban una respuesta inmediata sobre cómo financiarlas, cuando tales ideas-proyecto aún no habían sido convertidas en proyectos debidamente formulados y evaluados.

La causa de tales urgencias es fácilmente deducible: es por todos sabido el rigor con que se manifiesta la crisis económica, comprometiendo la continuidad de los procesos productivos y de los servicios más elementales, e imponiendo verdaderos cuellos de botella a cualquier estrategia de desarrollo regional o provincial, frente a recursos cada vez más escasos y una fuerza de trabajo que corre el riesgo de "perder" sus habilidades adquiridas. No es éste el lugar para discutir acerca de las causas y soluciones globales que demanda la crisis, pero sí debe tenerse presente que es éste y no otro el contexto en el que se opera, y a partir del cual deben ir surgiendo respuestas.

En ese sentido, no es posible pensar en soluciones inmediatas, sino en mar-

chas y contramarchas, y múltiples ensayos de prueba y error que vayan encauzando las potencialidades de desarrollo nacional. Y es por ello que los esfuerzos, tanto a nivel técnico como político-entendido éste como toma de decisiones sobre asignación de recursos-, deben extremarse al máximo. En otros términos, las condiciones actuales imponen tiempos diferentes, quizás lentos frente a necesidades apremiantes, pero más seguros en cuanto a garantizar resultados exitosos. Y este "tempo" más lento debe dedicarse a la reflexión sobre la función que cumple un proyecto, qué decisiones y objetivos involucra, y cómo se lo formula. Cabe tener en cuenta, al respecto, que el proyecto aparece como una respuesta a un problema detectado, y que constituye un instrumento que pretende movilizar ordenada y racionalmente decisiones sobre cómo asignar recursos, cómo explotarlos, cómo promoverlos; etc. Esta concepción del proyecto debe inscribirse, a su vez, en el marco de una transición aún no asimilada, pero no por ello menos necesaria, de la acción "asistencialista" -que resulta en subsidios que actúan como meros paliativos- a una respuesta orgánica y participativa a necesidades que deben satisfacerse con recursos escasos. Por último, las fuentes de financiamiento tradicionales -fundamentalmente las de origen externo- no contemplan las circunstancias descritas precedentemente, por lo que las condiciones para su acceso se tornan fuertemente restrictivas. Frente a este panorama general, entonces, cabe insistir sobre la necesidad de considerar a los proyectos de origen municipal, por lo común de pequeña magnitud, como expresiones sistematizadas de un proceso de planificación participativa en el que intervienen líderes formales -los intendentes- e informales- actores sociales representativos de grupos comunitarios, como ser asociaciones y entidades intermedias, cooperativas, etc.-; los cuales actúan en un ámbito reducido como es el municipio, lo que garantiza, por un lado, un cabal conocimiento de los problemas y necesidades de la comunidad, y por



el otro, un grado de compromiso con el proyecto que asegura en mayor medida su concreción. Dadas estas características, se comprende mejor la razón por la cual este tipo de proyectos demanda tiempos distintos, en tanto involucran aprendizajes permanentes por parte de todos los agentes comprometidos en su realización.

En lo que hace al C.F.I., este organismo -como ya se expresara anteriormente- intenta hacerse cargo de esta problemática e impulsar su exitoso desarrollo. Para ello, se procedió a la estructuración de la Dirección de Proyectos en dos áreas: Formulación y Evaluación de Proyectos, e Implementación de Programas de Inversión. La primera de ellas tiene a su cargo la elaboración del Inventario de Proyectos municipales, el asesoramiento y capacitación para la formación de unidades provinciales y municipales para la formulación y evaluación de proyectos y la elaboración de instrumentos teórico-metodológicos que faciliten esas actividades. La segunda, por su parte, se halla abocada a la tarea de formular, entre otros, programas que recojan adecuadamente los proyectos municipales, y actuar con los municipios y provincias en la búsqueda de su financiamiento.

Este informe constituye la primera entrega de una serie de documentos que se elaborarán en el Area de Formulación y Evaluación de Proyectos, con el fin de contribuir a la mejor consecución de los objetivos señalados precedentemente. En el mismo, el centro de interés es el proyecto, proponiéndose un camino analítico que parte de él -considerándolo como la expresión de una "demanda" determinada-, para recién luego examinar las posibles "ofertas" de financiamiento existentes, o bien la necesidad de crear fuentes

alternativas. En otros términos, se pretende una valorización de los proyectos, y no -como sucede a menudo- la subordinación de su formulación a que existan o no líneas crediticias.

El presente informe está orientado a funcionarios municipales, y técnicos provinciales en planeamiento, y pretende realizar aportes que permitan encuadrar la tarea de formulación y evaluación de proyectos de origen municipal. En ese sentido, el trabajo se inicia con un comentario general sobre las características principales de las ideas-proyectos que el CFI. se halla recopilando en un inventario, para luego proceder a una clasificación de los proyectos por sector, y su sistematización conforme a objetivos de tipo programático. Seguidamente, se exponen los elementos más importantes de las fuentes de financiamiento en vigencia a diciembre de 1989, datos que se presentan en forma de cuadro para facilitar su lectura. Finalmente, se han relacionado las tres variables mencionadas -sector, objetivo y línea de financiamiento-, resultando de ello un cuadro general de resumen que permitirá visualizar no sólo las alternativas de financiamiento según tipo de proyecto y objetivo, sino también la tendencia del financiamiento, y los vacíos que se registran para ciertos proyectos y objetivos.

Cabe aclarar, con respecto a estas tres variables, lo siguiente: la clasificación sectorial propuesta responde a fines operativos, y no implica que sea la única posible, por ejemplo el sector turismo y recreación ha sido considerado como productivo, cuando existen criterios que lo ubicarían en el sector servicios. En cuanto a los objetivos programáticos, el listado sugerido no agota la temática, ni supone un ordenamiento jerárquico; incluso sería conveniente que cada provincia se planteara sus propios objetivos, en función de sus planes y/o programas. Por último, el relevamiento de las fuentes de financiamiento tampoco agota el panorama existente en este cam-

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

po, habiendo sido expuestas las más representativas. Además conviene aclarar que las mismas están sujetas a continuas variaciones.

Las conclusiones se han ubicado en primer término, aún cuando han sido elaboradas al final del estudio, por entender que su lectura es conveniente al comienzo del informe.

También se han incorporado tres breves puntos referidos a la experiencia de planificación de la Provincia de Buenos Aires, una aproximación a los criterios de selección y priorización de proyectos, y consideraciones sobre la pre-inversión.

### 1. CONCLUSIONES

La realización del presente informe, ha arrojado las siguientes observaciones y conclusiones finales, que se exponen para su profundización y la consiguiente búsqueda de instrumentos que contribuyan a perfeccionar, en la esfera municipal, la caracterización de los proyectos de ese origen y su relación con las fuentes de financiamiento disponibles.

1. Los proyectos de origen municipal se caracterizan por ser ideas o iniciativas escasamente formuladas que apuntan a atender necesidades primarias de la comunidad ; por implicar un tamaño pequeño, involucrar actores no tradicionales, y por el tipo de gestión técnico-administrativa que ponen en movimiento. Estos rasgos variarán según el sector al que el proyecto se oriente. Se distinguen dos grupos principales: los emprendimientos de carácter productivo cuyos rasgos más destacados son: su pequeña escala en términos de costos totales del proyecto (hasta 80 mil dólares); su orientación a un número de beneficiarios reducido y muy focalizado que, por lo general, no se hallan insertos en la estructura formal del mercado; y su capacidad relativa de un rápido retorno del capital invertido.

