



TÍTULO

EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PROGRAMA NACIONAL DE PROMOCIÓN DEL MICROCRÉDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ARGENTINA

AUTORA

Iriana Ferreyra

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2018

| | |
|-----------------|--|
| Directora | Dra. Oneida Álvarez de Puyada |
| Tutora | Mgter. Laura Porrini |
| Curso | <i>Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas (2013/14)</i> |
| ISBN | 978-84-7993-562-7 |
| © | Iriana Ferreyra |
| © | De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía |
| Fecha documento | 2014 |



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
- **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
- *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
- *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*

(VI EDICIÓN)
MÁSTER IBEROAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

(TESIS)
**EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PROGRAMA NACIONAL DE PROMOCIÓN DEL
MICROCRÉDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ARGENTINA**

(AUTORA)
LIC. IRIANA FERREYRA

(DIRECTORA)
DRA. ONEIDA ÁLVAREZ DE PUYADA

(TUTORA)
MGTER. LAURA PORRINI

(Año)
2014

Índice

| | |
|--|------------|
| Capítulo I: Introducción | 5 |
| Capítulo II: El Programa Nacional de Microcrédito..... | 9 |
| i) Entorno de su surgimiento | 9 |
| ii) El Banco Popular de la Buena Fe..... | 11 |
| iii) Nuevos organismos para la Economía Social..... | 12 |
| iv) El modelo de gestión asociada | 14 |
| v) El enfoque del MDS sobre el Microcrédito y la ESyS en relación con los enfoques preexistentes. | 16 |
| Capítulo III: Marco teórico conceptual | 19 |
| i) Políticas y Programas Públicos | 19 |
| ii) Evaluación de Políticas y Programas Públicos. | 22 |
| a) Definiciones | 22 |
| b) Funciones | 23 |
| c) Tipologías de evaluación | 24 |
| d) La evaluación de diseño..... | 25 |
| e) Evaluación de políticas y evaluación de programas..... | 32 |
| iii) Políticas y Programas Públicos para la Promoción de la Economía Social y Solidaria. ... | 33 |
| a) La Economía Social y Solidaria en el marco de una Economía para la Vida. | 33 |
| b) Estado del debate sobre la promoción del Microcrédito como herramienta para la construcción de la Economía Social. | 40 |
| iv) Propuesta de evaluación de diseño para el PNM | 44 |
| a) Decisiones metodológicas | 44 |
| b) Justificación..... | 48 |
| Capítulo IV: Evaluación de Diseño del Programa Nacional de Microcrédito..... | 49 |
| i) Consideraciones respecto de las fuentes para la evaluación | 49 |
| ii) Evaluación de racionalidad | 51 |
| a) Análisis de Relevancia..... | 51 |
| b) Análisis de Pertinencia..... | 64 |
| iii) Evaluación de coherencia | 78 |
| a) Coherencia Interna | 78 |
| b) Coherencia Externa..... | 80 |
| iv) Síntesis de la evaluación de diseño del PNM..... | 85 |
| Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones | 91 |
| Bibliografía | 99 |
| Anexos | 105 |

Capítulo I: Introducción

"La evaluación de políticas públicas (...) cobra un carácter crítico en el contexto latinoamericano caracterizado por una institucionalidad débil y por la desconfianza generalizada en el desempeño de la política"

N. Pulido; 2001: 1.

Cada vez más los gobiernos apelan a experiencias surgidas en la sociedad civil para desarrollar políticas públicas con mayor capacidad de respuesta a las necesidades sociales. Así sucede, por ejemplo, con las políticas que promueven la economía social y solidaria, y específicamente, el microcrédito como herramienta para el desarrollo socioeconómico, la mejora de la calidad de vida y la inclusión de ciudadanos en situación de vulnerabilidad, de las que se ocupa el presente análisis.

En concreto, se ofrece aquí una **evaluación de diseño del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social**, implementado en Argentina desde el año 2006.

La evaluación de políticas sociales inspiradas en la economía social constituye una oportunidad en el contexto actual. En primer lugar, ofrece una ocasión de aportar legitimidad a dichas intervenciones públicas, frecuentemente cuestionadas por algunos sectores sociopolíticos. En segundo lugar, por ser el de la economía social un enfoque emergente, existen muy pocos estudios al respecto y a la vez, gran interés y expectativa respecto de sus potencialidades y límites. En tercer lugar, en cuanto constituye una innovación y desafío para el estado, por ser la adopción desde el estado de un enfoque que proviene del tercer sector. En cuarto lugar, los resultados de esta investigación podrían agregar nuevos elementos a los debates actuales en relación con la evaluación de políticas públicas, con la reforma del estado y con el desarrollo de las políticas públicas en sí. Por último, en el marco de los estudios referidos a economía social y a su promoción desde el estado, es posible poder contribuir a esbozar lineamientos para la evaluación de políticas inspiradas en la economía social.

A partir de estas oportunidades, el **objetivo general** de esta evaluación es valorar la racionalidad y coherencia en el diseño del Programa Nacional de Microcrédito (PNM) para la Economía Social en Argentina, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), prestando especial atención tanto a las necesidades sociales que constituyen el punto de partida de la política, como a la calidad de las estrategias seleccionadas por dicha política para dar respuesta a tales necesidades. Para ello se han definido los siguientes **objetivos específicos**:

- a) Evaluar la relevancia del diagnóstico que fundamenta la realización del PNM en relación con los problemas a los que pretende responder, y la pertinencia de los objetivos en términos de su calidad y adecuación.

- b) Estudiar la relación existente entre los objetivos propuestos por el PNM y las herramientas y estrategias para alcanzarlos (coherencia interna).
- c) Analizar la compatibilidad entre los objetivos e instrumentos del PNM con otras políticas y programas afines vigentes (coherencia externa).
- d) Extraer conclusiones y, de corresponder, realizar recomendaciones, respecto del diseño del PNM.
- e) Ofrecer una aproximación teórica para la evaluación del diseño de programas de la economía social.

Cabe realizar una breve mención respecto de las **aproximaciones metodológicas** para la evaluación de políticas públicas, que ofrecen un campo rico de debate y de experiencias entre las que se puede profundizar frente a cada nuevo objeto de estudio. En este sentido, se considera que no obstante la variedad de métodos y enfoques, "el mérito no está tanto en la naturaleza de la investigación como en la relevancia de la información producida en cada caso concreto" (Ballart, 1992: 25). El supuesto para una afirmación tan radical reside en el reconocimiento de la utilidad social como fundamento de la evaluación, y es que los gestores públicos necesitan indagar respecto de la calidad de las políticas que desarrollan. Es decir que las aproximaciones metodológicas podrán combinarse o adaptarse a las principales funciones de la evaluación a las que se procure responder, y a la finalidad última de la utilidad social. Coincidentemente con las afirmaciones anteriores, la siguiente definición de los cinco ejes que contribuyen a orientar la práctica evaluadora de la Agencia Española de Evaluación: "El **qué**, sería el objeto particular de cada encargo; el **cómo**, se adaptaría al proceder más riguroso según el campo de estudio; **con qué**, aplicaría en cada caso las técnicas adecuadas a la metodología elegida y al enfoque -que concebimos pluralista en la medida de lo posible y participativo cuando el objeto de estudio lo requiera-; **para qué**, cumpliría con una doble finalidad, transformar la gestión, sirviéndose de instrumentos de mejora, y transformar la vida democrática, aportando a la sociedad responsabilidad y transparencia de las acciones públicas; **para quién**, sin lugar a dudas, para la ciudadanía" (Merino, 2007: 8).

A partir de tales ejes, se realizará una evaluación de diseño del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para la Economía Social, siguiendo el modelo conceptual y metodológico propuesto por Osuna y Márquez (2004) que redunda en una evaluación de tipo cualitativo. Se trata de un diseño de investigación: *no experimental, puesto que no implica la manipulación deliberada de variables sino que implica observar una situación ya existente; *transversal, por cuanto se pretende analizar el estado de un conjunto de variables en un momento dado y *evaluativo-descriptivo, tomando en cuenta el objetivo central de la investigación.

En cuanto al esquema que sigue, en el capítulo II, se realiza una breve descripción del Programa Nacional de Microcrédito (PNM) a fin de introducir sus principales características. El capítulo III, se ocupa de desarrollar el marco conceptual partiendo del campo de las políticas y programas públicos para abordar posteriormente su evaluación, luego se precisan las implicancias de las políticas y programas

concebidos desde el enfoque de la Economía Social y Solidaria (ESyS) y ofreciendo la perspectiva más amplia de la Economía de la Vida (EV). Para su abordaje, se presta especial atención al rol del microcrédito dentro de las premisas de esta economía y se concluye ofreciendo las precisiones metodológicas correspondientes a la evaluación de diseño realizada. El capítulo IV corresponde a la evaluación de diseño propiamente dicha; y finalmente el capítulo V ofrece una serie de recomendaciones y conclusiones a partir de lo evaluado.

Capítulo II: El Programa Nacional de Microcrédito

"Si nos consideramos pasajeros de la 'nave espacial Tierra' nos hallaremos embarcados en un viaje sin timón ni ruta. Pero si podemos convencernos de que nosotros somos, en realidad, la tripulación de la nave y de que debemos alcanzar un destino socioeconómico determinado, no dejaremos de aproximarnos a él, aunque cometamos errores o tomemos algún que otro desvío por el camino (...) yo quiero ver un mundo sin pobreza"
M. Yunus; 2008: 221

i) Entorno de su surgimiento

En junio del año 2006 el Poder Legislativo Nacional sanciona la Ley Nacional N° 26.117, conocida como Ley de Promoción del Microcrédito ya que es su objetivo la promoción y regulación del mismo como herramienta para el estímulo del "desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales", según enuncia en su artículo primero. Puede afirmarse que la ley en cuestión llega como reconocimiento a la posición destacada que el microcrédito había ya conquistado para sí en el mundo, especialmente en países con altos índices de pobreza, por ser un instrumento para favorecer la inclusión social y económica de numerosas poblaciones.

Al momento de su creación el PNM es incorporado como una rama del Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" (PMO)¹ del MDS; que venía aplicándose desde el año 2004 con un enfoque basado en la inclusión social y en la equidad territorial mediante la conformación de una Red Federal de Políticas Sociales², que incorpora la participación de organizaciones no gubernamentales para la ejecución de políticas y programas sociales. Es decir, que parte de la comprensión de la necesidad de políticas públicas complementarias, de políticas sociales integrales, y de asumir coordinadamente con otros actores la búsqueda de soluciones. Paralelamente, al revisar los supuestos del PMO se encuentra una seria consideración de los argumentos que guían la economía social, ya no restringida a las tradicionales cooperativas y mutuales, sino ligada a las nuevas corrientes de pensamiento y prácticas que la han fortalecido. Si bien no existe total acuerdo acerca de este concepto -por encontrarse en una situación tal en la que el desarrollo práctico de propuestas de diferente índole es mucho más veloz que la teorización al respecto- puede señalarse que tales prácticas tienen en común el hecho de presentarse como alternativas al modelo de la economía capitalista tradicional ya que incorporan objetivos sociales, comunitarios y solidarios y hasta en algún caso, ambientales. Y, aún cuando se trate de términos imprecisos, en la política social

¹ Véase: Resolución MDS N° 1375/2004.

² Véase: Resolución MDS N° 504/2005.

delineada desde 2004 por el gobierno nacional podemos identificar la adhesión hacia tales presupuestos y mecanismos.

El PMO surge como continuidad de las respuestas dadas a la agudización de la vulnerabilidad social registrada tras la crisis del 2001. En ese momento se implementaron planes de emergencia como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados³, que ofrecía subsidios a padres y madres de familia desempleados. Pasado el momento más crítico, se comienzan a desarrollar planes y programas superadores que reemplazan paulatinamente a los anteriores. El PMO entiende como población objetivo a personas asociadas o en condiciones de asociarse para la construcción de alternativas de trabajo que les permitan mejorar sus condiciones de vida. Se ofrece asesoramiento técnico y financiamiento para el lanzamiento de tales alternativas de trabajo. El financiamiento consiste en herramientas, equipamiento e insumos, que dependiendo de la modalidad de que se trate son adquiridas por los emprendedores o transferidas por el estado a los mismos. Desde su inicio, presentó diferentes modalidades según las cuales el financiamiento podía configurarse por ejemplo bajo la forma de un subsidio, es decir sin exigir la devolución del monto recibido sino en cambio el compromiso de brindar alguna ayuda (por una única vez) a alguna organización solidaria, o bajo la forma de préstamo⁴ que debía reintegrarse a una tasa de interés mínima (y contribuía a la reutilización de ese dinero para nuevos préstamos); etcétera. Dichas modalidades han ido variando en el tiempo.

Sin embargo, el microcrédito no llega al accionar del estado argentino de la mano del PMO ni del PNM sino que lo hace con anterioridad a ambos y de un modo muy particular, propio de la emergencia social del momento. En marzo de 2002, en un encuentro de mujeres emprendedoras, la ONG Barrios del Plata cuenta su experiencia en el desarrollo del que llamaba "banco del pueblo"; luego de ello, la Dirección Nacional de Desarrollo Comunitario del MDS crea un proyecto tomándola como punto de partida. En continuidad con tal proyecto, en agosto de 2003 el Banco Popular de la Buena Fe (BPBF) se integra al recién creado PMO, constituyendo desde ese momento una práctica de gestión asociada que articula a la administración pública en sus tres niveles (nacional, provincial y local) con organizaciones sociales.

Línea de tiempo: Evolución del enfoque de la Economía Social en las políticas del MDS.



Elaboración propia

³ Véase: Decreto PEN N° 165/02.

⁴ Se trata de préstamos de una cuantía mayor a la de aquellos considerados microcréditos.

ii) El Banco Popular de la Buena Fe

Se considera pertinente realizar una breve descripción de esta modalidad del PNM tanto por ser la primera en implementarse como sobre todo porque contiene los principales rasgos del programa, de modo que servirá para introducir los aspectos centrales de la política a evaluar.

El BPBF es peculiar en su **enfoque** ya que combina el marco teórico pedagógico de la educación popular inspirada en Freire (1982) y el de la economía social y el microcrédito, inspirado en Yunus. (CONAMI: 2008a: 26). "La práctica implementada desde el BPBF busca ser participativa, solidaria, integral, hacia y con la gente excluida. Promueve la identificación cultural (desde lo que somos) e intenta ofrecer un plus que vaya más allá de lo monetario y que la convierte en una experiencia singular en Argentina. Se trabaja desde el reconocimiento del otro en la creación de una relación horizontal de trabajador a trabajador, orientada en el comercio justo, con equidad y redistribución. El dinero que se presta y se devuelve está al servicio del mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo local armonioso, desde y con las personas. Las actividades impulsadas tienen que ver con la producción colectiva y la reproducción, entendidas como conceptos inseparables donde se integran lo social, lo económico y lo político. (CONAMI, 2008a: 111)

El **mecanismo** de su operatoria desde el comienzo fue el siguiente: El MDS subsidiaba a Organizaciones Regionales (OR) que ya venían desarrollando la experiencia o contaban con una trayectoria en el territorio que avalara su capacidad de hacerlo. Las OR se ocupaban de seleccionar Organizaciones Locales (OL) para la implementación. Posteriormente, cada OL tiene la misión de conformar uno o varios Equipos Promotores. Estos a su vez generan Centros y Grupos Solidarios, conformados por prestatarios. (CONAMI: 2008a, 39). Los Centros se constituyen en un nuevo espacio socio-político desde donde surgen otras iniciativas y respuestas a las necesidades particulares de cada territorio, ya sea por sí mismo o en articulación con otras organizaciones del territorio, por ejemplo, abordajes para la salud, la violencia de género y familiar, la educación, la seguridad, etcétera. Para referirse a esta experiencia se utiliza con frecuencia la expresión *vida de centro*. (Precerutti, en CONAMI, 2012). Por su parte, los Grupos Solidarios consisten en el reemplazo de las garantías patrimoniales por las garantías solidarias, uso difundido desde los setenta en la región para la práctica del microcrédito, desde su primer uso en Colombia. (Solís, 2010 en CONAMI, 2012). Sintéticamente consiste en que el aval para cada prestatario es del grupo en base a la confianza, en el caso del BPBF significa también que cada miembro del grupo participa de la aprobación del proyecto productivo de los otros miembros del grupo y desde ese conocimiento, garantiza el pago de su cuota.

Las **organizaciones** involucradas se caracterizan por poseer experiencia de trabajo con población en situación de vulnerabilidad o riesgo social, capacidad para administrar los fondos destinados a microcréditos y de formar equipos de trabajo para la implementación de los banquitos. (CONAMI: 2008a, 32). Entre las organizaciones regionales que participaron en las primeras experiencias fueron

mayormente “asociaciones civiles sin fines de lucro, fundaciones, organizaciones de la iglesia, y en menor medida, movimientos sociales, cooperativas, sindicatos”. (CONAMI, 2008a: 51). Actualmente esta pluralidad se mantiene y también desde el punto de vista de las actividades que realizan: capacitación, formación laboral, crédito, ayuda social directa, programas de salud y educación entre las principales.

La **población objetivo** es definida como “individuos o grupos familiares con iniciativas originadas en la autogestión, que formen parte de un proyecto socio-productivo” (CONAMI: 2008a, 33). Los emprendimientos se caracterizan a partir su condición de autoempleo; por ser productivos o de comercialización de bienes y servicios, ya sean individuales o asociativos; una antigüedad mínima de 6 meses y una inversión por puesto de trabajo menor a 50 canastas básicas (CONAMI, 2008b). El destino del crédito debe ser la adquisición de insumos o herramientas livianas para las diferentes actividades de producción, comercio y/o servicio, es decir, capital de trabajo para los emprendimientos. (CONAMI, 2008b)

A su vez, cada BPBF, o bien cada OL funciona como un Fondo Rotatorio, promoviéndose así la solidaridad más allá del grupo solidario, puesto que el pago de cuotas de un grupo permite a otros grupos de emprendedores acceder a microcrédito. (CONAMI, 2008b)

La descripción de la modalidad del BPBF permite entrever una serie de disposiciones para la creación del PNM que incluyen criterios de importancia y actualmente considerados deseables para la implementación de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular, entre ellos el fortalecimiento institucional de las organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales involucradas; la descentralización que persigue la mayor cobertura de la demanda de financiamiento para microemprendimientos y que incorpora la gestión asociada; tanto entre los niveles de gobierno como entre los organismos gubernamentales y aquellos de la sociedad civil; etcétera. A continuación se hará mención a los principales elementos introducidos a partir de la creación del PNM, en línea con lo hasta ahora comentado.

iii) Nuevos organismos para la Economía Social

Buena parte de las decisiones plasmadas en la legislación de creación del PNM se ocupan de incorporar una serie de organismos, al punto que en los primeros informes de implementación se habla de una “nueva institucionalidad” para el desarrollo de la ESyS.

Así, se crea la **Comisión Nacional de Coordinación del Programa del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (CONAMI)** como organismo desconcentrado del MDS (Art. 4; Ley 26117/06). Se disponen entre sus funciones, las de administrar el programa asegurando el cumplimiento de sus objetivos, proponer al MDS la asignación de fondos para el mismo, diseñar las características de la asistencia técnica, de la capacitación y del financiamiento para las instituciones involucradas, etcétera. Cuenta con un **Directorio** (Art. 6; Ley

26117/06) que “establece una dinámica de trabajo conjunta entre las distintas áreas del gobierno nacional para facilitar la construcción de criterios comunes; visualizar la complejidad y potencialidad del sujeto de la economía social y solidaria, entender sus atributos y dificultades, y buscar acciones para la complementariedad institucional en la construcción de la política pública” (Gandulfo, 2010 en CONAMI, 2012: 46)

Además se incorpora un **Comité Asesor** para dicho programa (Art. 9 y 10; Ley 26117/06), que partiendo de la necesidad de implicar a los niveles provinciales y municipales en el desarrollo y promoción de la ESyS cuenta con la participación de representantes de gobiernos provinciales y representantes regionales de organizaciones de microcrédito. Su misión es asesorar en la definición de las acciones y en las evaluaciones de lo ya realizado. (Gandulfo, 2010 en CONAMI, 2012: 46).

Posteriormente, se conformó también una **Comisión de Consulta Permanente** (aunque no estaba previsto en la Ley 26117/06). Actualmente, está compuesta por las organizaciones pioneras, que continúan participando activamente en la transferencia metodológica y capacitación a otras organizaciones o a los consorcios, fortalecen la generación de las redes de gestión que integran. Su “objetivo es generar ámbitos de intercambio de información, resguardo de la metodología de microcrédito y proposición de lineamientos estratégicos y políticos en la implementación de la Ley” (Gandulfo, 2010 en CONAMI, 2012: 47). A la vez, resulta clave para el fortalecimiento de las organizaciones en sus entornos territoriales.

Con el objetivo de contar con un panorama global del sector, se crea un **Registro Nacional de Entidades de Microcrédito** o **Registro Único de Organizaciones de Microcrédito** (Art. 11; Ley 26117/06). Se lo articula además con el INAES, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, organismo descentralizado, dependiente del mismo MDS, que ejerce funciones en materia de promoción, desarrollo y control de la acción cooperativa y mutual. Fue creado con esta denominación en el año 2000 aunque cuenta con antecedentes de institutos análogos anteriores.

A fin de garantizar los recursos correspondientes a la implementación del programa se crea un **Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito** (Art. 12 al 15; Ley 26117/06).

Por último, con posterioridad a la sanción de la ley y para contribuir a su ejecución, se crearon los **Consortios de Gestión para el Desarrollo Local**. A tales CGL se les encomienda la administración de los fondos destinados a microcréditos para emprendimientos (productivos y de servicios) y son en última instancia los encargados en el nivel local de la implementación del programa. Los mismos se constituyen “por organizaciones pertenecientes a los sectores públicos y privados de forma asociativa, vinculándose temporariamente para la administración de proyectos de la economía social” (Decreto N° 1338/07, PE Prov. Santa Cruz). Los consorcios son además quienes asumen la tarea de capacitación, seguimiento o asistencia

técnica y evaluación de los resultados alcanzados. De la misma manera surgieron las Redes de Gestión Asociada, como otra articulación intermedia necesaria para la implementación del PNM.

Respecto de la relación entre la CONAMI y las Instituciones de Microcrédito, (Art. 16ss; Ley 26117/06) se establece fundamentalmente que la CONAMI contribuirá al logro de la sostenibilidad por parte de las Instituciones mientras que éstas se ocuparan del financiamiento a emprendedores y del desarrollo de programas complementarios de capacitación, asistencia técnica y medición de resultados. Asimismo la Comisión debe financiar, asistir y capacitar a las instituciones y supervisar la utilización de los fondos que les sean transferidos. Es decir, se establecen los lineamientos básicos de la gestión asociada en nacimiento; el siguiente apartado explica brevemente el modo de articulación entre las diferentes instituciones participantes.

iv) El modelo de gestión asociada

Antes de la sanción de la Ley 26117/06 y de la creación del PNM existían menos de 50 organizaciones de microfinanzas en Argentina, actualmente más de 1500 organizaciones desarrollan microfinanzas en forma conjunta con el PNM. La importancia de la estrategia de gestión asociada reside en que facilitó la expansión en un corto plazo de tiempo de la herramienta del microcrédito en todo el país. (Gandulfo en CONAMI, 2012). “Partiendo del principio de complementariedad y cooperación entre lo público y lo privado, se toman como referencia las experiencias de economía social y solidaria que venían desarrollando diversos actores de la sociedad en distintos lugares del país. Así, se asume el modelo de gestión asociada como un proceso de construcción colectiva, de mirada integral del territorio, de mirada multiactoral, que genere una nueva institucionalidad en la relación Estado-Sociedad Civil. Gestión asociada siempre como *punto de llegada*, como un proceso de construcción de la política pública para la promoción de la herramienta en todo el territorio nacional” (Gandulfo en CONAMI, 2012: 44).

La gestión asociada no se limita a la implementación sino que incluye instancias de discusión sobre el objetivo de desarrollar la ESyS. Se valora el aporte de las organizaciones puesto que son las que pueden ofrecer resultados y respuestas concretas a las necesidades de los emprendedores que se encuentran vinculados a ellas, y por entender estos espacios como necesarios para la generación de transformaciones sociales. (Gandulfo en CONAMI, 2012)

Actualmente, existen tres modalidades básicas de gestión asociada dentro del PNM:

1- Los Consorcios de Gestión Local (CGL): Parten de acuerdos entre la Nación y las provincias o bien entre la Nación y ciertos municipios de escala. Se constituyen en garantes de la política puesto que su conformación público-privada hace que trasciendan los cambios de gobiernos; claro que si bien ello es cierto desde el punto

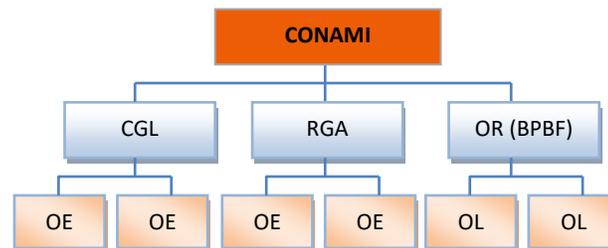
de vista de su constitución jurídica, sólo lo será materialmente en función de la la distribución de poder al interior de los mismos⁵.

2- Las Redes de Gestión Asociada (RGA): Se conforman de entidades afines en términos sectoriales, son ejecutoras de microcrédito en las regiones en las que están presentes. Se diferencian de los CGL por concentrarse en una rama de actividad, por alguna peculiaridad en su metodología, por la localización de sus programas; y fundamentalmente porque no hay presencia estatal en su constitución.

3- Banco Popular de la Buena Fe (BPBF): Como se dijo, “desarrolla una operatoria propia que complementa la metodología de grupo solidario con dinámicas de educación popular y promoción de la economía social y solidaria, basada en el protagonismo de los actores involucrados en el proceso, cada uno con sus propios saberes: dirigentes, promotores, emprendedores” (Gandulfo en CONAMI, 2012: 45).

Las organizaciones *administradores* de los CGL y de las RGA así como las organizaciones *regionales* del BPBF constituyen el segundo piso del esquema de gestión asociada, mientras que en el primero se ubican las organizaciones *ejecutoras* o *locales* -respectivamente- que se vinculan directamente con el emprendedor y prestatario.

Modelo de gestión asociada del PNM



Elaboración propia.

“Desde el Ministerio, entonces, se ha ido apoyando y fortaleciendo el desarrollo del colectivo social identificado como Economía Social y Solidaria, promoviendo cada vez mas emprendimientos que generan empleo y mejoran los ingresos familiares; recuperan el trabajo como integrador social y desarrollo, la solidaridad en el esfuerzo conjunto, la complementariedad y el asociativismo, la distribución equitativa y el compartir comunitario. Desde el territorio, en una práctica de desarrollo local que surge de abajo hacia arriba, las organizaciones del campesinado, las cooperativas de trabajo, las fábricas recuperadas y las empresas sociales, son partícipes en la construcción de la política pública y se constituyen en el principal sostén de la Economía Solidaria, la Soberanía Alimentaria y la Producción del Hábitat Popular. En definitiva, son las organizaciones de la economía solidaria las que generan mayor cantidad de puestos de trabajo (con menor nivel de inversión por puesto), organizan la producción y distribución en forma equitativa, y además,

⁵ Algunos estudios señalan, por el contrario, que -al menos desde la perspectiva de los participantes- el cambio de gobierno siempre implica una puesta en riesgo del proceso co-gestivo. Véase por ejemplo, Levin, A. (2009).

como si fuera poco, no depredan nuestros recursos naturales: la tierra y el agua” (Gandulfo, 2010 en CONAMI, 2012: 41-42)

v) El enfoque del MDS sobre el Microcrédito y la ESyS en relación con los enfoques preexistentes.

En todo el PNM, por su mismo origen, desde el inicio existió una identificación con la propuesta de Yunus (CONAMI, 2008a). Se trata de los años en que la ONU estableció el año internacional del Microcrédito (2005) y en que el bengalí obtuvo el premio nobel de la paz (2006). Sin embargo a través de los años de implementación del PNM se ha producido una re-interpretación que busca diferenciar la experiencia en términos de dos factores: el rol del estado que replantea la necesidad de recurrir a los bancos comerciales y de entender el microcrédito solo como pequeño crédito. Tras cierto desarrollo del PNM, los actores que lo implementan, sostienen que se trata de un paradigma diferente. La política nacional de microcréditos comprende “una visión superadora de la lógica conservadora del Banco de los Pobres (experiencia original surgida en la India), y de la lógica neoliberal de las microfinanzas, con la condición subordinante de la microempresa (...) Las finanzas solidarias promueven un proceso integrador de las diferentes unidades productivas, con una metodología de fácil utilización por los mismos trabajadores, que genera y promueve la organización social, el desarrollo productivo y la concientización política (...) El microcrédito es una herramienta de gestión, no un fin en sí mismo, y no tiene la finalidad de que los fondos sean rentables o de que las entidades sean sustentables para sostener las operatorias. Se asume la herramienta, y su metodología de acompañamiento y vinculación territorial, con eje en la sustentabilidad del bienestar de los prestatarios, esto es, de los trabajadores organizados solidariamente” (Gandulfo, 2013). Es importante enfatizar que no parece haber unanimidad en el análisis sobre los modelos del microcrédito anteriores de la Ley 26117 entre los diferentes referentes de la CONAMI y que los matices en sus interpretaciones aparecen también en los manuales de operatoria de CONAMI. Sin embargo y más allá de la simplificación en la que toda comparación incurre, el aspecto más relevante conduce a que tratándose de promover el desarrollo, la intervención del estado no debería rechazarse y, bajo el mismo supuesto: si el microcrédito y las organizaciones que lo promueven son provechosas para una sociedad, entonces, también es admisible la intervención del estado en su promoción y en el fomento de su sustentabilidad. (Solís, 2010 en CONAMI, 2012).

Otro elemento a considerar es que desde CONAMI se entiende que toda la región latinoamericana, debe realizar esfuerzos en la misma dirección de promoción de la economía social con un rol activo de los estados. (Solís, Gandulfo y otros, 2010 en CONAMI, 2012). “La inclusión social no vendrá de la mano del capital financiero que es, en definitiva, quien los excluyó. Se trata de recuperar la dimensión política y socio-organizativa de los emprendedores en las operatorias de microcrédito” (Solís, 2010 en CONAMI, 2012: 73) La lógica de fondo implica que el trabajador autogestivo es el sujeto de la ESyS, y que por esta fuerza socio-productiva amplia, las organizaciones sociales se fortalecen, luego se vinculan con las PyMEs, y

paulatinamente, la ESyS se vuelve fundamental para profundizar la integración regional y avanzar en la distribución de la riqueza en Argentina y en América Latina.

El enfoque del MDS sobre el Microcrédito y la ESyS en relación con los enfoques preexistentes.

| Modelo de las Microfinanzas. | Modelo del PNM. Microcrédito para el desarrollo de la ESyS |
|---|--|
| Centrado en el funcionamiento del microcrédito y en la sustentabilidad de las organizaciones microfinancieras⁶. | Centrado en el desarrollo de la persona, la familia productora, y/o en el trabajador organizado. |
| Visión del emprendedor desde la perspectiva del sistema económico: competitividad o caridad. | Visión del emprendedor como sujeto principal de la ESyS: visión integral del emprendedor como persona inserta en un ambiente familiar, con una identidad comunitaria y solidaria. |
| El costo de oportunidad justifica altas tasas de interés. | Se subsidia la implementación de fondos públicos de administrados por organizaciones sociales que pueden aplicar hasta el 6% de interés anual, es decir, se subsidia la tasa de interés. |
| Indistinto salida individual o comunitaria del emprendedor. | Mirada integral de desarrollo territorial. Fomenta la organización de los emprendedores, pequeños productores, cooperativistas. |
| Reduce la problemática a la necesidad financiera del cliente/beneficiario. | El microcrédito combinado con otras herramientas de promoción social ofrece respuestas integrales a las necesidades del trabajador autogestivo y la producción colectiva. |
| Rechaza la participación del estado en la promoción de estos sistemas | Asume la subsidiariedad del estado. Inversión de la política pública que posibilita un sentido político a la distribución del ingreso. |
| No cree en la capacidad autogestiva de las organizaciones no dedicadas exclusivamente a microcrédito. | Vincula al estado con las organizaciones sociales en un modelo de gestión asociada que transforma de manera recíproca la relación público-privado. |

Fuente: Elaboración propia en base a Gandulfo, 2010: 42-43 y Solís, 2010: 68 en CONAMI, 2012)

⁶ Una discusión intrínseca a la herramienta del microcrédito que debe aclararse para la cabal interpretación de la comparación realizada en la tabla, se relaciona con la pregunta “acerca de si el énfasis debe ser colocado en la sustentabilidad financiera o en la profundización del impacto social a través de la reducción de la pobreza” (Bekerman, 2004:30). Aunque las aproximaciones no son determinantes dada la escasez de estudios al respecto, existe cierto acuerdo en las microfinanzas en cuanto que no es posible lograr los dos objetivos a la vez, ya que si se prioriza el alcance para los sectores más vulnerables los costos operativos son más altos y el riesgo de no recuperarse de los fondos prestados mayor mientras que priorizar la autosustentabilidad de las instituciones de microcrédito implica tomar como población objetivo a los menos pobres de entre los pobres puesto que requiere elevar las tasas de interés y tomar mayores recaudos para asegurar el repago. En el marco del PNM, la fijación de la tasa de interés anual efectiva en el 6% sobre saldo implica que se subsidia la misma en consideración de la precariedad de las actividades desarrolladas por la población objetivo.