Otro grupo de proyectos que tiene importancia es el referido a obras de infraestructura y servicios, presentando como característica el hecho de que su implementación, por lo general, no puede ser realizada por el municipio a partir de sus propios recursos.

2. La tarea de clasificación de proyectos y, en particular, de los de origen municipal, resulta de difícil realización si se pretende incluir criterios que, por su carácter cualitativo, pueden verse modificados sustancialmente de acuerdo con el contexto en el cual se inscriban los proyectos. Partiendo del reconocimiento de una cierta homogeneidad de los proyectos municipales en cuanto a tamaño, aspectos ingenieriles, montos de inversión y recursos a movilizar, se considera que la clasificación más conveniente es la sectorial, cuyas ventajas residen en su objetividad y amplitud, constituyendo, por lo tanto, un punto de partida válido para profundizar en la caracterización. Por otra parte, la puesta en funcionamiento de otros criterios o parámetros debe reservarse para las acciones de selección y priorización, que deben contemplar las políticas globales que, explícita o implícitamente, se hallan fijado los gobiernos.

La clasificación sectorial, que de por sí es estática, ya que no da cuenta de la permanente interdependencia entre los diversos sectores, adquiere una dimensión más dinámica si se la completa con una clasificación de los proyectos por objetivos, los cuales deben responder -como ya se ha señalado- a las políticas globales establecidas por los gobiernos, ya sea a nivel nacional, regional, provincial o estrictamente local.

En este caso, se sugiere un listado de objetivos de carácter programático -esto es, muy general- que contribuyen a orientar la dirección de las acciones de asignación de recursos, pero que, para una correcta evaluación de los proyectos, deben ser operacionalizados en objetivos específicos que permitan efectivamente medir los resultados de las acciones programadas.

3. El peso de la acción municipal, más allá de la sistematización de los proyectos en función de los sectores y objetivos implicados -que de alguna manera, da cuenta de las orientaciones que adoptará el desarrollo local- reside en la selección y priorización de acciones que se programarán y que, en consecuencia, supone la toma de decisiones en cuanto a la asignación de recursos. Los criterios que se adopten en este sentido constituirán un indicador del perfil de desarrollo local deseado, y posibilitan el paso de objetivos programáticos a específicos. Su establecimiento debe contar, en principio, con información y acuerdos previos en cuanto a: diagnóstico de la situación de la localidad que dé cuenta de las necesidades, problemas y aspiraciones de la comunidad; consideración del contexto en que se desenvuelve la localidad, y de las relaciones con la microrregión, provincia o región que la contiene, y con las políticas globales fijadas para dichos niveles; y fuentes de financiamiento disponibles.
  
4. En cuanto a este último punto, si bien no se han relevado todas las líneas o programas de financiamiento disponibles, se considera que se han consultado los de mayor importancia, entendiendo que los que restan operan de manera similar. De su análisis surge que poseen una mayor continuidad en el tiempo por su disponibilidad de fondos, aquellas fuentes de origen externo, como las ofrecidas por los programas del Banco Interamericano del Desarrollo (Desarrollo Global Urbano, administrado por la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental del Ministerio de Salud y Acción Social, y Pequeños Proyectos); el programa del Banco Mundial orientado al Desarrollo Municipal, los programas con aportes conjuntos del BID y del BIRF para los sectores agropecuario e industrial, administrados por los Bancos de la Nación Argentina y Nacional de Desarrollo, respectivamente; y la asistencia técnico-financiera prestada

por diversas agencias europeas de promoción del desarrollo en países periféricos. La nota común de dichas líneas de crédito reside en condiciones de financiamiento onerosas en proporción a la capacidad de repago o devolución que podría presentar el tipo de proyecto municipal; y la exigencia de requisitos de información cuyo costo puede resultar desproporcionado con relación al financiamiento requerido.(1)

Por otro lado, existe una serie de programas y acciones de origen local orientadas a la promoción del desarrollo de determinados sectores económicos o de población, provenientes fundamentalmente del Ministerio de Salud y Acción Social y del Ministerio de Economía, que debido a su dependencia de las partidas presupuestarias que se les asignen, se encuentran virtualmente paralizadas, o con dificultades de financiamiento, o bien en vías de redefinición.

Frente a este panorama, se presenta como una opción de consideración la fuente de financiamiento estrictamente local, cuyo origen puede ser oficial -es decir, provenir del presupuesto municipal, vía imposición tributaria o redistribución y/o racionalización de los recursos disponibles-, o bien directamente comunitario, aporte éste expresado en recursos monetarios, materiales o humanos. El éxito de esta alternativa se halla directamente vinculado con el grado de participación que la comunidad logre en la elaboración e implementación de los proyectos, de lo que necesariamente se desprende su mayor o menor compromiso con la iniciativa y, por lo tanto, su percepción del proyecto en cuestión como algo propio.

Acerca de las fuentes destinadas a financiar estudios de preinversión, en la actualidad la única existente es el F.F.I. (Fondo Federal de Inversiones) cuyas condiciones de acceso y restricciones se encuentran en revisión. Este

---

(1) Cabe aclarar que esta observación es relativa a las condiciones de funcionamiento de la economía argentina, caracterizado por su inestabilidad y fluctuaciones.

Fondo es administrado por el Consejo Federal de Inversiones, y entre sus acciones contempla también el financiamiento de la inversión.

Debe quedar bien en claro que el estudio o proyecto para el que se solicite un crédito de preinversión debe estar lo suficientemente justificado, ya que esto implica un costo, o una inversión cuya recuperación debe tener cierto grado de certeza.



## 2. Caracterización de los proyectos de origen municipal

### 2.1. Datos generales sobre las ideas - proyecto relevadas

Los proyectos de origen municipal que el C.F.I. está recopilando en un Inventario constituyen, por lo general, ideas que los municipios aspiran a concretar en función de su visión de las necesidades que manifiesta la localidad bajo su gobierno. Esta característica básica -iniciativas surgidas del intendente con escasa formulación- aparece en la mayoría de ellos, pero algunos tienen cierto grado de formulación y también se verifican ideas provenientes de organizaciones comunitarias -caso de cooperativas o entidades intermedias o simplemente juntas vecinales- que son recogidas por el municipio.

Otra nota común que caracteriza a estos proyectos es la pequeña envergadura de los mismos en cuanto a monto de inversión, lo cual puede ser explicado por varias razones: en principio, la pequeña o mediana dimensión se relaciona directamente con las necesidades que tales iniciativas pretenden cubrir, que por lo general corresponden a poblaciones locales de reducido número. Esto no quiere decir que no se registren proyectos de mayor consideración, en la medida en que existen municipios de diverso tamaño y, por lo tanto, presentarán problemas a solucionar proporcionales a tal dimensión.