Capítulo III: Marco teórico conceptual

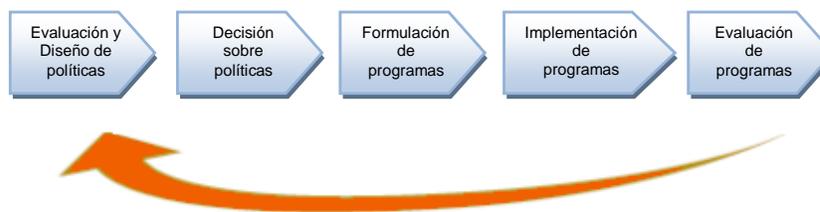
"El contenido de lo posible es siempre algo imposible que no obstante da sentido y dirección a lo posible. Y la política es el arte de hacer progresivamente posible lo imposible"

F. Hinkelammert y H. Mora Jiménez; 2009: 47

i) Políticas y Programas Públicos

Desde el origen del estudio de las políticas públicas, éstas han sido definidas de modo diverso. En un sentido amplio y como punto de partida puede entenderse por política pública todo aquello que el gobierno decide hacer o no hacer (Dye, 1976). A partir de allí, las diferentes corrientes enfatizarán unos aspectos u otros, pudiendo recurrirse a dos o más perspectivas de modo complementario para el estudio de algunos casos. Encontraremos autores que enfatizarán el recurso a la esquematización en etapas secuenciales para -comprendiendo cada una de ellas- llegar a la comprensión de la política pública en sí (Laswell), o en lo incremental y complejo del proceso de toma de decisiones públicas caracterizado por una racionalidad limitada (Lindblom); otros llamarán la atención sobre los elementos argumentativos que constituyen una política pública (Majone), o sobre las necesidad de enfoques participativos para el análisis y desarrollo de las políticas públicas (Torgerson) y así de acuerdo con las políticas en estudio, los contextos y la ciencia de origen de los investigadores se han ofrecido múltiples enfoques de abordaje que aportan denominaciones, dimensiones, categorías y metodologías de análisis diversas (Aguilar Villanueva; 1996). En común se encuentra, podría afirmarse, el interés explicativo y la preocupación por la utilidad para los gestores públicos y para la sociedad de los instrumentos que el gobierno pone en marcha para dar respuesta a necesidades y problemas de tal sociedad.

Figura: El ciclo de las políticas



Fuente: Banco Mundial; 2011:9

Autores argentinos contemporáneos, señalaron hace ya tiempo el gran rol que el estudio de las políticas públicas (o políticas estatales) puede jugar a la hora de investigar el estado latinoamericano, contribuyendo a responder preguntas situadas en un nivel diferente al de las políticas en sí, preguntas tales como: "¿Cuál es la naturaleza de los estados latinoamericanos contemporáneos? ¿De qué manera y en qué grado expresan, y a su vez, actúan sobre la distribución de recursos de sus

propias sociedades y del contexto internacional? ¿Cómo inciden mutuamente en los cambios sociales y los cambios al nivel del Estado? ¿Cómo se engarzan conclusiones y hallazgos referidos a América Latina con proposiciones teóricas derivadas de otras experiencias históricas?” (Oszlak y O’Donnell, 1984: 91). Así ofrecen una mirada de las políticas públicas como *tomas de posición* por parte del estado en el contexto de otras varias tomas de posición por parte de otros actores, visión que amplía el espectro de posibilidades y sentidos para el estudio de las políticas públicas latinoamericanas, ya que éste permite observar al estado en acto e inserto en un proceso social complejo. El salto desde el estudio de la política al estudio del estado y la sociedad, es posible en la medida en que se observe el recorrido o trayectoria de una determinada cuestión desde su surgimiento hasta su resolución, lo que incluye las tomas de posición (o políticas) de los diferentes implicados (no solo el estado) y el entretendido de interacciones que se desarrollan en torno a las mismas.

Entre los lineamientos que sugieren Oszlak y O’Donnell cabe mencionar la consideración simultánea de las explicaciones relativas al diagnóstico -¿qué elementos condujeron a la adopción de una determinada política?- y de aquellas relativas a los impactos -¿qué consecuencias se derivaron de la adopción de una determinada política?-, además de los factores externos que coexisten con ambos procesos y los afectan. En su propuesta de investigación identifican numerosas dimensiones de utilidad teórica y empírica que se tomarán aquí como referencia para el estudio propuesto.

En este punto, cabe aclarar dos términos: política pública y programa público. Como sostiene Ballart, en casi toda la literatura, por política se entiende “un programa de acción, lo que supone la elección específica de medios para obtener ciertos objetivos (1992: 37). Por su parte, “un programa consiste en una intervención o en un conjunto de actividades desarrolladas para alcanzar objetivos externos, es decir, satisfacer alguna necesidad social reconocida o solucionar un problema identificado” (Rutman, 1984:11 citado por Ballart, 1992: 37). Al respecto, se interpreta que los programas plasman políticas y las políticas pueden articular diversos programas; sus diferencias remiten a niveles de relevancia política y de abstracción desiguales. Según AEVAL, los términos políticas y programas deberían utilizarse con más precisión; para ello ofrece las siguientes definiciones:

“Las **políticas públicas** son una concatenación de actividades, decisiones y medidas coherentes -al menos en su intención- tomadas por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo (Larrue, 2000). Desde esta imprecisa consideración las políticas públicas engloban una amplia categoría de objetos: políticas en sus grandes líneas (...), planes (...), programas (...), proyectos, medidas, normas, actividades de cuerpos especiales (...) o intervenciones en una materia específica (...)” (AEVAL, 2010: 49). “La articulación de las políticas suele realizarse, en un primer despliegue a través de planes y en un despliegue más detallado a través de programas, proyectos y hasta acciones públicas que no alcanzan siempre un grado tan estructurado de articulación. Cuando se trata de evaluación de políticas públicas resulta ineludible aludir al nivel

estratégico y decisor y al valor del impacto de la acción pública. Las políticas son el todo, pero el abordaje de evaluación no es el mismo para el todo que para las partes. Además, el todo no es solo la suma de las partes, tiene, asimismo, su propia lógica” (AEVAL, 2010: 50).

“Los **planes** son elementos instrumentales estratégicos que articulan un conjunto de acciones, programas, proyectos y servicios que se consideran prioritarios para alcanzar los objetivos de una política. Son, junto a las leyes, los instrumentos y medidas que despliegan, en un primer nivel los idearios de gobierno. El énfasis de los planes está tanto en los resultados como en los impactos. Según se trate de planes marco o estratégicos o planes operativos, sus indicadores deberán adaptarse a un nivel u otro.

Los **programas** son elementos instrumentales y operativos en los que se despliegan los planes. En general, un programa es un conjunto de intervenciones homogéneas reagrupadas para alcanzar un objetivo concreto dentro de un plan o de una política pública. La evaluación de programas suele pivotar sobre los resultados y los procesos de gestión” (AEVAL, 2010: 50).

Esta diferenciación es útil a los fines de distinguir los objetos de estudio posibles y elegir las herramientas más apropiadas para cada caso. En el siguiente esquema se sintetiza la jerarquía señalada.



Elaboración propia basado en AEVAL, 2010: 51

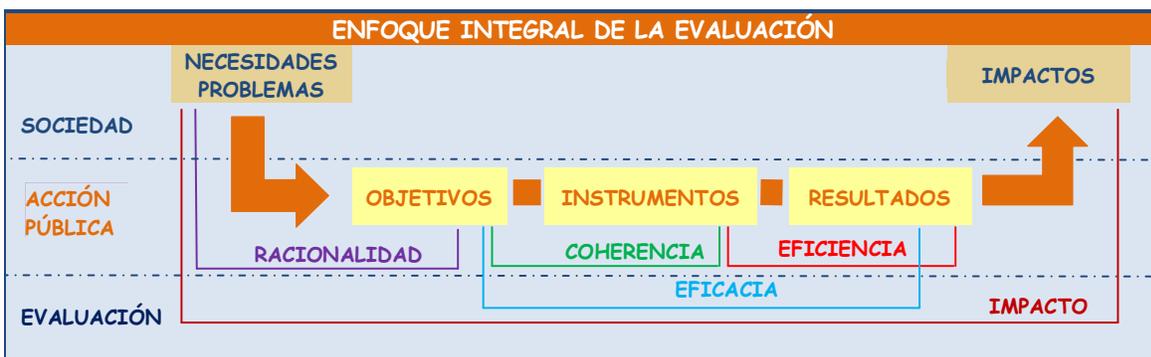
En este estudio si bien no se considerarán los términos política y programa como equivalentes, se tendrá presente que el programa en estudio se caracteriza por un alto nivel de complejidad e innovación, y estratégico para la concreción de la política social en cuestión, por lo que podría considerarse situado en un nivel intermedio entre política y programa.

ii) Evaluación de Políticas y Programas Públicos.

a) Definiciones

De la misma manera que existen diferentes concepciones respecto de cómo entender una política pública, así también se pueden identificar diversas interpretaciones sobre qué es evaluar una política pública y cómo debe hacerse. En términos generales puede decirse que: "La Evaluación de Políticas Públicas es un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales" (Osuna y Márquez, 2004: 2).

Algunos autores, seguidores del modelo secuencial de políticas públicas entenderán que la evaluación se sitúa hacia el final del ciclo de vida de una determinada política, para alimentar las decisiones respecto de la continuidad o no de la misma. Sin embargo, cada vez más, las diferentes perspectivas resultan confluyentes o cuando menos se influyen mutuamente hacia posiciones más complejas, integrales y realistas, tanto del análisis como de la evaluación de políticas públicas. Así puede hablarse también de una **evaluación global** definida como "la aplicación de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social" (Rossi y Freeman, 1993 citados por Osuna y Márquez, 2004: 5). Siguiendo a Osuna y Márquez, este camino de una **evaluación integral** se considera aquí más acertado, optando así "por una visión integral donde la evaluación se realiza en todas las etapas del diseño de programas, analizando la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, el proceso de aplicación del programa y sus resultados" (2004: 3).



Fuente: Osuna y Márquez; 2006: 22, siguiendo a Plante 1991

Como indica Amaya "nos referimos a las evaluaciones que pueden emprender los responsables de las políticas, con equipos de soporte internos o externos, con el propósito principal de analizar de forma integral la trascendencia social que tienen las políticas. (...) El objetivo de este tipo de evaluación, refiere a la sistematización y valoración de lo realizado, para socializar los resultados con los sectores de la comunidad y promover al interior de la organización los aprendizajes necesarios para mejorar las políticas y fortalecer la intervención del Estado. Desde esta perspectiva se define a la **evaluación** como una **práctica integral** de

construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas, **un proceso de aprendizaje** que incluye la reflexión crítica sobre los aciertos y errores cometidos y la consecuente modificación de los cursos de acción” (Amaya, S/D: 5)

La consideración que el enfoque propuesto otorga a la evaluación, resulta de especial interés, puesto en la perspectiva de la importancia cada vez mayor que los gobiernos y los ciudadanos otorgan al rendimiento de cuentas, a los mecanismos de auditoría, a la transparencia y a la eficiencia en la gestión. La evaluación de las políticas públicas, la fase más postergada del ciclo de las mismas, se revaloriza poco a poco al ser percibida como un instrumento con potencial, además de lo ya mencionado, para generar tanto gobernabilidad -entendida en términos de “posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad,”- como gobernanza -“capacidades de los actores sociales, particularmente en los asuntos de crecimiento económico y desarrollo social-” (Aguilar Villanueva, 2010: Cap. 3). La tesis propuesta presenta el potencial de realizar aportes en ambos sentidos.

b) Funciones

Cabe hacer mención a las **funciones de la evaluación** aunque también en este aspecto se encontrarán miradas diversas que enfocarán unos aspectos más que otros, en conjunto pueden considerarse complementarios. Puede comenzarse diciendo que: “en el campo de los estudios de Administración Pública, y más concretamente en el Análisis de las Políticas Públicas surge la evaluación como una técnica más que busca producir información que sirva a las Administraciones Públicas para mejorar, primero, los procesos de decisión y planificación; segundo, el funcionamiento y la gestión de las operaciones diarias; y tercero, los resultados finales de la Administración en relación con los recursos invertidos y por tanto si eficacia y eficiencia” (Ballart, 1992: 27). Puede notarse que en esta definición el acento está puesto en la **mejora de la administración pública** como equivalente a la mejora de la política pública en todas sus fases: tanto en sus tareas de planificación, diseño, implementación como en los resultados de las intervenciones, a través del aprendizaje respecto del programa que genera para los involucrados en el mismo. Puede darse a esta función un sentido más amplio e incorporar dos elementos más de mejora: a) en términos de racionalización para la toma de decisiones siempre que sirva para decidir respecto de la continuidad de las políticas; y b) en términos de los cambios que puede promover en las prácticas de la administración pública y a través de ellas en la cultura administrativa hacia valores ligados a la eficiencia, la responsabilización y la transparencia (Osuna y Márquez, 2004).

Por otra parte, Ballart sitúa la generación de información como instrumental para la mejora de la administración pública, mientras que Osuna y Márquez, dirán que la **generación de información** constituye una función en sí misma, puesto que los destinatarios de tal contenido no son solamente los gestores y administradores públicos, sino también el poder legislativo y la población en general, siendo para ello

condición que los resultados de las evaluaciones se consideren información pública (2004: 15).

Una tercera función remite a sus aportes en términos de **control, transparencia y legitimidad**. Si bien en muchos casos puede considerarse la evaluación orientada primordialmente al control legal y financiero -es decir a la medida en que la administración pública actúa en el marco de las normas establecidas y bajo criterios de eficacia y eficiencia-, no debe perderse de vista que la evaluación es también una oportunidad de incrementar la transparencia y la participación de los actores sociales implicados en determinada política o programa público. La vigencia de mecanismos de control y de una gestión transparente, contribuyen a aumentar la legitimidad de las políticas. Como sostiene Subirats "hemos de ser conscientes que sin mecanismos potentes de rendición de cuentas la legitimidad de las administraciones públicas no será posible (o lo será solo desde el punto de vista de la democracia formal)⁷, y ello deteriora la base misma de existencia de esas administraciones. Las administraciones públicas ostentan poder, tienen capacidad de acción, en tanto y en cuanto mantienen su capacidad de rendir cuentas, de ser *accountables* frente a la ciudadanía, de seguir siendo *legítimas*". (Subirats, 2004:5). O bien, dicho de otro modo, se encuentra en la evaluación de políticas públicas, una importante herramienta para "valorar lo público con el fin de transformar lo que no funciona, pero no bajo premisas exclusivamente técnicas -aunque desde luego necesarias-, sino, también de interlocución social que propicie una cultura de responsabilidad y mejora continua. Desde esta perspectiva, la evaluación contribuye a la mejora administrativa que, no solo es compatible con la eficiencia, sino que puede reforzarla, promoviendo la lógica relacional entre las distintas esferas administrativas y aprovechando sus capacidades, recursos y sinergias. (AEVAL, 2010: 19).

c) Tipologías de evaluación

Por último, se ofrecerá a continuación, una breve mención a diferentes tipologías **de evaluación**. Dependiendo de cuál sea el criterio de clasificación, se encontrarán modos diversos de presentar las variantes de evaluación. Siguiendo a Osuna y Márquez, que desde una amplia revisión de la literatura, sintetizan las tipologías existentes en cuatro.

Según quién evalúa, habrá **evaluaciones internas, externas, y mixtas**. En las primeras evalúan los mismos gestores que implementan el programa, mientras que en la segundas, se confía la tarea a equipos externos de especialistas; la tercera opción resulta más rica por cuanto limita los riesgos y desventajas de las dos anteriores, al tiempo que potencia sus fortalezas. Una cuarta opción, **evaluación participativa**, propone dar un rol activo en la evaluación a la población objetivo de la política. (Cohen y Franco; 2000: 115).

⁷ El paréntesis es mío.

Según la función de la evaluación se hablará de **evaluaciones sumativas y formativas**, cuya prioridad será ofrecer información para mejorar la intervención en estudio y para tomar decisiones respecto de la continuidad o no de dicha intervención, respectivamente.

Según el contenido de la evaluación, se contará con evaluaciones conceptuales o de diseño; evaluaciones del procesos de aplicación y gestión y por último, evaluaciones de resultados e impactos. La **evaluación conceptual o de diseño**, como su nombre lo indica evaluará el diseño de la política, es decir, su racionalidad y coherencia. En el próximo apartado se ampliará todo lo referido a esta modalidad, puesto que es la que se desarrollará en esta tesis.

La **evaluación del proceso de aplicación y gestión** estudiará la forma en que se implementa la política o programa, las capacidades de la organización en relación con las tareas necesarias, procedimientos, criterios de funcionamiento, seguimiento, administración de los recursos, etcétera.

La **evaluación de resultados e impactos** refiere a la búsqueda de efectos vinculados a la ejecución del programa, esto puede hacerse partiendo de los objetivos señalados por la política a fin de corroborar si han sido alcanzados, o bien, prescindiendo de ellos, y estableciendo unos determinados criterios de valor. En ambos a casos, a esta evaluación de eficacia, podrá sumarse una valoración de la eficiencia siempre que se incluyan elementos para analizar los costos que conlleva alcanzar tales objetivos o criterios de valor. Los efectos pueden ser resultados -refieren a los objetivos directos e inmediatos- o impactos -refieren a los objetivos generales-.