Pero también debe señalarse que la mencionada característica obedece a la propia capacidad de decisión y maniobra que poseen los municipios, independientemente de su envergadura, para emprender determinadas acciones que impliquen desembolsos que, por cuestiones operativas y presupuestarias, superan sus posibilidades. Ello se relaciona con cuestiones de or-

den jurídico-institucional que implican una "división del trabajo" de hecho entre nación, provincias y municipios que se asienta, la más de las veces, en prácticas históricamente dadas sobre gestión administrativa y toma de decisiones políticas que no siempre encuentran su fundamento en la letra escrita. En otras palabras, no siempre resultan claras las funciones y prerrogativas que institucionalmente competen a cada uno de los tres niveles de gobierno, y usualmente los municipios actúan "por omisión", sin explotar debidamente sus atribuciones. Ello se traduce, en términos de proyectos, en que los proyectos grandes por lo general son tomados a cargo de Nación, o en su defecto, del Estado provincial, quedando los proyectos pequeños o medianos como esfera de acción de los municipios.

Otra observación que puede realizarse con relación al tamaño de los proyectos de origen municipal, es que la cuestión de su envergadura no debe subordinarse única y exclusivamente a los requerimientos de inversión que demande el proyecto. Si bien ésta es una variable crucial para el análisis, existe la posibilidad de combinarla con otras, como ser el impacto que el proyecto suponga en términos de mercado, o el número de beneficiarios que el mismo implique. Por otra parte, las cuestiones referidas al tamaño varían según el sector al que se halle destinado el proyecto, o el ámbito geográfico en el cual se inscriba. Todo indica, por tanto, que los criterios a ser manejados deben guardar una alta cuota de relatividad, de modo de lograr una aproximación más certera a la realidad que se desea conocer, analizar y/o modificar.

Hechas estas consideraciones, y teniendo en cuenta la información recolectada en las provincias de San Luis y Formosa, y la ya sistematizada de la provincia de Buenos Aires (cfr. Inventario de Emprendimientos Municipales y Comunitarios, Anexo Plan Trienal 89/91 de la citada provincia), puede estimarse, en principio, que la gran mayoría de las ideas-proyecto se re-

fieren a emprendimientos de pequeño y mediano tamaño. Es presumible, además, que dicha estimación se mantenga a medida que se complete la información del resto de las provincias.

Otra característica sobresaliente es el predominio de las iniciativas relacionadas con obras de infraestructura básica, cuyos objetivos fundamentales son completar la dotación de servicios para las poblaciones locales, o bien contribuir al desarrollo económico.

A modo de ejemplo, se citan los casos de Formosa y San Luis: en la primera, de 96 proyectos, 28 corresponden al sector productivo (28,1%), y el resto al de servicios u obras de infraestructura (71,9%); en la segunda, sobre un total de 138 iniciativas, alrededor de 30 pertenecen al sector productivo (22,0%), en tanto que las restantes se refieren a servicios, infraestructura y aspectos institucionales (78,0%). Esta primera aproximación permite inferir que las preferencias municipales se hallan íntimamente conectadas con necesidades de la población local relacionadas con servicios básicos como agua potable, electrificación, pavimentación, desagües cloacales, etc. En cambio, los emprendimientos de carácter productivo, en la medida en que surgen por lo general de la iniciativa privada, parecerían seguir un curso para su concreción que no siempre pasa por la instancia municipal.

Los proyectos relacionados con obras de infraestructura -tal como hasta ahora surge de las ideas inventariadas- requieren de niveles de inversión superiores a otro tipo de emprendimiento, y no suponen una expectativa de rentabilidad (1) como en la actividad empresaria; de ahí que se hallen asocia-

---

(1) El criterio de rentabilidad difiere sustancialmente del que rige en la actividad privada, en el sentido de que al beneficio monetario propiamente dicho se le adiciona el beneficio social, que es el que determina la decisión de inversión.

dos a la acción estatal. Los proyectos productivos de origen municipal, por su parte, se relacionan con iniciativas comunitarias que, por lo general, no trascienden el ámbito local, y que suponen montos de inversión inferiores.

Finalmente, cabe señalar que, en la documentación relevada no se advierte articulación alguna de las ideas-proyecto con programas y/o planes provinciales. No obstante, resulta evidente que los pequeños proyectos adquirirían mayor concreción en la medida en que pudieran insertarse en programas y/o planes ya existentes, o bien si dan lugar a la creación de programas y/o planes nuevos. Esta alternativa debe ser contemplada especialmente, ya que supone un proceso más racional para la toma de decisiones a la hora de asignar recursos.

## 2.2. Clasificación Sectorial

Cualquier proyecto, más allá del monto de inversión que requiera o de la complejidad técnica que suponga, se distingue de otros por su naturaleza específica. En rigor, el monto de inversión o el aspecto estrictamente técnico, constituyen datos de relevancia al decidir si el proyecto se llevará a cabo o no, pero lo cierto es que a la hora de definirlo como tipo, resultan datos de segundo orden o complementarios.

Se trata aquí de identificar los rasgos que determinan la diversa naturaleza de un conjunto dado de proyectos o ideas-proyecto que permitan establecer una tipología o clasificación de los mismos lo más abarcativa posible, teniendo en cuenta que aspectos que podrían denominarse de grado o cuantitativos (vgr. tamaño, recursos movilizados, cuestiones de ingeniería o tipo de inversión requerida) pueden convertirse en cualitativos cuando, por ejemplo, tales proyectos se analizan en función de su inserción en un determinado plan de desarrollo o línea de financiamiento y deben ser priorizados y seleccionados.

Sin embargo, cabe señalar que dichos datos cuantitativos o de grado resultan de difícil tipificación, dado que se hallan subordinados en gran parte al contexto en el que el proyecto o idea-proyecto se inscribe, tornándose, por lo tanto, extremadamente variables. En otros términos, su apreciación es más bien subjetiva o cualitativa, y debe ser encarada en una segunda instancia.

Partiendo entonces, de una primera caracterización de los proyectos de origen municipal que indica una cierta homogeneidad en cuanto al tamaño, aspectos ingenieriles, montos de inversión requeridos, recursos a movilizar -esto es, lo que hemos calificado como factores a ser tenidos en cuenta en segundo término-, resulta conveniente establecer una tipología sobre la base del contenido de esos proyectos en cuanto al sector de actividad socioeconómica al cual se dirigen, o que pretenden mejorar, modificar o consolidar.

La clasificación sectorial tiene la ventaja de ser objetiva e inclusiva constituyendo, por lo tanto, un punto de partida válido para profundizar en la caracterización. Es como una fotografía de las necesidades y aspiraciones de la población traducidas en preferencias de los gobiernos municipales, que refleja, en un momento dado, las orientaciones fundamentales que pretende adoptar el desarrollo. Su desventaja, justamente, es su carácter estático antes que dinámico, en la medida en que no tiene en cuenta las múltiples interrelaciones y encadenamientos que suponen las diversas iniciativas y acciones en la esfera de lo económico y social.

Cabe señalar, además, que esta clasificación sectorial no capta sólo la especificidad de los proyectos de origen municipal, sino que resulta útil para cualquier tipo de proyectos, independientemente de su tamaño, peculiaridades,

etc. Es decir que es el punto de partida más general para intentar cualquier caracterización de proyectos de diverso origen.

La especificidad propiamente dicha de los proyectos de origen municipal estará dada por el tamaño, por los actores involucrados, y por el tipo de gestión técnicoadministrativa que los mismos ponen en movimiento. Pero tales especificidades, si bien son posibles de consignar en términos genéricos, van a variar en cuanto a modalidad según el sector al que el proyecto se dirige.

Por lo demás, distintas experiencias de clasificación no han avanzado mucho más de lo sectorial, reservando la puesta en funcionamiento de otros criterios en las acciones de selección y priorización de proyectos, que se relacionan con la toma de decisiones en función de políticas globales, sean éstas de carácter general o sectorial.

En este sentido, cabe mencionar la propuesta de la Prov. de Buenos Aires, contenida en su Plan Trienal 89/91, y que será comentada más adelante con mayor detalle.

Las acciones llevadas a cabo por el C.F.I. en el marco del Inventario de Proyectos municipales han tenido en cuenta la siguiente discriminación sectorial:

En principio, se han distinguido cuatro grandes sectores de actividad e intereses municipales y comunitarios, definidos como sectores principales:

- a) producción;
- b) infraestructura básica;
- c) servicios sociales; y
- d) aspectos institucionales.

a) Producción: toda actividad que involucre la extracción, transformación y obtención de bienes y servicios con el objeto de intercambiarlos en un mercado y obtener de ese modo, un beneficio o capitalización.

Dentro de este sector principal, se distinguen los siguientes subsectores principales:

- |                                |  |
|--------------------------------|--|
| . Agropecuario                 | Agrícola<br>Ganadero<br>Forestal<br>Hortícola<br>Granja<br>Otros   |
| . Piscícola                    |  |
| . Minero                       |  |
| . Industrial                   | Alimentos, bebidas y tabaco<br>Textil<br>Maderas y muebles<br>Papel, productos de papel, imprentas<br>Sustancias y productos químicos, petróleo, carbón, caucho<br>Productos minerales no metálicos<br>Industrias metálicas básicas<br>Productos metálicos, maquinarias y equipo<br>Otros. |
| . Turismo y recreación         |  |
| . Servicios para la producción | Comercio<br>Almacenamiento<br>Infraestructura  |
| . Artesanías                   |  |
| . Construcción                 |  |
| . Otros.                       |  |

- b) Infraestructura básica: Comprende las actividades destinadas fundamentalmente a dos fines: por un lado, cubrir las necesidades básicas de la población por medio de la provisión de servicios, y por el otro, contribuir al desarrollo de la actividad económica.

Dentro de este sector, se discriminan los siguientes subsectores principales:

- |                            |                              |          |
|----------------------------|------------------------------|----------|
| . Saneamiento              | Agua                         |          |
|                            | Desagües cloacales           |          |
|                            | Desagües pluviales           |          |
|                            | Efluentes sólidos y gaseosos | Gas      |
|                            |                              | Residuos |
| . Energía                  |                              |          |
| . Transporte               |                              |          |
| . Infraestructura Vial     |                              |          |
| . Telecomunicaciones       |                              |          |
| . Ordenamiento territorial |                              |          |
| . Otros                    |                              |          |

- c) Servicios sociales: incluye todo el campo de actividades orientadas a satisfacer necesidades básicas de la población en lo que hace a:

- . Educación y cultura
- . Salud
- . Vivienda
- . Servicios comunales
- . Deporte
- . Seguridad



- . Asistencia, promoción y seguridad social
- . Comercio y almacenamiento
- . Otros.

d) Aspectos institucionales relacionados con la actividad de gobierno, en lo que hace a su mejor encauzamiento, reforzamiento institucional, racionalización administrativa.

- . Legislación
- . Regulación
- . Equipamiento institucional.
- . Racionalización administrativa
- . Servicios de Apoyo
- . Otros.

Esta clasificación tiene en cuenta de manera especial la organización administrativa por áreas de interés de la actividad gubernamental en sus distintos niveles, de modo de lograr una mejor canalización de los proyectos dentro de dicho ámbito. Debe remarcarse, no obstante, la permanente interacción e interdependencia entre los sectores, lo que puede llevar a errores o confusiones a la hora de ubicar tal o cual proyecto en determinado rubro. Ello resulta particularmente cierto en cuanto a proyectos de energía, por ejemplo, los que conllevan un componente de producción -tal como se ha definido ese campo- de considerable relevancia. El propio sector de infraestructura básica se encuentra, por así decirlo, "a caballo" de los sectores de producción y servicios sociales, resultando un nexo fundamental para la articulación de los momentos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

En la medida en que tal interrelación constituye un dato de la realidad, es posible concebir proyectos mixtos, tanto para el caso que combinen dos subsectores de un mismo sector, como para la combinación de dos sectores diferentes; y proyectos integrales, en los que se hallan involucrados múltiples sectores o subsectores en forma simultánea.

Dentro de la clasificación se incluirán, por tanto, estos dos tipos mencionados: mixtos e integrales.

### 2.3. Sistematización de los proyectos conforme a objetivos programáticos

La clasificación sectorial, como ya se ha dicho, requiere ser complementada con otros criterios que contribuyan a definir con mayor precisión la naturaleza de los proyectos.

Todo proyecto, en tanto constituye la decisión de hacer algo, supone contar con una "situación-problema" que se desea revertir o modificar. De ahí surge con claridad el objetivo del proyecto -el "para qué"-, al tiempo que se definen los instrumentos y acciones por medio de los cuales se encarará la solución de esa "situación-problema" -el "cómo"-. Por ejemplo, dada la detección de un serio déficit habitacional para los sectores de población de menores recursos, el objetivo del proyecto será "brindar condiciones habitacionales dignas a los sectores de menores recursos", previéndose la construcción de 25 unidades de vivienda por el "sistema de ayuda mutua", que constituirá, de ese modo, la respuesta al "cómo".

Asimismo, la definición correcta del objetivo del proyecto permitirá realizar adecuadamente su seguimiento y evaluación.

En el ejemplo anteriormente mencionado, resulta clara la correspondencia del objetivo con el sector. Puede pensarse, incluso que existirán tantos objetivos como proyectos concretos, sobre todo si se tiene en cuenta que unos y otros surgirán de los problemas y necesidades específicas que se presenten en cada provincia, región o localidad.

Sin embargo, es posible abstraer rasgos comunes a objetivos, proyectos y sectores, sin que esto implique una determinación rígida y acabada.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En principio, los objetivos tienen la virtud de indicar claramente qué sectores son los más apropiados para su logro o cumplimiento. Por otra parte, existen objetivos cuya consecución involucra a sectores diversos, al tiempo que las acciones proyectadas sobre un sector satisfacen el cumplimiento de objetivos de diferente carácter. Por ejemplo, si se proyecta un cambio del curriculum en la escuela secundaria, y por lo tanto, el sector involucrado es el de educación, dicho cambio puede tener varios objetivos: el más directo e inmediato, "mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje", seguido de "brindar una salida laboral a los alumnos que se halle relacionada con la actividad económica de la región o localidad", objetivo éste que se conecta con el sector productivo.

El caso contrario, objetivos que se pueden cumplir por medio de acciones en diferentes sectores, puede ser ejemplificado de la siguiente manera: "formar cooperativas de productores", lo que puede ser concretado en el sector rural, industrial, forestal, o de servicios a la comunidad. Ahora bien, cuando se presenta este último caso planteado, resulta evidente que el objetivo posee un alcance más general, y se convierte prácticamente en un objetivo programático, esto es, un objetivo de orientación global de las acciones sobre la realidad que se pretende mejorar o modificar, y que, por lo general, da lugar a la formulación de programas que contemplan un conjunto de proyectos y de sectores involucrados.