Según el tiempo en el que se realizan, podrán identificarse **evaluaciones exante, intermedias o expost**. Las primeras se realizan en forma previa a la implementación del programa, las segundas mientras el programa se aplica y las últimas una vez que el mismo ha finalizado.

d) La evaluación de diseño

La evaluación de diseño es aquella que analiza y revisa los elementos que justifican la necesidad de la intervención y la forma en que ésta se articula (Osuna y Márquez, 2004).

Aquella que valora “si el programa está bien fundamentado, si está basado en un buen análisis de la realidad, si las metas y objetivos están bien formulados, definidos, jerarquizados, especificados, si las acciones que se proponen responden de forma lógica a los objetivos, si se prevén los recursos necesarios (incluidos los humanos y su organización), si está explicitada una metodología de intervención (plazos, territorio), si se han diseñado y son adecuados los mecanismos de información, seguimiento y evaluación, si es coherente el programa con la filosofía y objetivos de la institución o instituciones que lo formulan, ejecutan y evalúan, etcétera” (Bustelo, 2001)

La evaluación de diseño de una política remite en forma directa a la instancia de planificación de la política. Al menos conceptualmente, puede afirmarse que toda intervención pública inicia con un diagnóstico respecto de la problemática objeto de la intervención. Tal diagnóstico comprende el análisis de los problemas y necesidades (identificación, definición, precisiones respecto de la población afectada, etcétera) así como de las causas y consecuencias asociadas a los mismos, para poder ofrecer seguidamente objetivos y estrategias que contribuyan a modificar esa realidad. Existen diferentes modos de abordar la realización del diagnóstico, que pueden situarse entre dos extremos, que siguiendo a Osuna y Márquez denominaremos autárquico y estratégico.

“- En el primer enfoque la identificación y jerarquización de problemas y la articulación de las relaciones causa–efecto la realiza el equipo de planificación sin contar con las aportaciones de los implicados en el programa.

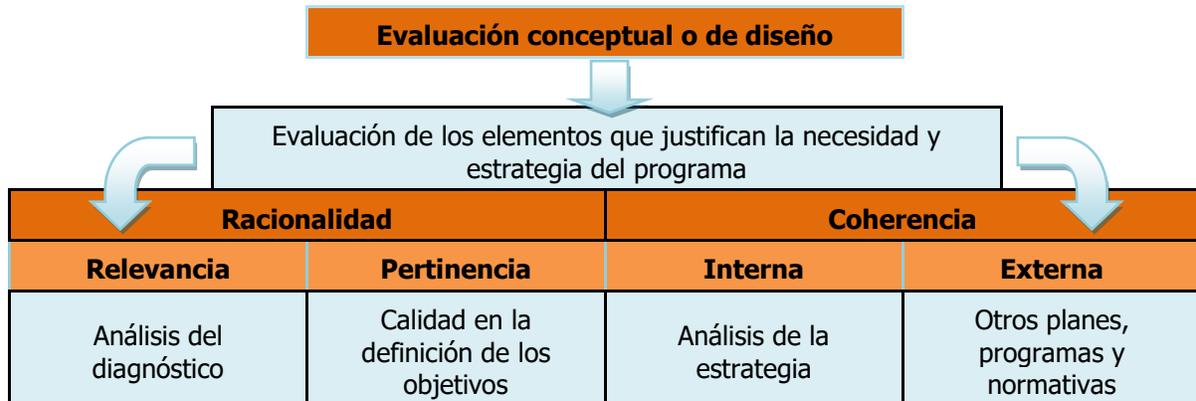
- En el segundo se enfatiza la importancia del consenso y la participación activa de políticos, gestores públicos, agentes sociales y beneficiarios últimos en la identificación de problemas, el establecimiento de objetivos y determinación de las medidas concretas de actuación” (2004: 28)

Sin lugar a dudas, la segunda posición es recomendable por sobre la primera que por un lado permitirá conseguir un diagnóstico más completo y realista, y por otro, contribuirá a crear un respaldo socio-político para la intervención haciendo que ésta cuente con los apoyos necesarios para su adecuada implementación. De la misma manera, al realizar una evaluación se toman decisiones hacia uno u otro de los enfoques anteriores.

Es sobre este momento de la planificación, en especial, que indaga la evaluación de diseño o conceptual, preguntándose precisamente respecto de la claridad en la identificación de las causas, en la definición de los objetivos y en la derivación de estrategias de acción a partir de los mismos. Por lo tanto, un buen modo de plantear la evaluación de diseño de un programa, es tomar como base ese momento de “transformación de la ‘imagen en negativo’ a ‘imagen en positivo’, y que convierte las relaciones entre las causas y efectos de los problemas en relaciones entre fines y medios” (Osuna y Márquez, 2004: 29).

La propuesta de una evaluación de diseño o conceptual es parte de la concepción de evaluación integral antes señalada, que atraviesa todo el ciclo de vida de una política o programa público, aportando información sobre las diferentes instancias (no necesariamente entendidas de modo cronológico), en contraposición con las visiones que sitúan a la evaluación al final del ciclo y que entienden como principal aporte de la misma el estudio de los impactos y resultados.

La evaluación de diseño o conceptual es una pregunta respecto de la racionalidad y coherencia en el diseño del programa o política⁸. Una síntesis de la propuesta puede observarse en el siguiente esquema de los autores citados:



Fuente: Osuna y Márquez, 2004: 30

Siguiendo el esquema, puede decirse que la **evaluación de diseño** es la evaluación de los elementos que justifican la necesidad y estrategia del programa. La misma comprende el análisis de racionalidad y el análisis de coherencia del programa, como elementos interdependientes y por tanto ineludibles entre sí: "Un programa coherente en el sentido de una óptima correlación entre actuaciones, medios y objetivos tendrá solamente un impacto parcial y limitado si no es racional: si no existe relación clara entre problemas, causas y objetivos. Son análisis diferentes pero complementarios" (Osuna y Márquez, 2004: 31)

Por su parte el análisis de **racionalidad** indaga respecto de la relevancia y la pertinencia de la intervención pública en cuestión. Por **relevancia** se entiende el estudio del diagnóstico especialmente en cuanto a la adecuada identificación y conceptualización de los problemas y necesidades para un determinado contexto y para una determinada población objetivo. Paralelamente, por **pertinencia** se entiende la calidad en la definición de los objetivos, esto es no solo lo adecuados que resultan para las necesidades señaladas sino también el modo claro y preciso en que han sido planteados.

Como segunda parte de la evaluación de diseño, se encuentra el análisis de la **coherencia** del programa. La coherencia **interna** estudia el modo en que se articulan y jerarquizan los objetivos y las herramientas de la intervención y los supuestos que subyacen, en términos de su vinculación con los problemas a los que se pretenden dar respuesta. En cambio, la preocupación del estudio de la coherencia **externa** se vincula con la existencia de otras políticas que despliegan sus estrategias en el mismo ámbito (temporal, espacial, misma población objetivo, etcétera) y el modo en que esto puede generar sinergias, complementariedades o bien, contradicciones y disonancias respecto de los resultados esperados.

⁸ La metodología ofrecida por los autores parte de una adaptación de la propuesta por la Comisión de la Unión Europea en el documento: "Orientation methodologiques pour le suivi et les évaluations intermédiaires des CCA, DOCUP et interventions". Bruselas. Comisión Europea. 1995.

La relevancia o evaluación del diagnóstico

“El objetivo esencial es, por lo tanto, analizar la calidad y la veracidad del diagnóstico. Se trata de conocer: *hasta qué punto se ha identificado adecuadamente el alcance del problema y las características básicas del mismo para hacerle frente, y *la metodología y fuentes usadas para su determinación. (Osuna y Márquez, 2004: 31)

La importancia de estudiar estos elementos reside en que son ellos los que generan y justifican el programa o política. La complejidad de hacerlo se vincula con el hecho de que la realidad no es estática sino que cambia permanentemente, más aún los diferentes actores y grupos involucrados interpretan de modos diversos las problemáticas y demandas existentes y ejercen presiones hacia un modo u otro de definir el diagnóstico; y por último la propia lógica y coyuntura de las administraciones públicas y gobiernos influye sobre el proceder de los gestores y sobre la realización de un buen diagnóstico previo a la política o programa.

No obstante ello, en el marco de una análisis de racionalidad y relevancia, se puede y debe indagar en al menos dos elementos: “1. Definición y jerarquización de necesidades que afectan a la población objetivo (y) 2. Análisis del contexto socio-económico externo” (Osuna y Márquez, 2004:31). A continuación se explicarán los pasos y elementos fundamentales para cada uno de ellos, siempre siguiendo la propuesta de Osuna y Márquez.

1. Definición y jerarquización de necesidades que afectan a la población objetivo.

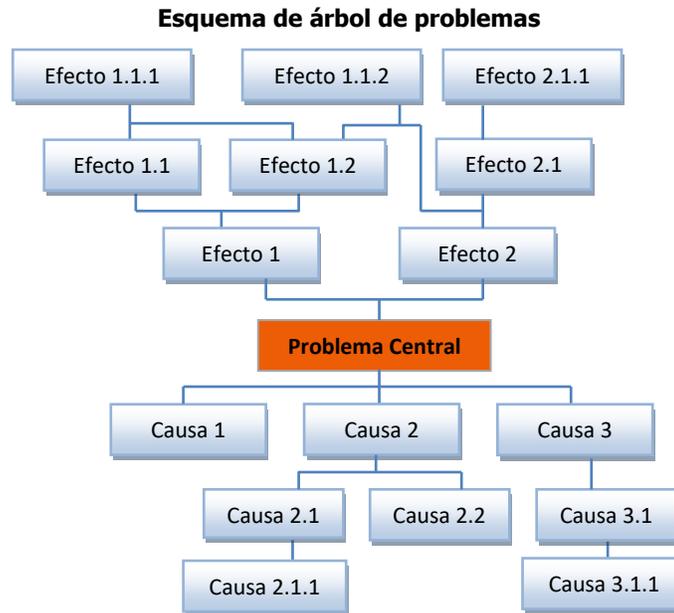
Este momento comprende tres grupos de interrogantes: a) Preguntas sobre la caracterización de los problemas; b) Preguntas sobre las causas y efectos de los problemas; y c) Preguntas sobre la caracterización de la población objetivo.

En cuanto a los **problemas** y a los fines de la evaluación de diseño importa dilucidar en qué medida la imagen en negativo que se ha tomado como punto de partida es fiel a la realidad que pretende describir, para luego analizar e intervenir. La siguiente tabla ofrece las principales cuestiones que deben tomarse en cuenta.

| ¿Son los problemas... | |
|---|---|
| ...explícitos? | ¿Se encuentran resaltados de forma clara? ¿O es dificultosa su extracción de la planificación del programa? |
| ...conceptualmente claros? | ¿Existen ambigüedades en su contenido? ¿Generan dudas por la forma en que se exponen? |
| ...rigurosos? | ¿Ofrecen una imagen fiel de la circunstancia de la población objetivo a la que se apunta? |
| ...completos? | ¿Son exhaustivos en la caracterización de la realidad objeto de la intervención? |
| ...medibles? | ¿Las necesidades que conforman el problema aparecen cuantificadas? ¿Son medibles? |
| ...transparentes en cuanto a sus fuentes de intervención? | ¿Se especifican las fuentes de información utilizadas? ¿Y los trabajos de investigación en los que se basa el diagnóstico? ¿Han participado de la realización del diagnóstico agentes clave, gestores, afectados? |

Elaboración propia en base a Osuna y Márquez, 2004: 32-33

El siguiente momento apunta a considerar el modo en que han sido determinadas **las causas y los efectos** de los problemas, toda vez que tal análisis resulta clave para la selección posterior de las alternativas más adecuadas de intervención. Se apuntará a conocer el desarrollo que los planificadores han hecho de este análisis, importará si ha sido graficado en un árbol de problemas o especificado en el texto de la planificación, etcétera. Puede ocurrir que como parte de la evaluación corresponda rediseñar estos aspectos si no se desprenden con suficiente claridad del diseño original del programa o no hay un texto en el que se encuentre plasmado tal diseño.



Elaboración propia en base a Cohen y Martínez (1998: 115ss)

Por último, corresponde estudiar la delimitación de la población objetivo. De suma importancia como los dos aspectos anteriores este punto es decisivo puesto que afecta directamente la planificación del programa y su capacidad de resolver los problemas que aborda.

¿La población objetivo...

...contó para su determinación, con estudios de necesidades?

¿Cuáles son las características de tales estudios? ¿son confiables sus resultados?

...ha sido cuantificada?

¿En qué términos? ¿Absolutos o relativos?

...ha sido caracterizada de modo exacto?

¿Es posible derivar de esa caracterización los criterios de selección para considerar a un individuo perteneciente o no a tal población objetivo?

...ha sido establecida, en términos de cobertura, de modo congruente con el diagnóstico?

¿Es congruente con las necesidades que se han identificado en el diagnóstico? ¿Y con las posibilidades presupuestarias, geográficas y temporales establecidas para el programa? ¿Se encuentra sobrestimada o infraestimada la población objetivo? ¿existen sesgos o barreras de información entre la población que deban considerarse?

Elaboración propia en base a Osuna y Márquez, 2004: 34-35

2. Análisis del contexto socio-económico externo.

“Se denomina contexto socio-económico externo, o contexto operativo, a todos los elementos del entorno (económicos, políticos, legales, institucionales, etc.) de la intervención que afectan a la misma de forma directa o indirecta” (Osuna y Márquez, 2004: 36). Su consideración es fundamental porque los administradores públicos no tienen posibilidades de controlar ese contexto y por ende es importante analizar en qué medida afecta el buen curso del programa.

¿Para el análisis del contexto socio-económico externo...

| | |
|---|---|
| ...se utilizaron estudios de contexto? | ¿Cuáles variables consideraban los estudios tomados en cuenta? |
| ...como fueron definidas las variables consideradas? | ¿Son instrumentales y dirigidas a la caracterización de la problemática objeto de la intervención? ¿Se cuenta con estudios actuales y anteriores? |
| ...se utilizaron estudios de proyección de tendencias futuras? | ¿Es posible derivar de ellos posibles escenarios para la ejecución de programa y el modo en que modificarán sus impactos y resultados esperados? |
| ...qué tipo de fuentes de documentación e información se utilizaron? | ¿Resultan rigurosas y fiables? ¿Se encuentran actualizadas? ¿Son homogéneas de modo que permitan comparaciones en el tiempo y en el espacio? |

Elaboración propia en base a Osuna y Márquez, 2004: 36

La pertinencia o evaluación de los objetivos

Dentro del examen de racionalidad, corresponde también el análisis de la calidad en la enunciación de los objetivos de la intervención pública. Los objetivos deben definirse de modo claro y medible, puesto que esto contribuye directamente al buen desarrollo de la política, desde la selección de las estrategias de acción hasta la medición de sus resultados e impactos. Osuna y Márquez ofrecen una serie de reglas mínimas⁹ que deberían considerarse para esta etapa, a fin de “responder a las siguientes cuestiones: *¿podría alguien que lee el objetivo, con o sin conocimiento del programa, saber cuál es el fin o propósito del mismo?; *¿qué resultados visibles o medibles estarán presentes como evidencia de que los objetivos se han conseguido?” (2004: 38). A continuación se sintetizan las mismas mediante una tabla.

¿Los objetivos...

| | |
|--|---|
| ...son transparentes respecto de los compromisos asumidos? | ¿Queda de manifiesto - en forma medible y observable - el rol que desempeñarán los poderes públicos mediante el programa? |
| ...conducen a una sola meta o fin? | ¿Los objetivos son fácilmente traducibles en términos operativos y concretos? |
| ...son claros y concretos? | ¿Aluden a variables cuantificables y específicas? ¿O quedan dudas sobre su significado? |
| ...derivan en acciones hacia un único producto o resultado? | ¿Se ha especificado un solo resultado o producto para cada actuación concreta? |
| ...prevén un plazo de ejecución? | ¿Se han establecido fechas para el logro de los objetivos y la realización de las actividades? |

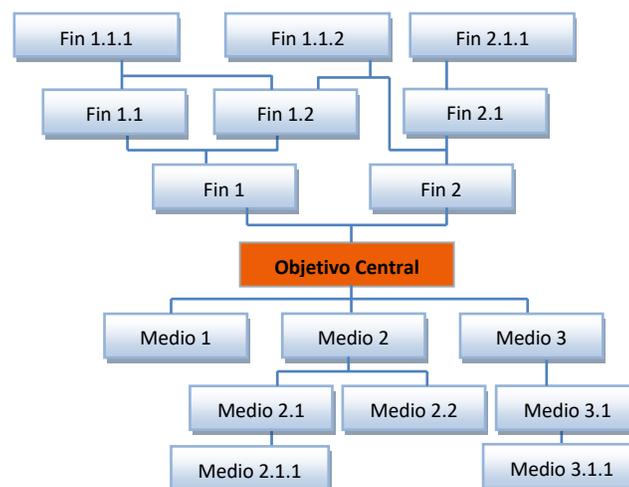
Elaboración propia en base a Osuna y Márquez, 2004: 38

⁹ Los autores siguen a Shorrel, S. y Richardson, W. C. (1978) citados por Rossi y Freeman (1993).

La coherencia interna o el análisis de la jerarquía de objetivos y de la correspondencia entre problemas y objetivos

Como se señaló anteriormente, la coherencia **interna** estudia el modo en que se articulan y jerarquizan los objetivos conjuntamente con las herramientas de la intervención. Paralelamente, se estudiarán los supuestos que subyacen a tal jerarquización y la forma en que se relacionan con los problemas a los que se pretende dar respuesta. La **jerarquización de objetivos**, “permite distinguir diferentes niveles en la estrategia de intervención planificada, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos y medios previstos en el programa para ejecutarlo en la práctica” (Osuna y Márquez, 2004: 40). A este fin sirve, tanto a planificadores como a evaluadores, tomar en cuenta el esquema básico del marco lógico en cuanto entiende que a partir de unos insumos, se realizan unas actividades, de las que se obtienen ciertos resultados que a su vez, generan modificaciones en las variables sobre las cuales se planificaba actuar y en el contexto más amplio de situación en el cual dichas variables se insertan. Esta secuencia supone la asunción de un conjunto de hipótesis respecto de las relaciones causa–efecto entre los diferentes momentos de la intervención y respecto del modo en que los factores externos pueden afectar el desarrollo de las anteriores relaciones y con ello, los resultados esperados de la política o programa. La planificación puede haber desarrollado tales supuestos por escrito, o bien haberlo plasmado gráficamente en un árbol de objetivos, una estructura piramidal de cascada pero de no contarse con dicho material, la evaluación aportará una reconstrucción textual o gráfica permitiendo analizar “que no existan conflictos entre objetivos, ni al mismo nivel ni a niveles superiores o inferiores. Esto exige a su vez la identificación de estrategias de actuación propuestas y la valoración de la elección realizada sobre la base de un cierto número de criterios tales como la posibilidad de éxito, presupuesto disponible, tiempo necesario para que surtan los efectos, etcétera” (Osuna y Márquez, 2004: 41).

Esquema de árbol de objetivos



Elaboración propia en base a Cohen y Martínez (1998: 115ss)

La correspondencia entre los problemas y sus causas, por un lado y entre los objetivos y sus efectos, por otro es fundamental para que el programa pueda esperar cambios en la situación que le dio origen, aquella que fue plasmada en el diagnóstico y que se consideró motivo y punto de partida de la intervención. La evaluación en este sentido procurará corroborar que los objetivos constituyan una respuesta a los problemas y necesidades identificados en el diagnóstico, que no existan objetivos dentro del programa que respondan a necesidades y problemas no señalados en el diagnóstico de este programa y, por último, que no existan problemas y necesidades a los que no se ofrezca ninguna respuesta mediante los objetivos del programa.

La coherencia externa o la correspondencia entre el programa y otras intervenciones concomitantes

Como se dijo, el estudio de la coherencia **externa** se vincula con la existencia de otras políticas que despliegan sus estrategias en el mismo ámbito (temporal, espacial, misma población objetivo, etcétera) y el modo en que esto puede generar sinergias, complementariedades o bien, contradicciones y disonancias respecto de los resultados esperados del programa o política en evaluación. Mediante este análisis se busca evitar las contradicciones y potenciar las complementariedades, promoviendo las sinergias positivas y evitando aquellas que pueden afectar los resultados o impactos de cada política.

Para ello, "la evaluación de la coherencia externa implicaría: *la búsqueda de compatibilidad general y coordinación entre las distintas políticas e intervenciones: objetivos, instrumentos, etc. y *la adecuación y respecto a una normativa de orden superior". (Osuna Márquez, 2004: 46). Lo hará revisando y comparando las relaciones de causa-efecto y de medio-fin ofrecidas en las intervenciones en cuestión.

e) Evaluación de políticas y evaluación de programas

Un elemento que en el contexto de esta tesis interesa desarrollar refiere a la discusión respecto de la conveniencia de evaluar políticas públicas o bien programas públicos. Según AEVAL (2010), en la práctica de la evaluación se utilizan de modo indistinto los términos políticas y programas, pero lo que más frecuentemente se evalúa son programas. Debido a la mayor complejidad de las políticas en relación con los programas, desde esta agencia, se sugiere que deberían evaluarse más las políticas y que deberían utilizarse ambos términos con más precisión. En el apartado anterior se mencionaron las categorías y definiciones ofrecidas por AEVAL (2010), que en líneas generales resultan muy apropiadas. No obstante en el caso del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito -aquí estudiado-, resulta oportuno abordar su evaluación y no en un nivel meramente operativo en razón de su complejidad y grado de innovación respecto de otros programas sociales. Es decir, en la medida en que conservan elementos estratégicos y en la medida que se evaluará su diseño, se entiende que su estudio resultará valioso no solo en términos de los procesos llevados adelante para alcanzar unos resultados sino también en

términos estratégicos ya que ofrecerá elementos de juicio respecto de las posibilidades de dicho programa (y en parte la política y el plan que lo subsumen) de alcanzar sus resultados e impactos.

iii) Políticas y Programas Públicos para la Promoción de la Economía Social y Solidaria.

Las políticas públicas pueden organizarse en tipologías desde diferentes enfoques. Desde una mirada material o funcional, pueden señalarse, por ejemplo políticas sociales (de salud, educación, vivienda, etcétera), políticas económicas (fiscales, monetarias), de gestión (planificación, servicio civil) llamando la atención sobre la cuestión principal de la que se ocupan.

El Programa Nacional de Promoción del Microcrédito (PNM), resulta representativo de la política social plasmada en el Plan Manos a la Obra cuya peculiaridad es la combinación de objetivos de índole económica y social. El programa en estudio se presenta además como un caso innovador por otros motivos, por un lado, apela a la noción reciente y poco consolidada de economía social y solidaria, como horizonte hacia el cual dirigirse, noción que no ha surgido en el sector público estatal sino en el sector público no estatal o tercer sector, con lo cual, se trata de una política novedosa por su intención de incorporar un enfoque exitoso en el plano de la sociedad civil para promoverlo y fomentarlo desde el sector estatal. Por otro lado, incorpora mecanismos de gestión asociada que vinculan a actores de la administración pública, con organizaciones de la sociedad civil, individuos particulares y también organizaciones privadas. En este sentido, resulta de interés estudiar el diseño, así como el desenvolvimiento de este programa y sus resultados e impactos posteriormente, puesto que no existen suficientes antecedentes de promoción de la economía social y solidaria por parte del estado como para poder realizar proyecciones respecto de la medida en que alcanzará sus objetivos y obtendrá tales o cuales resultados e impactos.

Se ofrecerá a continuación: en primer lugar, un panorama de la discusión en torno al significado e implicancias del concepto de economía social y solidaria y una propuesta de inserción del mismo en un marco conceptual más amplio, el de la economía para la vida. En segundo lugar, se sintetizará la discusión respecto del rol del microcrédito en el marco de una economía social y solidaria, partiendo desde el origen de la herramienta, para comentar brevemente después su difusión en otros entornos del mundo y en Argentina, así como las experiencias de evaluación existentes respecto de la herramienta.

a) La Economía Social y Solidaria en el marco de una Economía para la Vida.

La economía social y solidaria surge recientemente antes como práctica que como concepto. Desde el punto de vista de la carente teorización al respecto, sin duda existe una oportunidad, para realizar un aporte en la materia a través del estudio del

Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para la Economía Social y de la reflexión en torno a los conceptos que sugiere.

De acuerdo con el MDS y sus planes y programas, economía social remite a iniciativas caracterizadas por la gestión asociada; la búsqueda del desarrollo económico equitativo y la generación de capital social.

Si se procura contextualizar esta definición con una más amplia y abarcativa de las diversas comprensiones posibles de la materia, puede ser útil tomar en consideración la definición que la RIPESS¹⁰, propone en su documento Lima +10: "la economía social y solidaria está basada en valores humanos y principios de solidaridad, que propugnan el reconocimiento de la otra persona como fundamento de la acción humana y eje de la renovación de la política, la economía y la sociedad (...) incluye al conjunto de actividades y organizaciones de carácter comunitario, asociativo, cooperativo, mutualista y demás formas colectivas creadas para responder a las necesidades de empleo y de bienestar de los pueblos, así como a movimientos ciudadanos orientados a democratizar y transformar la economía". (Lima +10 citado en Coraggio, 2008).

Por otra parte, de entre las definiciones e interpretaciones que surgen de la política propuesta como objeto de estudio, interesa la mención de la "economía del dolor" para designar a aquella que solo persigue objetivos de acumulación, descuidando los intereses sociales. En este mismo sentido se sostiene: "Realmente el microcrédito es una herramienta más de la construcción de la política social vinculada a una mirada y a un enfoque específico de esta política pública y social. (...) Este paradigma significa colocar al otro dentro de una política de reciprocidad social (...) No puede haber un desarrollo local individualista ya que se construye desde la fortaleza de la organización social. (...) En esta construcción en la que se promueve la organización del microcrédito, hay además un elemento simbólico de recuperación cultural, ya que resulta que el valor de la palabra se empieza a dignificar" (Kirchner, A.; 2010 en CONAMI; 2012: 22).

Tomando en cuenta los anteriores aportes, en este estudio se propone entender a la economía social y solidaria inserta en la concepción más amplia aunque menos utilizada de una *economía orientada a la reproducción de la vida* o mas sintéticamente, de una economía de la vida o de una ***economía para la vida***. Esta corriente ha sido desarrollada por Franz Hinkelammert y Henry Mora Jiménez, economistas latinoamericanos preocupados por trascender la racionalidad instrumental característica de la modernidad y del capitalismo a fin de ofrecer una racionalidad basada en las necesidades de las personas y orientada a "conservar y reproducir el circuito natural de la vida humana y de la naturaleza" (2009: 39). Su propuesta teórica ofrece un marco para las variadas prácticas que en un sentido amplio conforman la economía social y solidaria.

¹⁰ Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social y Solidaria.

El primer supuesto de esta economía orientada a la reproducción de la vida, cuestiona la premisa de la teoría económica neoclásica que sostiene que los individuos eligen libremente ciertos bienes en función de sus preferencias o gustos. En realidad, plantean Hinkelammert y Mora Jiménez, el enfoque adecuado es el de las necesidades humanas o antropológicas -de tipo material, afectivo y espiritual¹¹- que el hombre tiene como ser natural y perteneciente a la naturaleza que es. Entonces, la libertad de elección no es tal y como la presenta la economía neoclásica: "Estrictamente hablando, el ser humano (sujeto corporal) no es libre para elegir, sino libre para satisfacer sus necesidades. El que las pueda satisfacer en términos de sus preferencias forma parte de su libertad, pero necesariamente, ésta es una parte derivada y subordinada. Si hay necesidades, las preferencias o los gustos no pueden ser el criterio de última instancia de la orientación hacia los fines. El criterio básico debe ser, precisamente el de las necesidades. Cuando estas necesidades son sustituidas por simples 'preferencias', el problema de la reproducción de la vida es desplazado, si no eliminado, de la reflexión económica; pero éste es de hecho el problema fundamental de la praxis humana y el punto de partida de una *economía de la vida*". (2009: 40).

En síntesis plantean que las conceptualizaciones de la economía han tergiversado el sentido, han movido el eje desde las necesidades hacia las preferencias; el problema es que mientras la satisfacción de las primeras posibilita la vida, la satisfacción de la vida solo puede hacer que sea más agradable de acuerdo con la persona; este desplazamiento omite la jerarquización que los autores dejan a la luz: "para poder ser agradable, antes tiene que ser posible. (...) Y a pesar de que el punto de partida se dice ser 'la escasez' (deseos ilimitados contra medios limitados), los efectos no-intencionales de la decisión sobre la vida humana y sobre la naturaleza no son tomados en cuenta más que como 'externalidades'. Pero tales efectos no-intencionales suelen ser la clave para entender la realidad del mundo, no son solo simples efectos externos sobre terceros (...). En general, donde existen necesidades está en juego una decisión sobre la vida o la muerte, al decidirse sobre el lugar de cada uno en la división social del trabajo, en la distribución de los ingresos y en la posibilidad de satisfacer y potenciar tales necesidades" (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009: 40).

El vínculo entre la naturaleza externa y el hombre como ser natural es el trabajo. Mediante el trabajo la naturaleza "es humanizada (o deshumanizada)". Por ello resulta propicio el desarrollo de teorías de la acción racional que ayuden a explicar pero también a orientar la praxis humana sobre la naturaleza. Ante la misma búsqueda: herramientas de comprensión del hacer humano en la naturaleza, la economía de la vida ofrece una alternativa, otro punto de partida, en lugar de pensar en una *gestión de la escasez* como lo hace la teoría económica neoclásica, proponen pensar una gestión de la sostenibilidad, como podría hacerlo la economía ecológica.

¹¹ Nótese que no se refiere meramente a necesidades fisiológicas.

Los motivos para emprender la tarea, son más que contundentes: “La reducción de toda reflexión teórica y de toda praxis humana a esta racionalidad instrumental medio-fin ha conducido a la humanidad a una crisis de sostenibilidad, que hoy amenaza inclusive su sobrevivencia y la de la propia naturaleza” (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009: 41).

Una serie de pasos resultan necesarios para cuestionar la concepción económica dominante y crear las condiciones para comenzar a desarrollar una concepción alternativa, compatible con la reproducción de la vida. Los autores mencionados sostienen que la secuencia necesaria sería la siguiente: En primer lugar, el reconocimiento de los seres humanos mutuamente como seres naturales y necesitados; en segundo lugar, el reconocimiento de que el vínculo entre una racionalidad medio-fin y una racionalidad reproductiva es conflictivo; en tercer lugar, el reconocimiento de la necesidad de subsumir (no abolir) la racionalidad medio-fin a la racionalidad reproductiva.

Puede notarse claramente la complementariedad con la definición más amplia aceptada de la economía social y solidaria y la propuesta de una economía para la vida. Podría decirse que esta última ofrece el marco teórico y los argumentos para el desarrollo de todas las prácticas de la economía social y solidaria y su incidencia en la vida política, económica y social de del mundo actual.

En primer lugar, entonces, el reconocimiento de los seres humanos mutuamente como seres naturales y necesitados: “Cada ser humano depende del otro, sustenta al otro, participa en el desarrollo del otro, comulgando de un mismo origen, de una misma aventura y de un mismo destino común. Solo a partir de este reconocimiento del otro como ser natural, aparece la posibilidad de fijar el circuito natural de la vida humana como el condicionante de toda vida humana, y por consiguiente, también de cualquier institucionalidad. Este es, por tanto, el punto de partida de toda reflexión económica, ya que solo a partir de este reconocimiento del otro como ser natural y necesitado, el ser humano llega a tener derechos, y no es reducido a un objeto de simples opciones por parte de él mismo y de los otros” (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009: 41)

En segundo lugar, el reconocimiento del vínculo conflictivo entre una racionalidad medio-fin y una racionalidad reproductiva: en definitiva, como sostienen los autores citados, “la producción de la riqueza tiene que hacerse en términos tales, que las fuentes de ésta -el ser humano y la naturaleza- sean conservadas, reproducidas y desarrolladas junto con la naturaleza producida. De lo contrario, el cálculo económico se convierte en un ‘cálculo de pirata’ y los llamados costos de producción son en realidad costos de extracción” (2009: 42). De ahí la necesidad y urgencia de una *teoría crítica de la racionalidad reproductiva*, que permita orientar las prácticas económicas de modo compatible con las condiciones que hagan posible la reproducción de la vida de las personas y por ende de la naturaleza. Ello conlleva también la necesidad de pensar una ética del bien común que emerja de la realidad y cuyo valor fundamental sea “la defensa y el desarrollo de la vida humana misma”.

En tercer lugar, se dijo, el reconocimiento de la necesidad de subsumir (no abolir) la racionalidad medio-fin a la racionalidad reproductiva; así cabría pensar en una *economía de la vida*, donde la eficiencia formal encontraría límites -ya no fruto de algún cálculo- sino en términos de valores, que derivan del anteriormente mencionado reconocimiento mutuo de los seres humanos entre sí y del reconocimiento de la vida de la naturaleza misma. De este modo, la concepción de eficiencia comprende la consideración respecto de las posibilidades de la vida en el futuro. El desafío de construir una nueva teoría económica y “el problema no es cómo eliminar el mundo de las abstracciones de la relación medio-fin, sino como interpelarlo para hacer prevalecer el mundo de la realidad; que es el mundo de los sujetos humanos concretos, corporales y, por tanto, un mundo de vida y muerte. No se trata de que la ciencia hable de la realidad y la ética de los valores, sino de recuperar la realidad a través de una recuperación de la ética” (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009: 43).

De acuerdo con estos autores Marx habría dado inicio a una teoría en esta dirección al cuestionar la racionalidad con arreglo a fines (en términos de Weber) como única racionalidad posible, como único sustento de la acción económica. Esta simplificación de la economía a las relaciones de mercado -abstrayéndolas del fluir natural de la vida humana- o más sintéticamente esta reducción de la realidad, motivó a Marx a desarrollar la teoría del valor trabajo. Sin embargo, la salida que Marx proponía, y en última instancia esperaba, implicaba superar ambas racionalidades (instrumental y reproductiva) en una sociedad sin relaciones mercantiles. Partiendo del hecho de que tal sociedad no ha sido factible bajo los supuestos señalados, ni ha alcanzado los resultados pensados, el desafío entonces es pensar una salida que no eluda sino que enfrente el conflicto entre las dos racionalidades concomitantes.