Por el otro lado, lo que se evidencia en el ejemplo del sector educativo, es que los objetivos a cumplirse se verifican en tiempos distintos, es decir, corto, mediano y largo plazo.

Dadas estas consideraciones, y teniendo en cuenta que las realidades provinciales, regionales y municipales presentan, más allá del posible reco-

nocimiento de aspectos y problemas comunes, sus especificidades y matices distintivos, se estima que la clasificación sectorial -que constituye el eje más claro y objetivo para tipificar proyectos- puede ser completada y enriquecida con la explicitación de una serie de objetivos programáticos que harán referencia a la intencionalidad general de la acción que se aplicará sobre situaciones-problemas dadas. Desde este punto de vista, dichos objetivos programáticos informan sobre el contenido sectorial de los proyectos, y se hallan íntimamente vinculados con las políticas globales -sean éstas nacionales o provinciales- que se fijan en un momento histórico dado.

Estos objetivos programáticos se definen, en una instancia más operativa, en objetivos específicos que serán cumplidos por medio de la formulación y ejecución de proyectos. Continuando con los ejemplos aportados anteriormente, el relativo a vivienda se inscribe en el objetivo más general de "aumentar el bienestar de los sectores de población de menores recursos"; el de educación, por su parte, puede responder al objetivo programático de "relacionar el sistema educativo con el productivo, teniendo en cuenta las especificidades regionales y/o provinciales".

Otro ejemplo válido lo constituye el siguiente: dado el objetivo programático de "Reactivar la economía regional", se desprenden los siguientes objetivos específicos: "Explotar los recursos locales a través de tecnología apropiada", "mejorar los canales de comercialización", o "formar una cooperativa de riego", y "pavimentar las rutas que vinculan las localidades A y B"; "extender la red de energía eléctrica a la zona rural X".

Ello pone de manifiesto que el logro de objetivos de tipo programático requiere, en principio, un plazo de tiempo mayor, y la planificación de ac-

ciones convergentes y consistentes en diversos sectores.

Ahora bien, la razón por la cual se opta en este informe por cruzar objetivos generales -programáticos- con sectores, reside en la dificultad para "apresar" en toda su magnitud la gama de objetivos específicos que se plantean en cada localidad, provincia y región. Intentar una sistematización de esa naturaleza sería estéril por su falta de síntesis y conceptualización. En todo caso, son las propias unidades municipales y provinciales las que, con un cabal conocimiento de la realidad socioeconómica en la que operan, se hallan en óptimas condiciones para definir operativamente este tipo de objetivos.

Pero sí es posible sugerir un listado de objetivos programáticos deseables y consistentes con las políticas generales que, en materia de desarrollo económico y social, se encuentran explícita o implícitamente establecidas en la acción gubernamental en sus diferentes niveles de competencia. Por otra parte, tal listado surge del relevamiento de proyectos municipales hasta ahora realizado por el C.F.I.

Lo que debe quedar en claro es que la evaluación de estos objetivos sólo es factible en el mediano-largo plazo, y una vez que los objetivos específicos que dan lugar a diversos proyectos, se hallan en operación simultánea. Por lo tanto, cuando un proyecto presenta como objetivo uno que corresponde al nivel general o programático, es que su formulación es incorrecta, dado que su verificación no depende única y exclusivamente del proyecto. Un ejemplo contribuirá a aclarar el punto. Dado un proyecto de electrificación de una localidad, se enuncia como objetivo "el despegue económico" de la misma a través de la radicación de industrias. En este caso, es evidente que el desarrollo económico constituye una meta de alcance mucho más gene-

ral, dentro de la cual la electrificación es necesaria, pero no suficiente. Si se pretendiera medir el éxito del proyecto confrontándolo con tal objetivo, se llegaría a la probable conclusión de que el mismo no lo ha satisfecho; en cambio, si se lo evalúa a partir de "satisfacer los requerimientos de infraestructura" del territorio en cuestión, es obvio que el proyecto cumple con este objetivo.

Hechas estas observaciones, se sugiere a continuación un listado de objetivos programáticos dentro de los cuales pueden ser enmarcados los proyectos municipales. Los mismos no son homogéneos en cuanto a grado de amplitud o generalidad, existiendo algunos que aproximan en mayor medida al tipo de objetivo específico que caracteriza a la formulación de proyectos propiamente dichos. (1)

- . Generación de empleo productivo.
- . Reactivación economías regionales.
- . Desarrollo áreas de frontera.
- . Adecuación tecnológica de los procesos productivos.
- . Explotación recursos locales.
- . Aumento del bienestar de los sectores de población de menores recursos.
- . Dotación de servicios de infraestructura básica.
- . Integración económica.
- . Integración espacial.
- . Integración regional.
- . Impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas.
- . Fomento de pequeños proyectos.
- . Protección de la salud y control sanitario.
- . Integración de los sistemas educativo y productivo.

---

(1) Este listado no supone un ordenamiento jerárquico de objetivos.

- . Aumento de los recursos económicos municipales por vías genuinas.
- . Impulso de la participación comunitaria y formas de autogestión.
- . Fomento del turismo.
- . Racionalización y modernización administrativa.
- . Otros:



#### 2.4. La experiencia de la Provincia de Buenos Aires

En el marco de la Planificación Participativa, la Provincia de Buenos Aires encaró la realización del Plan Trienal a través de una metodología que promueve la concertación entre los distintos sectores del quehacer provincial.

Para el logro de este objetivo, se halló indispensable la creación de un ámbito que institucionalizara la participación sectorial. Se creó a ese fin el CODEPAP, Consejo para el Desarrollo y la Participación Provincial, cuya misión es participar en la formulación de programas de gobierno, sugiriendo orientaciones globales en la asignación de recursos; promoviendo el desarrollo de cada actividad; y fijando metas y prioridades en el marco de planes a largo, mediano y corto plazo.

El Plan Trienal surge, entonces, de la confluencia de dos ejes fundamentales de trabajo: uno de tipo sectorial, en el que confluyen el CODEPAP y los distintos Ministerios; y otro de tipo regional, asumido por los municipios.

A fin de poner en marcha la propuesta, fue necesario realizar una regionalización provincial única para todas las unidades de gobierno, ya que toda regionalización apunta a fines operativos, y su grado de eficacia se relaciona con las variables elegidas.

Se decidió vincular variables analíticas, consideradas en diferentes caracterizaciones regionales hechas por las distintas jurisdicciones (ejem. Salud, Obras Públicas, Direcc. de Escuelas, etc.) con variables de acción de gobierno.

La combinación de las distintas variables incorporadas con criterios de localización operativa -unidades descentralizadas de gobierno, delegaciones sindicales, medios de comunicación, etc.- permitió la definición de un nuevo y único recorte de zonas.

En cada una de las zonas se designó un coordinador regional, cuya principal tarea consistió en conformar mesas de trabajo para hacer una caracterización de la situación regional y formular proyectos de acción concretos (emprendimientos).

Tanto la caracterización regional como la formulación de proyectos se desarrolló en tres ejes:

- . Problemas asociados a la producción.
- . Necesidades ligada a la infraestructura de apoyo a la producción.
- . Cuestiones vinculadas a la satisfacción de necesidades sociales-educación, salud, vivienda, etc.