A su vez se entiende cierta urgencia en la tarea desde el punto de vista de la necesidad de la sostenibilidad de la vida humana frente a las transformaciones de los últimos años que la ponen en cuestión, esto último puede entenderse desde un punto de vista ecológico por ejemplo observando las consecuencias y pronósticos del daño ambiental (calentamiento global, acceso al agua, etcétera) pero también desde un punto de vista más concreto -si es posible- al reparar en que la globalización no es otra cosa que la afirmación en la práctica del concepto del mercado total, y “la afirmación absoluta de esta ley lleva a la amenaza de la propia vida humana” (2009: 43). Desde fines del siglo pasado, política y economía han coincidido en la estrategia de la globalización: “Se trata de la globalización del sistema de dominación y de hegemonía, la globalización del poder total que conlleva a amenazas globales contra la supervivencia humana; con el agravante de que esta estrategia contiene una lógica sacrificial. Esto cambia radicalmente el curso de la modernidad: ya no estamos fundamentalmente frente a una dicotomía entre capitalismo y socialismo ni entre capital y trabajo asalariado, sino frente a una entre mercado total y sobrevivencia humana. No solo la amenaza de sobrevivencia de los

excluidos, sino la de todos; aunque los excluidos la anuncian y la sufren más dramáticamente” (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009: 44).

Siguiendo este desarrollo, la concepción propuesta implica entender al ser humano no ya como sujeto en el sentido de contrapuesto al objeto que posee sino sujeto en el sentido de *afirmación de sí mismo y reconocimiento del otro*. Implica una *nueva solidaridad* donde optar por la vida de los otros es también optar por la vida de sí mismo. Es el reconocimiento entre los seres humanos como primer paso, del que se hablaba más arriba, ya que a partir de esta afirmación toda ley absoluta encuentra su límite, sencillamente en el respeto por la vida; es decir la ley del mercado o cualquier otra que se pretenda validar como absoluta podrá considerarse legítima siempre que no conduzca a la muerte o al “cálculo de vidas”.

En la concepción de una economía de la vida o para la vida, la solidaridad y la asociación no constituyen distorsiones -como diría la economía neoliberal- sino que constituyen el *medio*, la *posibilidad* para modificar los hechos.

“Surge entonces como necesario un criterio de racionalidad de la praxis humana que no es otro que el criterio de la reproducción de la vida humana real y concreta (...) Filosóficamente podríamos decir: la afirmación de la vida es un principio material y no formal, pero además universal. La afirmación de la vida en este sentido no es cumplir con una norma. No es la ética la que afirma la vida sino que es la afirmación de la vida lo que crea una ética” (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009: 45)

Para sostener teóricamente el criterio fundamental antes mencionado es necesario acudir a tres conceptos:

1-Condición humana: que posibilita juzgar el pensamiento científico y sus metodologías, tanto para las ciencias sociales como para las naturales.

2-Reproducción: que permite analizar la sostenibilidad o factibilidad de las formas de organización de la vida humana en sus diversas dimensiones.

3-Vida humana como criterio de verdad: “la vida humana en comunidad es el modo de existencia del ser humano, y por ello, al mismo tiempo es el criterio de verdad práctica y teórica. Todo enunciado o juicio tiene por referencia última a la vida humana” (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009: 45).

Estos conceptos constituyen el punto de partida para buscar consensos que permitan estructurar la sociedad y la economía en consonancia con la supervivencia y el desarrollo de todos los seres humanos (en el sentido de cada individuo, no en el sentido de la especie) porque como se viene sosteniendo no se trata de eliminar los criterios fundados en una racionalidad medio-fin, sino de situarlos en el marco de una racionalidad de la reproducción de la vida.

“Dejada a su movimiento inercial, la lógica del mercado total destruye al ser humano y a la naturaleza, por eso hace falta una actividad racional para reivindicarlos” (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009: 46). Los autores argumentan que la acción racional en el sentido weberiano, esconde una racionalización de la irracionalidad de excluir el circuito natural de la vida humana de la lógica medio-fin. Se requiere

entonces algún grado de planificación económica a modo de mediación para integrar mercado y circuito natural de la vida humana. "Por tanto, es necesario una actividad constante de formulación y reformulación de las relaciones sociales de producción. Eso implica una definición constante de la relación mercado/planificación. Eso presupone la des-utopización del mercado y de la planificación, para que ambos sirvan a los criterios de racionalidad que resultan de la exigencia del respeto al circuito natural de la vida humana" (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009: 46).

Estas reflexiones conducen también a desmitificar la búsqueda de sociedades perfectas por cuanto, las ideas de sociedades tales, conducen frecuentemente a totalitarismos. Entonces, Hinkelammert y Mora Jiménez proponen que "cualquier imaginación sobre la mejor sociedad posible tiene que partir de un análisis de 'la mejor sociedad concebible'. Luego la mejor sociedad concebible aparece como una anticipación de la mejor sociedad concebible. El contenido de lo posible es siempre algo imposible que no obstante da sentido y dirección a lo posible. Y la política es el arte de hacer progresivamente posible lo imposible" (2009: 47) Una posición así, nos preserva de los peligros de las "utopías trascendentales" características de la modernidad ya que no interpreta los avances posibles / realizables como instancias hacia la realización de un imposible sino que plantea como horizonte último lo mejor posible en cada momento. Ejemplos contrarios encontramos en Marx que entendía el comunismo como paso al socialismo, o en Weber que planteaba como horizonte una plenitud capitalista con un equilibrio general de los mercados. Sin embargo, propuestas así -al entender que se puede calcular o estimar el progreso hacia una determinada sociedad utópica- contienen en sí peligros como el de la intolerancia a todo lo que se presente incompatible con la instancia que se ha alcanzado, o la suspensión de toda crítica *mientras* se alcanza el estadio deseado. Es decir, interpretan la realidad no desde la realidad misma sino desde una construcción empírica que toman como punto de partida y que, lógicamente, separa de toda consideración aquellos aspectos de la realidad que no encajan con tal construcción. Si en cambio el punto de partida es la persona que reclama por sus necesidades y sus derechos situándose en conflicto con las lógicas institucionales ya sea de la economía o de la política, entonces ningún aspecto de la realidad de la vida queda excluido sino puesto de manifiesto.

Es importante destacar que este pensamiento no rechaza la utopía sino que la acota al plano de las ideas, es necesaria en la medida que estimula la creatividad humana para alcanzar mejores y posibles situaciones de vida, pero no debe transformarse en fin indiscutible a realizar, que justifique cualquier medio, por los riesgos antes mencionados. "No se trata de realizar lo utópico como tal, sino de aspirar a un estado siempre en re-evolución que aun no existe pero que es deseable y posible de realizar. Hoy el realismo político, o la política como arte de hacer posible lo imposible, tiene que proponerse un mundo, una sociedad en la cual cada ser humano pueda asegurar su posibilidad de vida dentro de un marco que incluya la reproducción de la naturaleza, sin la cual la reproducción de la vida humana no es posible" (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009: 48).

Otros autores han desarrollado caminos teóricos coincidentes con sus respectivos maticos y recurriendo a denominaciones diferentes, por ejemplo los autores de la denominada **ética del desarrollo**, que apunta a "recuperar la relación perdida entre ética y economía, y superar la escisión entre ambas prevalente en el pensamiento convencional que ha tenido profundos impactos regresivos en el diseño de políticas y ha influido fuertemente en los vacíos que incidieron en la crisis actual (Sen, A. y Kliksberg, B; 2009: XI). Sin embargo, se ha preferido en este trabajo tomar la propuesta menos conocida de una **economía para la vida** entendiendo que -como los autores mismos de esta corriente plantean-: "No es la ética la que afirma la vida sino que es la afirmación de la vida lo que crea una ética" (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009: 45).

b) Estado del debate sobre la promoción del Microcrédito como herramienta para la construcción de la Economía Social.

Origen del microcrédito

Si bien hubo experiencias previas, el desarrollo y difusión del microcrédito se debe en buena medida a la propuesta del bengalí Muhammad Yunus quien dió inicio a una propuesta basada en pequeños créditos para mujeres bengalíes que fabricaban cestos de mimbre. El éxito de su experiencia llevó a este economista, a convertirse en fundador del Banco de los Pobres en su país en el año 1976 -y treinta años después, en ganador del premio Nobel de la Paz por su compromiso en la promoción del desarrollo social y económico de las personas pobres-. Lo que Yunus creó fue un sistema exitoso de pequeños préstamos, con garantías solidarias, orientado especialmente a aquellos que se encuentran excluidos del sistema bancario con el objetivo de contribuir al desarrollo del autoempleo permitiendo a sus titulares comenzar a salir de la pobreza y reinsertarse socio-económicamente. Desde ese momento el microcrédito ha sido observado con atención tanto por quienes ven en él una falacia como por quienes lo consideran una herramienta que puede ser útil para combatir la pobreza, para generar oportunidades allí donde estas no existen.

El debate no se encuentra saldado sino que nuevas derivaciones de la propuesta inicial dan lugar a nuevos cuestionamientos y posibilidades de investigación. Una primera pregunta refiere a la pertenencia o no del microcrédito a la corriente conocida como economía social. Para responder este interrogante es necesario retomar la definición ampliamente aceptada de economía social que se señaló anteriormente (Lima +10 citado en Coraggio, 2008). De acuerdo con ella, en la medida que el microcrédito, se base en valores humanos y principios de solidaridad, propugnando el reconocimiento de la otra persona como fundamento de la acción humana y eje de la renovación de la política, la economía y la sociedad, y se desarrolle y organice como actividad de carácter comunitario, asociativo, cooperativo, mutualista, etcétera para dar respuesta a las necesidades de empleo, de bienestar de los pueblos, y de democratización de la economía; pertenece a la economía social. Es decir que no puede darse una respuesta universal respecto de la pertenencia o no de las prácticas de microcrédito a la economía social, sino que deberá analizarse en cada caso si reúne las condiciones señaladas o no.

Antecedentes generales

La iniciativa anterior y otras convergentes, se han ido extendiendo desde entonces como modelo alternativo. Como sostiene RIPESS "...en países del Sur y del Norte, los sectores socialmente desfavorecidos han dinamizado y construido experiencias económicas asociativas y autogestionarias de producción, distribución, consumo, finanzas y tecnologías, que operan con sentidos distintos a los promovidos por la economía neoliberal, pues la solidaridad actúa y genera una nueva racionalidad económica, que privilegia la satisfacción de las necesidades humanas, la primacía de las personas y el trabajo sobre el capital en el reparto de utilidades, así como el respecto al medio ambiente y a la identidad cultural de los pueblos. Esta forma distinta de hacer economía constituye una importante estrategia de crecimiento económico, al igual que de inclusión social, al facilitar el acceso a miles de hombres y mujeres de sectores socioeconómicos desfavorecidos a empleo, renta y servicios de bienestar" (RIPESS, 2008: 5).

Con diferentes matices la propuesta fue extendiéndose y ya hacia fines de los '80 pueden encontrarse los primeros antecedentes en Argentina. Sin embargo, en este país, considerado comparativamente con los demás países de la región y con países en vías de desarrollo en general, ha sido escaso desarrollo de las microfinanzas en cualquiera de sus versiones. (BEKERMAN et. al., 2005 y BEKERMAN, 2004).

Muchas de las iniciativas, generalmente de la sociedad civil, han surgido y cerrado su ciclo de intervención afectadas por los que se han considerado los principales obstáculos para su desarrollo: los vaivenes de la economía y el marco regulatorio inadecuado para promover el microcrédito. No obstante buena parte de ellas han sido capaces de sostener su actividad. Un relevamiento del año 2005 da cuenta de la existencia de 42 instituciones microfinancieras en Argentina. (Bekerman, 2004)¹². Si se establece una comparación con el resto de los países latinoamericanos el desarrollo en nuestro país de esta herramienta es considerablemente menor.

Es así que la sanción de la Ley Nacional 26.117/2006 representa un paso significativo hacia la creación de un contexto propicio para el desarrollo de este mecanismo. A partir del año 2004 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (a través del Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" y de los programas que lo componen) ha orientado buena parte de sus recursos a políticas enmarcadas dentro de lo que se conoce como Economía Social. Lo anterior tiene implicancias directas sobre las características del diseño de los programas que comprende. En particular en el caso del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito, en la definición de los objetivos se enfatiza que la confianza y la responsabilidad social son valores que se procura desarrollar conjuntamente con el impacto económico buscado, y se establecen esquemas asociativos y cooperativos a fin de contribuir a la generación de capital social, explicitando que el impacto de los

¹² Suele distinguirse entre organizaciones microfinancieras y organizaciones de microcrédito en función de la posibilidad o no de ahorro para los prestatarios en el marco de las mismas, la distinción no se considera relevante en el presente desarrollo.

microcréditos excede los resultados económicamente medibles al impactar mayormente en el desarrollo humano y social, y en el desarrollo económico equitativo (Ley Nacional 26.117/06). Es así que resulta de interés conocer cuáles son las características del diseño y la planificación, tanto como cuáles son los mecanismos planteados para poder recabar información a fin de considerar los impactos buscados.

Además, de entre las propuestas de microcrédito y de economía social existentes, ésta constituye una forma novedosa que consiste en la introducción del microcrédito como parte de una política pública de promoción del autoempleo y la inserción social. El microcrédito ha sido una poderosa herramienta en manos de organizaciones de la sociedad civil, por lo que cabe preguntarse cuál será su rol en manos del estado, si las potencialidades asociativas vinculadas a la herramienta y previstas en el programa darán resultados similares o diferentes a los ya conocidos, si se presentarán fortalezas propias de esta dinámica de cogestión estado-organizaciones sociales, entre otros interrogantes que despierta la iniciativa.

Como manifestación cualitativa de un cambio en curso, puede mencionarse que en noviembre de 2010 se realizó el Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito en la Ciudad de Buenos Aires, con la participación de numerosas organizaciones dedicadas a microcréditos en el país y la región. En el mismo se dio cuenta de diversas experiencias e investigaciones referidas a la herramienta en los diferentes territorios. Este hecho puede significar que Argentina ya no se encuentra tan rezagada como las estadísticas anteriormente mencionadas lo indicaban; cabría estudiar en qué medida ese desarrollo se debe al Programa Nacional de Promoción del Microcrédito o a otros factores que hayan resultado favorables para la ampliación de las experiencias en la materia y si continúa presentando este fenómeno de un corto ciclo de vida de las organizaciones y programas dedicados al microcrédito.

Antecedentes en materia de evaluación

Entre los antecedentes cabe señalar la historia en materia de evaluación de las instituciones microfinancieras¹³. Si bien no se trata de una política estatal, refleja los desafíos a los que la evaluación de las políticas vinculadas a microcrédito -como rama de la economía social- se enfrenta.

En una primera instancia las evaluaciones se concentraron en indicadores financieros, tendiendo a poner en cuestión el desempeño económico y comercial de las iniciativas y su sostenibilidad operativa (MicroRate y BID, 2003 citado en Renaud e Iglesias; 2008).

Posteriormente y por las características de los objetivos de las prácticas microfinancieras, surgieron los estudios de impacto social. Los primeros de ellos se relacionaban con la pregunta referida a si efectivamente las microfinanzas conducen

¹³ Más adelante se harán nota algunas diferencias que el enfoque del PNM establece respecto del enfoque de las microfinanzas. No obstante ello, el uso de la misma herramienta -el microcrédito- hace que deban tomarse en cuenta estos antecedentes.

a la reducción de la pobreza, "prove". (Copestake, 2002; Cheston y Reed, 1999 citados en Renaud e Iglesias; 2008). Un segundo tipo de estudios de impacto social se preocupa por identificar posibles mejoras en las prácticas microfinancieras a fines de profundizar el impacto logrado, "improve". Algunos estudios combinan estos dos objetivos (CERISE, 2003 citado en Renaud e Iglesias; 2008)

Por último, se han realizado investigaciones que indagan acerca del desempeño social de las instituciones microfinancieras, evaluando los medios que estas ponen en acto para alcanzar los objetivos sociales, así se pregunta si las prácticas llegan a los más pobres y excluidos; si se adaptan a la población con la que se trabaja, si pueden encontrarse mejoras en términos de capital social y político entre los prestatarios y de responsabilidad social de la institución prestamista. (Zeller, Lapenu, Greeley; 2003 citados en Renaud e Iglesias; 2008). Este tipo de estudio parece ser la tendencia entre las instituciones microfinancieras. Algunos autores entienden que el desempeño social no difiere en gran medida del desempeño financiero, pero el acuerdo no es generalizado (Frigerio, M. S/D).

Las organizaciones y gobiernos que vienen desarrollando desde hace más tiempo que Argentina, programas de microcrédito, han desplegado sobre todo, evaluaciones de impacto social, que procuran dar cuenta de los resultados (tanto sociales como económicos) al enfocarse en las transformaciones en la calidad de vida de los destinatarios de los programas. Entre los antecedentes destacados en América Latina y específicamente vinculados a la oferta de créditos puede mencionarse el Programa del Fomento a la Economía Social (FONAES), en México, otorga apoyos económicos (capital de inversión, capital de trabajo y/o capacitación y asesoría técnica) para abrir o ampliar un negocio así como para generar capacidades empresariales, con la finalidad de generar empleos en la población de bajos ingresos a través del financiamiento de proyectos productivos. Si bien se trata de cifras elevadas para considerarse como microcréditos, es importante que dicho programa ya haya tenido nueve evaluaciones: dos de consistencia y resultados, tres específicas de desempeño, una complementaria, una de procesos, una de impacto y una específica de costo-beneficio¹⁴.

Puede notarse que las evaluaciones de diseño no han sido frecuentes entre los programas de microcrédito de las instituciones microfinancieras, ello sin duda ofrece una oportunidad para realizar un aporte en la materia, más aún tratándose de un programa público estatal de microcrédito. Las evaluaciones de diseño son mucho menos costosas que las evaluaciones de impacto y pueden ofrecer información relevante respecto de los obstáculos del programa para lograr los impactos deseados. Más aún considerando que el programa mismo prevé su evaluación, esa decisión al momento de crearlo puede considerarse valiosa, pero en la práctica no lo será a menos que tal evaluación se adecue a las peculiaridades del programa en sí y de la política que lo comprende. Es decir, interesa especialmente, que la evaluación de políticas no constituya una mera condición formal¹⁵ sino una verdadera instancia

¹⁴ Véase: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeResultados.aspx>

¹⁵ La misma Ley 26117/06 establece la necesidad y condición de evaluación, art. 3, inc. 5.

de desarrollo de una política pública, repercutiendo en su (re)diseño e implementación y hasta en las características organizacionales de los entes involucrados. Una evaluación de diseño puede aportar información para confirmar o mejorar tales aspectos.

Cabe explicitar que no se ha hecho ninguna evaluación general del programa sino solo algunos estudios de caso, por parte de organizaciones ejecutoras, y referidos a modalidades diferentes dentro del PNM. Se tiene conocimiento de tres evaluaciones de este tipo, las tres han sido financiadas por el MDS pero realizadas por organizaciones ejecutoras del PNM. Solo una de ellas se encuentra publicada, se trata de una evaluación de impacto realizada por una ong dedicada al estudio de la economía social (TES; 2010), respecto de dos años de implementación de la organización Nuestras Huellas bajo la modalidad Banco popular de la buena fe (BPBF), en el conurbano bonaerense. Los otros dos casos no han sido publicados -la evaluación realizada por el CGL de la Provincia de Córdoba respecto del impacto de su propia gestión; y la evaluación en la Provincia de Salta respecto de un caso de implementación de la modalidad BPBF-. Si bien es escaso el número de evaluaciones realizadas y son diversas las tipologías de evaluación en cuestión, es interesante su diversidad geográfica y de modalidades de implementación del PNM, lo cual podría dar un panorama de situación del PNM, si los tres estudios fueran de libre acceso. De todos modos, ninguna refiere al programa en su conjunto, sino solo a líneas de implementación de unas organizaciones ejecutoras determinadas, esto alimenta la necesidad de una evaluación integral del PNM.

iv) Propuesta de evaluación de diseño para el PNM

a) Decisiones metodológicas

Tomando en cuenta los objetivos iniciales -además de elementos desarrollados en los anteriores apartados de este capítulo- y la viabilidad de la investigación, se realizará una **evaluación de diseño** del PNM, siguiendo el modelo conceptual y metodológico propuesto por Osuna y Márquez (2004) que redundará en una evaluación de tipo cualitativo.

Se trata de un diseño de investigación: *no experimental, puesto que no implica la manipulación deliberada de variables sino que implica observar una situación ya existente (Hernández Sampieri, 2006); *transversal, por cuanto se pretende analizar el estado de un conjunto de variables en un momento dado (Hernández Sampieri, 2006) y *evaluativo-descriptivo tomando en cuenta el objetivo central de la investigación (Cea D'Ancona, 1996).

Se utiliza fundamentalmente una **técnica para la recopilación** de información: recopilación y análisis documental¹⁶. Entre las **fuentes**, se recurre en su mayoría a fuentes secundarias: el material relativo al PNM que se encuentra disponible en la

¹⁶ Si bien se tuvo la oportunidad de coordinar reuniones de consulta con referentes de CONAMI, las mismas no condujeron a entrevistas propiamente dichas que puedan considerarse para este trabajo.

web del MDS y también material publicado y facilitado por el mismo MDS para las organizaciones ejecutoras y para público en general. Se cuenta con leyes, reglamentaciones, informes de gestión, manuales de procedimientos, documento de delimitación de la población meta, manuales de rendición de cuentas, sistematización de prácticas, mapeos de organizaciones, guías para la elaboración de proyectos para transferencia de fondos nacionales, documentos de trabajo del Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito referidos al PNM, etcétera. En menor medida se recurre a fuentes primarias, en concreto la información obtenida mediante consultas abordar específicas a miembros de la Comisión Nacional de Coordinación del Programa del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (CONAMI)¹⁷.

En cuanto a la **delimitación**, se considerará el programa en su conjunto, y se acotará temporalmente el estudio al período 2006 – 2012 realizando allí un corte a los fines analíticos, puesto que el programa se encuentra en curso y por ende, puede presentar modificaciones sobre la marcha.

Entre las **técnicas para el análisis** de la información, se ofrece una matriz que reúne todos los elementos a analizar en forma de preguntas y agrupándolas en los criterios de evaluación correspondientes e identificando los indicadores que contribuirán a su respuesta. Se presenta la misma en las páginas siguientes.

Para la presentación de la información, se combinará un diagrama dicotómico (sí/no) complejizado con la posibilidad de incorporar allí mismo los hallazgos y recomendaciones del caso (SIEMPRO, 1999) y con un diagrama de semáforo (Fundación Meniños; 2009). El primero permite simplificar y ofrecer una respuesta clara al elemento en evaluación, mientras que el segundo permite jerarquizar el estado de las cuestiones en tres niveles, llamando la atención así sobre aquellos aspectos que se sitúan en el nivel más crítico.

Tabla Modelo para la presentación de la información

| Evaluación de racionalidad / Relevancia | | | | | | |
|---|----|----|-------------|-----------|------------|-----------------|
| Preguntas | Sí | No | Indicadores | Hallazgos | Valoración | Recomendaciones |
| ... | x | | ... | | ● | ... |

Elaboración propia en base a SIEMPRO, 1999: 76ss.

¹⁷ Véase el Anexo iii) para mayores precisiones respecto de las personas consultadas y las cuestiones abordadas.

Matriz para la evaluación de diseño del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito, Argentina.

| Criterios de evaluación | Preguntas de evaluación | Indicadores |
|--|--|---|
| 1. Racionalidad / A. Relevancia | Los problemas | |
| | 1. ¿Se han explicitado los problemas principales siendo sencilla su extracción de la planificación del PNPM? | Grado de claridad en la formulación de los problemas. Grado de distinción en la formulación de los problemas. |
| | 2. ¿Se encuentran conceptualmente claros los problemas sin ambigüedades en su contenido? | Número de ambigüedades detectadas. Grado de centralidad de las ambigüedades detectadas. |
| | 3. ¿La definición de los problemas es rigurosa? ¿Ofrecen una imagen fiel de la circunstancia de la población objetivo? | Nivel de vinculación entre la formulación de los problemas y los elementos que caracterizan la situación de la población objetivo. |
| | 4. ¿Es exhaustiva la caracterización de la realidad objeto de la intervención? ¿Se han señalado todos los problemas, sin dejar de precisar ninguno? | Número de omisiones de problemas detectadas. |
| | 5. ¿Las necesidades que conforman el problema aparecen cuantificadas? ¿Son medibles? | Porcentaje de necesidades cuantificadas y/o medibles en relación con número de necesidades mencionadas en el diagnóstico. |
| | 6. ¿Se especifican las fuentes de información utilizadas? ¿Y los trabajos de investigación en los que se basa el diagnóstico? | Número de fuentes especificadas según tipo de fuente. Número de investigaciones realizadas y/o tenidas en cuenta en el diagnóstico. |
| | 7. ¿Han participado de la realización del diagnóstico agentes clave con experiencia en ESyS, gestores, población objetivo? | Porcentaje de agentes clave efectivamente participantes en relación con el total de agentes clave identificados. |
| | 8. ¿Se han definido relaciones de causa–efecto en la explicación de los problemas? | Número de relaciones causa–efecto establecidas en la explicación de los problemas. |
| | La población objetivo | |
| | 9. ¿Se realizaron estudios para la determinación de la población objetivo? ¿Cuáles son las características de tales estudios? ¿Son confiables sus resultados? | Número de estudios de delimitación de la población objetivo realizados y/o tenidos en cuenta en el diagnóstico; según tipo de estudio y nivel de confiabilidad. |
| | 10. ¿Ha sido cuantificada la población objetivo? ¿En qué términos? ¿Absolutos o relativos? | Nivel de cuantificación de la población objetivo. |
| | 11. ¿La población objetivo ha sido caracterizada de modo exacto? ¿Es posible derivar –de esa caracterización– los criterios de selección para considerar a un individuo perteneciente o no a tal población objetivo? ¿Se han establecido criterios de género u otros relevantes? | Grado de precisión en la caracterización de la población objetivo. Grado de vinculación entre los criterios de selección de beneficiarios y la caracterización de la población objetivo. Número de criterios principales y complementarios utilizados. |
| | 12. ¿La población objetivo ha sido establecida, en términos de cobertura, de modo congruente con el diagnóstico? ¿Es congruente con las necesidades que se han identificado en el diagnóstico? ¿Y con las posibilidades presupuestarias, geográficas y temporales establecidas para el programa? ¿Se encuentra sobreestimada o infraestimada la población objetivo? ¿Existen sesgos o barreras de información entre la población que deban considerarse? | Grado de congruencia de la cobertura en relación con el diagnóstico y en relación con los recursos. Nivel de sobreestimación o infraestimación de la población objetivo detectado. Número de sesgos o barreras de información identificadas en relación a recursos diseñados para superarlas. |
| | El contexto | |
| 13. ¿Se utilizaron estudios de contexto socio-económico externo? ¿Se utilizaron estudios de proyección de tendencias futuras? ¿Es posible derivar de ellos posibles escenarios para la ejecución de programa y el modo en que modificarán sus impactos y resultados esperados? | Número de estudios de contexto socio-económico externo realizados o tenidos en cuenta en el diagnóstico. Número de estudios de proyección de tendencias futuras realizados o tenidos en cuenta en el diagnóstico. | |
| 14. ¿Cuáles variables consideraban los estudios tomados en cuenta? ¿Cómo fueron definidas las variables consideradas? ¿Son instrumentales y dirigidas a la caracterización de la problemática objeto de la intervención? ¿Se cuenta con estudios actuales y anteriores? | Número de variables consideradas según tipo, vinculación con el problema y tiempo de las mediciones. Número de fuentes de información existentes sobre las variables consideradas. | |
| 15. ¿Qué tipo de fuentes de documentación e información se utilizaron? ¿Resultan rigurosas y fiables? ¿Se encuentran actualizadas? ¿Son homogéneas permitiendo comparaciones en el tiempo y en el espacio? | Número de fuentes especificadas según tipo de fuente, periodicidad de las mediciones y nivel de confiabilidad de las mismas. | |

Matriz para la evaluación de diseño del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito, Argentina. (continuación)

| Criterios de evaluación | Preguntas de evaluación | Indicadores |
|---|---|--|
| 2. Racionalidad / B. Pertinencia | Los objetivos | |
| | 1. ¿Los objetivos son claros y concretos sin dejar dudas sobre su significado? | Grado de claridad en la formulación de los objetivos. |
| | 2. ¿Los objetivos son transparentes respecto de los compromisos asumidos? ¿Queda de manifiesto - en forma medible y observable - el rol que desempeñaran los poderes públicos mediante el programa? | Grado de claridad en cuanto a los compromisos y roles que asumen las diferentes partes implicadas en el programa. |
| | 3. ¿Los objetivos son fácilmente traducibles en términos operativos y concretos? ¿Aluden a variables cuantificables y específicas? | Nivel de operativización de los objetivos. Número de variables identificadas según tipo. |
| | 4. ¿Los objetivos conducen a una sola meta? ¿Los objetivos derivan en acciones hacia un único resultado? | Número de metas identificadas. Número de resultados identificados. |
| | 5. ¿Se han establecido fechas para el logro de los objetivos y la realización de las actividades? | Grado de programación de las actividades y proyecciones para el logro de los objetivos, mediante cronogramas o planificaciones. |
| 3. Coherencia / A. Interna | 6. ¿Se han considerado los factores externos que pueden afectar el logro de los objetivos o su medición? | Número de factores externos considerados en el diseño. |
| | 1. ¿Se ha establecido una jerarquía entre los objetivos? ¿Guardan consistencia entre sí? | Grado de jerarquización de los objetivos. Grado de adecuación de la jerarquía de objetivos. |
| | 2. ¿Existe correspondencia entre los problemas (y las causas) identificados en el diagnóstico y los objetivos (y los medios) determinados en el PNM? | Número de causas a las que se da respuesta a través de los medios componentes de la estrategia general. |
| | 3. ¿Las estrategias de actuación propuestas son coherentes con los objetivos planteados? | Grado de adecuación entre los medios planteados y los fines esperados. |
| | 4. ¿Las estrategias de actuación propuestas son coherentes con los recursos disponibles? | Grado de coherencia entre las estrategias elegidas y los recursos disponibles. |
| 4. Coherencia / B. Externa | 5. Con los objetivos planteados ¿se ha dado respuesta a todos los problemas? | Número de problemas identificados para los que no se establece ningún medio u objetivo. |
| | 1. ¿El PNM contempla la legislación vigente en el territorio nacional? | Nivel de adecuación a la legislación vigente. |
| | 2. ¿Existen políticas o programas vigentes relacionados ya sea por su objeto, espacio o tiempo? ¿Existe coordinación con tales políticas y programas? | Número de programas y políticas vinculados al programa en estudio que presentan concomitancia en el tiempo, espacio, objeto y/o población objetivo. Número de puntos de coordinación detectados con otras políticas y programas. Número de puntos de contradicción detectados con otras políticas y programas. |

b) Justificación

La evaluación de políticas sociales inspiradas en la economía social constituye una oportunidad en el contexto actual. En primer lugar, por tratarse de políticas sociales, siempre cuestionadas por algunos sectores y siempre con niveles de complejidad que hacen difícil aislar sus efectos y definir sus virtudes y deficiencias; el estudio respecto de su adecuado diseño, tiene el potencial de aportar legitimidad a dichas intervenciones públicas. En segundo lugar, por constituir un enfoque emergente como es el de la economía social, existen muy pocos estudios al respecto y también, gran interés y expectativa respecto de sus potencialidades y límites. En tercer lugar, se trata de un enfoque que proviene del tercer sector y existen cuestionamientos y dudas respecto de cuan apta resulta su adopción desde el estado. En paralelo, para el mismo estado constituye un desafío y una innovación respecto de su tradicional accionar en materia de políticas sociales. Por lo tanto, tanto los detractores de esta incursión del estado en la economía social como para los actores de la misma, resultarán de interés los resultados del estudio y evaluación que aquí se propone. En materia de aporte al conocimiento, los resultados de esta investigación podrían agregar nuevos elementos a los debates actuales en relación con la evaluación de políticas públicas, su impacto respecto de la reforma del estado y respecto del desarrollo de las políticas públicas en sí. Asimismo, en el marco de los estudios referidos a economía social y microcrédito, y a su promoción desde el estado, se pretende, contribuir a esbozar lineamientos para la evaluación de políticas sociales inspiradas en la economía social, habida cuenta del importante debate que se encuentra en curso en relación con el impacto social que el microcrédito promete, y con las formas posibles de evaluarlo para extraer conclusiones al respecto.

Capítulo IV: Evaluación de Diseño del Programa Nacional de Microcrédito

"La evaluación no es sólo una comprobación de conformidad de la acción pública, sino que expresa un juicio de valor sobre el éxito de las políticas públicas"

Merino, 2007: 2.

i) Consideraciones respecto de las fuentes para la evaluación

En primer término conviene establecer que no existe un documento programático que dé cuenta del diagnóstico y de la definición de problemas, necesidades, población objetivo, contexto, objetivos, y vinculaciones con otras políticas ya existentes. Sin embargo no puede decirse que no haya existido en absoluto un diagnóstico puesto que el plan en el cual vino a enmarcarse el PNM en sus inicios venía desarrollándose desde hacía tres años. Es decir que la información proveniente de la implementación del Plan Manos a la Obra (PMO) y de su evaluación constituye en parte la información diagnóstico para el surgimiento del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito. Por otra parte, en forma previa a la sanción de la ley que creó el PNM, existieron también documentos de comisión a fin de informar a los legisladores y aportar fundamentos respecto de la necesidad de su creación.