La metodología utilizada para la formulación de proyectos municipales será analizada más exhaustivamente en este trabajo, a fin de realizar una transferencia de experiencias.

La complejidad del desarrollo total de estos proyectos llevó a diferenciar tres situaciones:

1. emprendimientos cuyo grado de desarrollo posibilitaría su inmediata puesta en marcha, es decir con proyecto ejecutivo, estudio de factibilidad y análisis de financiamiento.

2. emprendimientos cuyo grado de desarrollo como proyecto es previo al estudio de factibilidad.
3. ideas-proyecto posibles o interesantes, necesidades detectadas en la comunidad o el municipio, que hasta el momento no han alcanzado mayor grado de desarrollo.

La clasificación de los emprendimientos dentro de los tres grupos enumerados, y la evaluación de viabilidad de cada uno de ellos determinó su incorporación dentro de presupuestos ejecutivos o su derivación a las áreas de estudio necesarias para convertirlos en proyectos.

Como variables destacadas para el análisis de cada proyecto, se analizaron el impacto derivado del emprendimiento, su incidencia sobre el nivel de empleo, los grados de compromiso de la comunidad, etc.

Una vez evaluada su viabilidad y clasificados los proyectos, se los concilió con la formulación de programas de gobierno a fin de sistematizar los criterios de priorización de los emprendimientos provinciales y municipales.

El nudo del trabajo pasa entonces por la profundización de los programas sectoriales y la búsqueda de los puntos de articulación entre las distintas áreas y los programas formulados.

La evaluación del avance de la acción de gobierno, permitió medir la eficacia de los distintos programas, analizando a la vez la capacidad de convocatoria de cada uno de ellos entre los distintos sectores de la comunidad.

Estos informes de evaluación, que elaboró la Comisión del Plan Trienal, sirvieron de base para el fortalecimiento de algunos programas y para la reformulación de otros.

La articulación de las instancias sectorial y regional implicó, en algunos casos, la reunión de funcionarios provinciales con los equipos regionales y municipales, así como la publicación de la apertura programática del Presupuesto Provincial a fin de que los municipios dispusieran de un paquete de alternativas que les permitiera encuadrar sus potenciales proyectos.

La metodología del Plan Trienal modifica los patrones funcionales de programación de la inversión, realizando importantes transferencias de funciones y recursos, haciendo énfasis en la transparencia y adecuación del proceso de toma de decisiones y delegando en los municipios la responsabilidad de identificación, formulación, evaluación, asignación de prioridades y ejecución de proyectos.

A través del Banco de Proyectos Municipales se intenta sistematizar los proyectos de inversión disponibles en el sector público, a fin de dar una base documental a los objetivos de desarrollo que defina el gobierno de forma concertada con la comunidad.

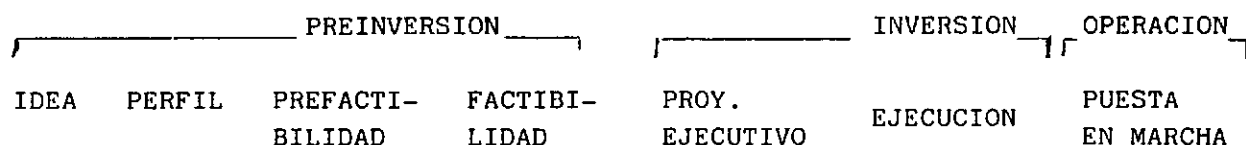
La asignación de recursos que permitan canalizar las actividades del Estado debe ser lo más eficiente posible desde el punto de vista de la justicia social, para lo cual se hace indispensable que los responsables de la programación de inversiones dispongan de una oferta suficiente de acciones potenciales que les permitan seleccionar las mejores alternativas y, de esa manera, poder lograr los objetivos de desarrollo deseados.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

El Banco de Proyectos provee el instrumento para racionalizar y hacer efectivo el proceso de toma de decisiones en materia de inversión pública.

Para organizar la información del Banco de Proyectos, se tuvo en cuenta el "ciclo de Vida de los Proyectos" el cual presenta etapas definidas.

A	E				
V	S				
A	T				
N	A	INICIADA	FINALIZADA	SUSPENDIDA	ABANDONADA
C	D				
E	O				



Cada etapa se corresponde con un nivel de elaboración creciente, por lo tanto es posible establecer el grado de avance de las mismas y efectuar un seguimiento de los proyectos en la fase de preinversión.

A los proyectos que se encuentran en la fase de preinversión se los agrupa en 3 estados.

- estado cero: emprendimientos que se encuentran en nivel de idea.
- estado uno: los proyectos que no han superado la prefactibilidad.
- estado dos: los proyectos que se encuentran en etapa de factibilidad o listos para su ejecución.

Los proyectos sistematizados fueron remitidos a las distintas jurisdicciones provinciales a fin de realizar acuerdos que expliciten las acciones que el Gobierno realizará a nivel local, así como las contribuciones que el municipio y la comunidad aportarán a la concreción de las mismas.

### 3. Aproximación a pautas para la selección y priorización de proyectos municipales

La enunciación de objetivos programáticos y la clasificación sectorial de los proyectos permiten -como ya se ha expresado- una primera aproximación a la tipificación de proyectos de origen municipal. La toma de decisiones correspondiente a su selección y priorización importa, de alguna manera, ajustar aún más esa tipificación a las condiciones del posible desarrollo socio-económico de una localidad, microrregión o región. Es en dicho proceso cuando los objetivos programáticos se tornan más operativos, y se relacionan directamente con las necesidades y orientaciones de la comunidad. Si se establecen una serie de requisitos a partir de los cuales las ideas-proyecto estarán en condiciones de ser elegibles y, por lo tanto, merecerán su profundización y formulación en proyectos propiamente dichos, resulta claro que es en la determinación de tales criterios de selección y priorización donde se halla el peso de la acción municipal, y donde se acotan las perspectivas de la inversión futura y, consecuentemente, de la asignación de los recursos.

El establecimiento de los criterios para la selección y priorización de proyectos requiere, a los fines de un correcto encauzamiento de las acciones que de ahí en más se adopten, las siguientes definiciones e informaciones previas:

- . En principio, un diagnóstico global de la situación de la localidad, las necesidades y aspiraciones de la comunidad.
- . El conocimiento del contexto en el que se enmarca esa localidad, su relación con la microrregión, provincia o región, y con las políticas glo

bales, sectoriales o nacionales, implícitas o explícitas, que orientan el desenvolvimiento de cada uno de los niveles mencionados.

Las fuentes de financiamiento, locales o extralocales, nacionales e internacionales, públicas y privadas, que se hallan en disponibilidad (este tema será desarrollado en el punto siguiente).

Retomando la experiencia de la Provincia de Buenos Aires, en la misma se han establecido un conjunto de pautas comunes a todos los proyectos de origen municipal para su selección y priorización, a saber:

- . Año de entrada en producción, es decir, se privilegiarán aquellos proyectos que tengan la perspectiva más inmediata en el tiempo de entrar en operación.
- . Localización; se tendrán en cuenta en primer término los proyectos que beneficien a las zonas de menores recursos, y con la población más carenciada.
- . Estado de los proyectos: se priorizarán aquellos que se hallen en las etapas de formulación más avanzadas.
- . Fase de los estudios: el criterio adoptado es similar al del punto anterior.
- . Satisfacción de necesidades básicas: se tomarán en consideración los que apunten más específicamente a la solución de las mismas.

Además, a los proyectos discriminados en productivos, de infraestructura y de tipo social, se les agrega los siguientes criterios orientadores de la selección:

. Productivos.

- Empleo en operación: se seleccionarán los que involucren mayor cantidad de puestos de trabajo a partir de su entrada en funcionamiento.
- Uso de mano de obra local.
- Capacidad de integración económica: se tendrán en cuenta los emprendimientos que mejor garanticen la relación entre diversas actividades productivas, en el sentido de su eslabonamiento.
- Origen de los insumos: serán más beneficiados los proyectos que involucren la utilización de insumos locales.
- Participación de los trabajadores: se privilegiarán aquellos que contemplen como organización, la mayor participación de los trabajadores en la toma de decisiones relativa a la producción.

. De infraestructura.

- Empleo en ejecución: se beneficiarán los proyectos que impliquen mayor absorción de mano de obra en la etapa de su ejecución.
- Apoyo a la producción: se tendrán en cuenta los proyectos orientados específicamente a ampliar la actividad productiva.



- Integración espacial: serán beneficiados los proyectos que apunten a relacionar y/o integrar la comunidad.
  - Participación de la comunidad: se privilegiarán los proyectos que supongan un mayor compromiso directo de parte de la población beneficiaria.
  - Grado de compromiso: se favorecerán los proyectos solicitados por la población y coordinados por organismos del gobierno.
- . De tipo social.
- Participación de la comunidad en el diseño del proyecto, es decir, se priorizarán aquellos que involucren en mayor medida a la población destinataria desde su misma concepción.
  - Participación de la comunidad en la ejecución del proyecto: igual al anterior, referido a la etapa de ejecución.

A cada uno de esos ítems se les ha asignado un puntaje, resultando de ello que los proyectos que de cada grupo sumen la mayor cantidad de puntos, serán los seleccionados.

Así como la provincia de Buenos Aires ha establecido sus propios criterios para seleccionar y priorizar los proyectos -los cuales guardan total correspondencia con los fines y políticas globales que esa provincia se ha fijado-, sería conveniente que todas las provincias explicitaran de alguna manera sus objetivos generales y, en función de los mismos, establecieran pautas para decidir la asignación de recursos a la hora de seleccionar y priorizar acciones de inversión.

Por su parte, el C.F.I. considera que los criterios que a continuación se enuncian, de carácter muy general, pueden orientar la acción provincial en este sentido y sirven a este organismo para la selección de proyectos municipales, que en una primera instancia serán impulsados para su concreción.

Esto no implica que los mismos puedan ser modificados concertadamente con cada provincia para su mejor adaptación a las particularidades de cada una de ellas.

. Clasificación de los proyectos, en términos de producto, según tres categorías:

- proyectos que presenten un cierto grado de elaboración, es decir, que cuenten con algún nivel de diseño o ya se encuentren diseñados.

- proyectos productivos.

- proyectos de servicios

. Búsqueda de coherencia sectorial, teniendo en cuenta la estructura socio-económica de cada provincia y sus respectivas políticas, sean éstas explícitas o implícitas.

. Grado de significación que guarda para cada provincia la realización del proyecto, esto es, la utilización de un criterio globalizador de planificación regional.

. Viabilidad técnico-económica del proyecto.

. Viabilidad financiera.

Como bien pueden observarse, tales criterios son de carácter muy general, y requieren una mayor operacionalización, que surgirá de los objetivos programáticos que se adopten en cada caso.

#### 4. Fuentes de financiamiento

##### 4.1. Introducción. Caracterización General

Si existe un recurso escaso por excelencia en nuestro país, ése es el capital. De ahí la importancia que adquieren los esfuerzos para financiar los diversos emprendimientos, ya que contribuyen a completar la dotación de capital inicial necesaria para su concreción.

En lo que respecta a las fuentes de financiamiento existentes, es posible advertir que existe una metodología común compartida por todas las entidades y organismos, sean éstos nacionales o internacionales, públicos o privados. Esa base común está dada por la aplicación, a las condiciones y requisitos para el financiamiento de los proyectos, de los instrumentos tradicionales para su formulación y evaluación. Las exigencias aumentan proporcionalmente al monto de inversión y, por lo tanto, a la cuantía del crédito solicitado.

En la medida en que dichos instrumentos tradicionales han sido concebidos para proyectos de estilo "sesentista" -esto es, de tamaño en general grande, con montos de inversión elevados, llevados a cabo directamente por gobiernos centrales o empresas acostumbradas a operar a gran escala-, se registra un cierto desfasaje a la hora de aplicarlos al tipo de proyectos que predominan en la actualidad -relacionados con objetivos más acotados, y generados por individuos o grupos de individuos, en el marco del desarrollo municipal-.

El mencionado desfasaje se traduce en que la exigencia de datos conexos al proyecto y a éste propiamente dicho, supera con creces la necesidad de

justificar su financiamiento, involucrando un costo de información por lo general excesivo en proporción al monto del crédito solicitado, lo que es particularmente significativo en el caso de los pequeños proyectos.

Si bien estas consideraciones deben ser profundizadas y corroboradas con mayor aportación de datos, todo parece indicar la necesidad de realizar un estudio de metodologías alternativas para formulación de proyectos que han variado sustancialmente en tamaño, objetivos y actores involucrados. Pero estas alternativas -que serán esbozadas en el punto siguiente- no deben ignorar, en todo caso, que deben ser lo suficientemente compatibles con las exigencias impuestas por ciertas fuentes de financiamiento a las cuales se pretende recurrir. Esta es, por lo tanto, la dimensión del desafío que enfrenta la tarea de planificación en nuestro país: conciliar y superar los términos de una contradicción que, en principio, aparece como irresoluble, cual es la del virtual divorcio entre los instrumentos teórico-metodológicos para la formulación y evaluación de proyectos, y la realidad a la que se aplican.

Pero éstas son las condiciones y no otras; en otros términos, más allá del desfase registrado, lo cierto es que las entidades que otorgan financiamiento operan con él, ignorándolo o bien no atinando a resolverlo.

No obstante las observaciones realizadas precedentemente, debe remarcarse que ciertos organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (BIRF), más conocido como Banco Mundial, han reorientado parte de sus recursos hacia el financiamiento de pequeños proyectos y el desarrollo municipal, adecuando parcialmente los requisitos y exigencias a la naturaleza de ese tipo de iniciativas. Asimismo, varias agencias de cooperación técnica

ca y financiera de países europeos han incursionado en la misma línea de acción. Por último, a nivel del estado argentino existen programas que buscan dar respuesta a las diversas estrategias de sobrevivencia de la población argentina que, de manera inorgánica y espontánea, aparecen asociadas a microproyectos productivos.

Sin embargo, persisten en gran medida los desfases mencionados en primer término, por lo que las experiencias anotadas deben ser evaluadas a fin de ajustar los instrumentos de la acción de planificación y para la asignación de recursos que brinde mejor respuesta a las necesidades y aspiraciones de la población.

Por último debe hacerse mención al Fondo Federal de Inversiones, que es un instrumento financiero destinado a cooperar en la puesta en marcha de proyectos a programas que fueren priorizados por los Estados federales miembros del C.F.I.

Considerando al crédito como una herramienta de aceleración del proceso de desarrollo, la modalidad operativa del Fondo contempla la asignación de recursos en calidad de préstamo, en condiciones que se ajustan a los requerimientos particulares de cada emprendimiento planteado, pudiendo de esta manera intervenir en las distintas etapas o fases de un proyecto, a saber:

- a) Identificación y prefactibilidad: Contempla la detección, estudio y posterior selección de una o más alternativas para la solución de una necesidad o problema planteado.
- b) Factibilidad y diseño: Es la que define la alternativa más viable, procediéndose a la determinación de costos, planes de implementación, financiamiento, etc.
- e) Ejecución y operatividad: Comprende el período de implementación dicho, su puesta en marcha y operación del proyecto.

#### 4.2. Análisis comparativo de las diversas fuentes de financiamiento

En este punto, se exponen en forma de cuadros las principales fuentes de financiamiento que se hallan vigentes en la Argentina para diversos tipos de proyectos. Se aclara que esta recopilación no es exhaustiva, sino que apunta a ilustrar, primordialmente, la dimensión de las exigencias y requisitos que habitualmente deben cumplimentarse para el acceso a las fuentes de crédito, en el convencimiento de que las que no se hallen registradas, operan en forma similar.

De cada una de las líneas recopiladas, se han relevado los siguientes requisitos: (1)

- . Alcance sectorial y destino.
- . Información y documentación que debe completar la contraparte.
- . Destinatarios o beneficiarios.
- . Requisitos del proyecto propiamente dicho.
- . Condiciones de financiamiento.
- . Observaciones, en donde se vuelcan datos de interés que no se hallen contemplados en los puntos anteriores.

En lo que se refiere a las agencias de cooperación técnica y financiera de origen europeo, se exponen solamente las características principales en forma muy general, por no contar con una información más discriminada.

Se considera que no es necesario realizar un comentario escrito de cada una de las fuentes, ya que la sola lectura de los cuadros es suficientemente elocuente sobre su contenido.

---

todos estos puntos han podido ser completados.

De una primera lectura surge que el énfasis para el acceso a las diversas fuentes de financiamiento está puesto fundamentalmente, en los siguientes factores:

- . Objetivo
- . Sector
- . Destinatario

Esto no quiere decir que cuando se clasifica una línea teniendo en cuenta un limitante principal, los otros no se hallen definidos.

Las fuentes de financiamiento cuyo mayor peso está puesto en el objetivo, por lo general hacen referencia a metas de carácter programático, y especialmente orientadas a la promoción social. Los ejemplos más representativos son los aportados por las varias agencias de origen europeo recopiladas, y por los programas originados en el Ministerio de Salud y Acción Social.

Las líneas crediticias que priorizan el sector son, por lo común, de origen externo, administradas localmente por entidades bancarias oficiales; Los ejemplos que mejor se encuadran son los de los créditos otorgados por el Banco de la Nación Argentina y el Banco Nacional de Desarrollo a los sectores agropecuario e industrial, respectivamente, registrándose un caso intermedio, la línea SVOA-BID, orientada a infraestructura básica, pero destinada a barrios financiados por el FONAVI, o bien señalados como viviendas de interés social.

Finalmente, las líneas que privilegian a los destinatarios se caracterizan por restringir su acceso a determinados sectores de población o grupos so-



ciales, siendo los ejemplos más significativos los de la Secretaría de Acción Cooperativa.

Cabe realizar una última observación. De acuerdo con la información obtenida, no todas las líneas tienen en la actualidad disponibilidad de fondos, registrándose una mayor continuidad en este sentido en las líneas de origen externo (BID-BIRF); como contrapartida, tales líneas -como ya se señaló en el punto anterior- son las que presentan mayores exigencias para su acceso.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO  
QUE PRIVILEGIAN OBJETIVOS

CUADRO N° 1: Ministerio de Salud y Acción Social

LINEA CREDITICIA Institución Alcance	Requisitos de información y documentación de la contraparte	Requisitos del destinatario	Requisitos del proyecto	Condiciones de financiamiento	Observaciones
<p>MINISTERIO DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL</p> <p>PROGRAMA 027-PROMOCIÓN COMUNITARIA Poblaciones de zonas censuradas.</p> <p>-Pequeñas obras de infraestructura y equipamiento social salones múltiples, o centros comunitarios, instalación de redes reducidas de electrificación, caminos vecinales, canales de riego, albergues escolares, mejoramiento de viviendas, servicios básicos de uso común.</p> <p>-Fuentes de trabajo primarias precooperativas, mini fábricas, tejedorías domésticas, huertas familiares, pequeñas colonias agrícolas talleres artesanales que elaboran fundamentalmente mano de obra local, utilizan recursos naturales de la zona, mejoran los ingresos familiares y permiten el arraigo de las comunidades.</p> <p>-Agua Potable localidades de menos de 500 hab.</p> <p>-Aborígenes: proyectos integrales de mejoramiento de sus niveles de vida.</p>	<p>Organismos provinciales.</p> <p>Gobiernos municipales.</p> <p>Entidades de bien público.</p>	<p>Poblaciones "potencialmente aptas" que reúnan las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Porcentaje significativo de jóvenes, especialmente en edad activa.</li> <li>Recursos naturales que puedan dar origen a actividad productiva.</li> <li>Presencia de un número considerable de habitantes con aptitudes laborales específicas que puedan ser transformadas a una fuente de ingresos permanente y estable, etc.</li> <li>Aborígenes.</li> </ul>			<p>Acciones en Subprogramas en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitación en Desarrollo de Comunidades.</li> <li>Capacitación laboral.</li> <li>Asistencia Técnica.</li> </ul>
<p>0.20: PROGRAMA ALIMENTARIO INTEGRAL.</p> <p>Implementación de modelos de producción hortícola y de granja a nivel familiar comunitario y escolar.</p> <p>Formación de asociaciones intermedias (cooperativas o similares) que faciliten a los productores la comercialización.</p>	<p>El solicitante puede ser directamente el beneficiario en forma individual o a través de sus entidades intermedias, entidades de bien público sin fines de lucro que presenten un proyecto que suscite los puntos, objetivos y perfil de sus beneficiarios (ej. Caritas, Muzipos.)</p> <p>La transferencia a municipios está sujeta a revisión.</p>	<p>Población de áreas rurales; minifundistas, asentados rurales, grupos aborígenes.</p> <p>Población de áreas periurbanas; desocupados, grupos de bajos niveles de ingresos.</p>		<p>Préstamos no reintegrables (subsidios) destinados a la adquisición de bienes de capital y bienes corrientes necesarios para la puesta en marcha de la explotación (herramientas, alambres, bombas de agua, semillas, plantas, animales, etc.)</p>	<p>Brinda capacitación y asistencia técnica en la organización de la comunidad.</p> <p>Promotor: agente multiplicador.</p> <p>1° Capacitación a Promotor</p> <p>2° Capacitación a Integrar los grupos o huerta x el promotor.</p>
<p>000: PROGRAMA SOCIAL NUTRICIONAL</p> <p>Vajilla, utensilios de cocina, art. de limpieza, reparación electrodomésticos plumbos, otros gastos corrientes de comedores escolares.</p>	<p>Solicitante: Cooperadoras escolares.</p>	<p>Comedores escolares.</p>		<p>Préstamos no reintegrables (subsidios)</p>	