Adicionalmente una de las líneas que ahora integra el PNM es pre-existente al mismo. Se trata de la línea del Banco Popular de la Buena Fe, que comenzó a desarrollarse en el año 2002¹⁸ desde el MDS en coordinación con organizaciones sociales que ya venían realizando esta práctica con anterioridad. Su incorporación a las actividades del MDS tampoco contó con un diagnóstico, sino que en principio fue una más de las respuestas urgentes que el contexto de crisis tras la devaluación del 2001, demandaba. Se procuró institucionalizar prácticas sociales ligadas al desarrollo: desde la producción familiar para autoconsumo hasta los emprendimientos colectivos, la constitución de encadenamientos productivos, etcétera. De alguna manera, frente a la necesidad de dar respuesta, desde un estado cuya estrategia anterior había sido retirarse, se decide respaldar o institucionalizar prácticas sociales que venían en curso y que tuvieron su auge en el momento más álgido de la crisis donde emergieron asambleas barriales, clubes de trueque, redes incipientes de comercio justo, entre otras estrategias sociales.

Si bien no se desarrolló por escrito un diagnóstico ex ante, es claro que existe un diagnóstico vigente y en permanente actualización y rectificación, de modo que pueden reconstruirse los elementos principales del mismo a partir de las narraciones

¹⁸ Cabe recordar que el período corresponde a la presidencia de Eduardo Duhalde, elegido por Asamblea Legislativa como presidente provisional el 01/01/2002 luego de la renuncia de Fernando De la Rúa, el 21/12/2001 y de la sucesión de los legisladores Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño, cada uno por escasos días en el mismo cargo.

sobre el surgimiento de la experiencia que constan en diferentes manuales operativos o de sistematización de prácticas, así como las definiciones realizadas en documentos recientes.

Entendiendo que las políticas públicas y sus evaluaciones no siempre pueden esquematizarse de modo secuencial sino que los momentos de diseño y evaluación pueden entrecruzarse y superponerse, la evaluación de diseño del PNM aquí realizada toma el período 2006 a 2012, especificando los matices diferenciales que pueda haber para diferentes subperíodos. Cabe aclarar además que en los documentos publicados durante la implementación del PNM, se citan frecuentemente estadísticas oficiales y estudios externos realizados desde organizaciones sociales o bien, desde el ámbito académico que dan cuenta de la situación del microcrédito en Argentina en forma previa y posterior a la incorporación del PNM. Se menciona entre otras cosas, un período de trabajo diagnóstico realizado con las organizaciones llamadas pioneras del microcrédito en Argentina, quienes actuaron como informantes claves para la definición del punto de partida del PNM. En razón de lo expresado, los documentos que se considerarán claves a los fines de la evaluación de diseño son los siguientes:

- 1- CONAMI (2008) *De vuelta en pie*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Buenos Aires. Puede considerarse parte del diagnóstico del PNM porque da cuenta del proceso de sistematización de prácticas del BPBF entre 2002 y 2007, este proceso se inició a principios de 2006, es decir en forma previa a la sanción de la Ley Nacional 26117/06.
- 2- CONAMI (2009) *Delimitación de la Población Meta del Programa Nacional del Microcrédito*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Buenos Aires. Resulta fundamental por tratarse del estudio realizado para definir la población objetivo del PNM.
- 3- GANDULFO, A. (2010) "Microcrédito para el desarrollo de la economía social y solidaria: una herramienta de organización popular para la distribución de la riqueza" en CONAMI (2012) *Nuestra palabra tiene crédito. Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito 2010. Documento Síntesis*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Buenos Aires. Este documento se considera parte del diagnóstico porque su autor ha estado implicado desde el inicio del proceso como Coordinador General de la CONAMI.
- 4- SOLÍS, M. (2010) "Los paradigmas del Microcrédito en los países de la región y los desafíos futuros" en CONAMI (2012) *Op. Cit.* Este documento también se considera parte del diagnóstico porque su autor ha estado implicado desde el inicio del proceso como Director Nacional de la CONAMI.

ii) Evaluación de racionalidad

a) Análisis de Relevancia

- Los problemas

1. ¿Se han explicitado los problemas principales siendo sencilla su extracción de la planificación del PNPM?

El grado de claridad y de distinción en la formulación de los problemas es escaso, pero es posible reconstruir la explicación de los problemas y sus causas. Para ello, es de utilidad la siguiente cita:

“El modelo económico entra en una fase de crisis estructural a partir del año 2001-2002. En este marco de crisis profunda, de emergencia económica y alimentaria, con incremento diario de miles de personas ingresando en la pobreza e indigencia, la pérdida de trabajo se torna amenaza tal vez mayor a la represión, o al miedo del fantasma de la hiperinflación, más ligada a la pérdida de dignidad, con una sociedad desesperanzada e incrédula. Los indicadores sociales registran cifras inéditas para el país¹⁹: 57,5% de pobres, 27,5% de indigentes, un desempleo de 24,1%, un subempleo de 18,6% y una desigualdad en notable crecimiento (coeficiente de Gini 0,53).

“El hambre emergía como descarnada consecuencia de la profunda crisis que se había desatado en el país. En búsqueda de respuestas, se constituyen los comités de emergencia con alta participación de la sociedad.

“En acuerdos políticos institucionales y, como resultado de la Mesa de Diálogo Argentino, se declara la emergencia ocupacional, se instituye el Derecho Familiar de Inclusión Social y se implementa el Programa Jefes y Jefes de Hogar Desocupados.

“La movilización y el reclamo popular se expresan en marchas callejeras, saqueos, piquetes, asambleas barriales y cacerolazos, que crecían y confluían al calor de la bronca y el desconcierto.

“Junto con la protesta, y como alternativa necesaria ante un Estado con capacidad sumamente limitada para resolver los problemas más acuciantes del pueblo, se incrementan las iniciativas comunitarias, de carácter social y solidario que venían gestándose desde hacía más de una década, cobrando en este momento una visibilidad y volumen inusitados: *microcréditos, *huertas comunitarias, *redes de trueque, *microemprendimientos, *cooperativas, *empresas recuperadas, *ferias sociales, *organizaciones cartoneras, etc.

“Se trataba de estrategias solidarias de reproducción de la vida, de nuevos espacios de socialización vinculados a distintos tipos de agrupamientos como Organizaciones de la Sociedad Civil, Comunitarias, Movimientos de Desempleados, Grupos de Iglesias, Sindicatos, Empresas Recuperadas, etc. “Estas prácticas demostraron tener

¹⁹ Fuente: INDEC. Cabe señalar que la crisis y consecuente desconfianza respecto de las estadísticas oficiales es posterior, desencadenándose a inicios de 2007.

una gran capacidad de creación de empleo con un bajo nivel de inversión, junto con la recuperación de valores solidarios y democráticos que parecían perdidos” (CONAMI, 2008a: 21-23)

Más allá de los matices del relato, propios de una construcción política en proceso y aunque no se encuentran debidamente sistematizados y explicitados, pueden extraerse sintéticamente los siguientes problemas principales: *agudización de la pobreza y la indigencia; *aumento del desempleo y del subempleo; *capacidad limitada del estado para dar respuesta a las demandas sociales. Siendo las principales consecuencias: el aumento de la desigualdad y de la exclusión social, aunque también de la protesta, del descontento social y de la generación de respuesta no estatales, y a partir de ellas: aumento del autoempleo precario, aumento del sector informal de la economía, disminución de la movilidad social ascendente (Solís, 2010). Sobre una de las consecuencias mencionadas, es necesario hacer notar su importancia: para América Latina, existe una explicación de la OIT que sostiene que el problema principal del trabajo se vincula a una heterogeneidad tecnológica, es decir a la coexistencia de un sector desarrollado, moderno y otro atrasado, precario; en el caso de Argentina esta explicación no resultó aplicable sino hasta los años '90 (si bien esta realidad inició en 1976 con las políticas neoliberales de la dictadura militar). Anteriormente, Argentina se encontraba en situaciones siempre cercanas al pleno empleo junto con una alta distribución del ingreso. Esta explicación resulta particularmente importante para el caso del programa en estudio porque precisamente la escasa importancia del sector informal en el país hacía también que fuera el territorio de América Latina con menor desarrollo del microcrédito: el crecimiento del sector informal, genera una renovada necesidad de acceso al crédito para pequeños emprendedores, siendo el PNM una respuesta a la misma. (Solís, 2010)

2. ¿Se encuentran conceptualmente claros los problemas sin ambigüedades en su contenido?

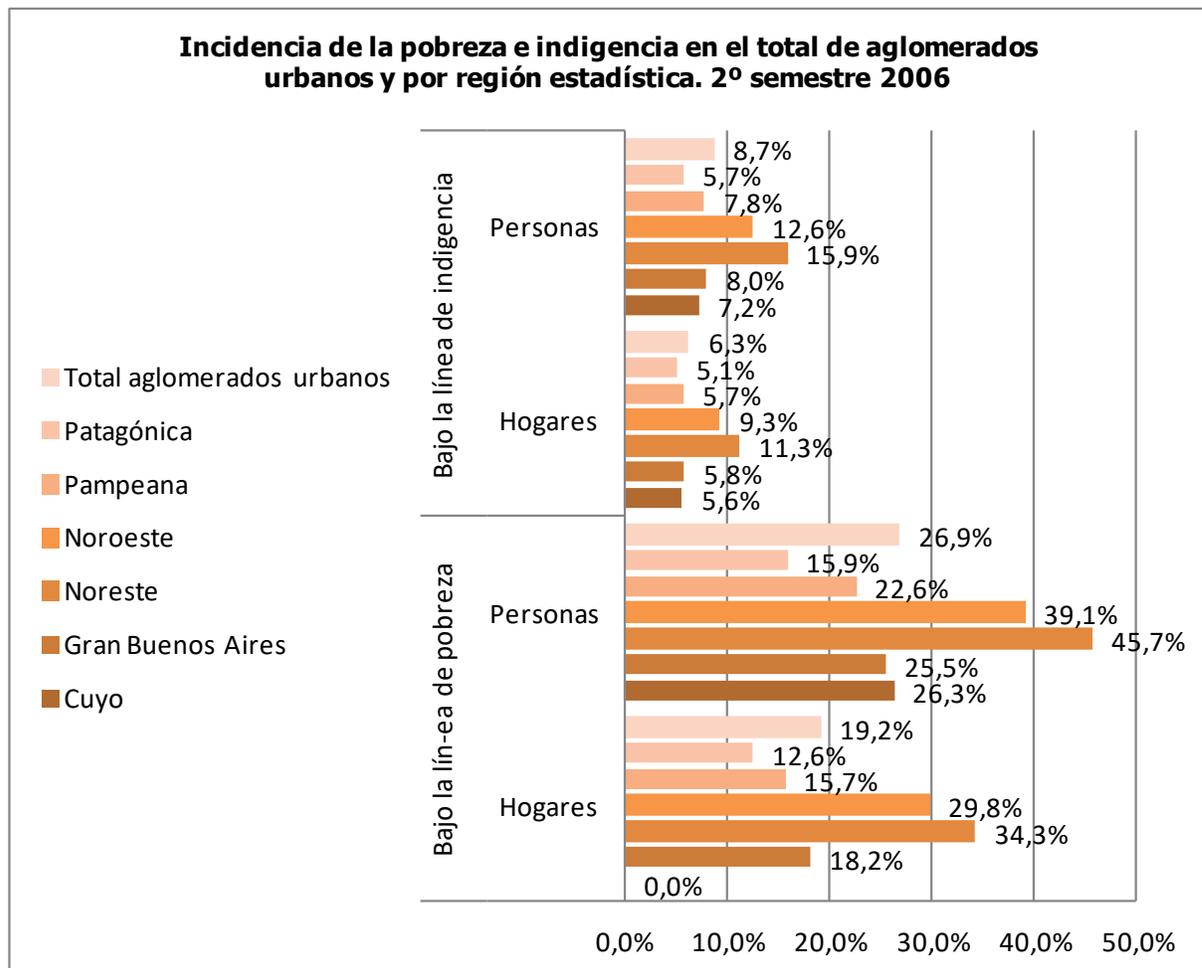
En el contexto de problemas no explicitados ni sistematizados; se considera además ambigua la formulación del problema: *capacidad limitada del estado para dar respuesta a las demandas sociales, puesto que no se precisan los términos de tal incapacidad o limitación ¿se trataba meramente de la cristalización de una decisión estatal? ¿O existían dificultades operativas concretas, tales como: capacitación inadecuada de la administración pública o planificación desvinculada del territorio, etcétera para hacer frente a las demandas en curso?

Indagando al respecto se ha encontrado una precisión sobre este problema: “La gran mayoría de las estrategias públicas de intervención adolecían de insuficiencias metodológicas graves (creación tecnocrática de micro-empresarios, forzadas experiencias asociativas). Seguramente, los fracasos de la política pública por ese entonces estuvieron asociados con la ausencia de una diagnosis seria de las características y de las necesidades reales del sector de autoempleo precario” (Solís, 2010). Con esta aclaración la ambigüedad pierde centralidad y al mismo tiempo

establece una expectativa de rigurosidad en el diagnóstico del programa aquí estudiado.

3. ¿La definición de los problemas es rigurosa? ¿Ofrecen una imagen fiel de la circunstancia de la población objetivo?

El nivel de vinculación entre la formulación de los problemas y los elementos que caracterizan la situación de la población objetivo es alto. Como ejemplo de ello observarse el gráfico que sigue sobre la incidencia de la pobreza y la indigencia para el año 2006, por regiones del país, que se incluye en uno de los documentos de CONAMI al describir la situación inicial.



Fuente: CONAMI, 2008a: 36 en base a datos del INDEC.

Puede mencionarse también que para 2008, se estimó que el sector informal y por ende destinatario de la política ascendía a un millón y medio de personas; mientras que para 1995 estudios sobre el sector informal calculan su magnitud en tres millones y medio de personas. Ello permite considerar que el análisis ofrecido en el diagnóstico tiene sustento en la realidad, el sector informal había crecido en los tiempos previos a la crisis y las diferentes estrategias puestas en marcha

posteriormente, ya fueran públicas estatales o no estatales, han ido contribuyendo a su disminución.

No obstante el alto nivel de vinculación entre la formulación de los problemas y los elementos que caracterizan la situación de la población objetivo, el escaso grado de claridad y de distinción en la formulación de los problemas (señalado en la pregunta de evaluación anterior) repercute negativamente sobre este punto: sería deseable contar con un conjunto enteramente distinguible de variables para caracterizar la situación de la población objetivo tanto como con información respecto de su comportamiento en el tiempo. De la misma manera, el hecho de haber contado con instancias participativas en el diagnóstico, lo cual es un aspecto favorable y destacable, pierde parte de su valor al no encontrarse debidamente sistematizado.

Por otra parte, con el tiempo transcurrido desde el inicio del PNM y el sistema de seguimiento implementado, seguramente se cuenta con elementos de interés a fin de revisar el diagnóstico en todas sus facetas y también con resultados para comunicar a todas las partes: gestores públicos, organizaciones sociales, destinatarios, ciudadanía en general; lo que permitiría una actualización del diagnóstico al momento actual.

4. ¿Es exhaustiva la caracterización de la realidad objeto de la intervención? ¿Se han señalado todos los problemas, sin dejar de precisar ninguno?

La caracterización de la problemática es cabal, excepto que no se ha profundizado suficientemente en las causas, lo que puede desvalorizar el diagnóstico. Como problema no identificado o eludido, cabe mencionar la inflación. Si bien, no era un factor tan relevante en el año 2006, su centralidad se ha incrementado con el paso de los años especialmente cuando se trata de una estrategia ligada a un aporte monetario a emprendedores para la compra de bienes de capital. Además de afectar a cada prestatario, afecta la continuidad e impacto global de la política puesto que además de los microcréditos, los fondos rotarios conformados en cada CGL o RGA u BPBF pierden poder adquisitivo paulatinamente.

5. ¿Las necesidades que conforman el problema aparecen cuantificadas? ¿Son mesurables?

Tomando en cuenta el conjunto de los documentos considerados, es bajo el porcentaje de necesidades y problemas cuantificados y/o mesurables. Sin embargo es posible encontrar datos para las diferentes variables en las estadísticas oficiales, asumiendo que fueron estas las consideradas en el diagnóstico. Por otro lado, es conveniente señalar que a medida que se ha avanzado en la implementación se han ido precisando algunas de estas necesidades, ejemplo de ello es el estudio de determinación sobre la población objetivo que aborda lo referido a informalidad, autoempleo y potencial demanda de financiamiento por parte de ese sector.

Como recomendación, cabe enfatizar la importancia de actualizar permanentemente el diagnóstico basándose en evidencias, que permitan analizar acabadamente la

realidad objeto de la intervención. Además contar con variables claramente identificadas y con información precisa sobre ellas, que posibilite construir una línea de base, un punto de partida, desde el cual realizar comparaciones a medida que se avanza en la implementación de la política y contar con elementos que permitan diseñar evaluaciones de impacto de la misma.

6. ¿Se especifican las fuentes de información utilizadas? ¿Y los trabajos de investigación en los que se basa el diagnóstico?

Para valorar este punto se tomaran en cuenta las fuentes citadas en los cuatro documentos considerados principales en la presente evaluación de diseño:

- CONAMI (2008a) De vuelta en pie. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Buenos Aires.
- CONAMI (2009a) Delimitación de la Población Meta del Programa Nacional del Microcrédito. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Buenos Aires.
- GANDULFO, A. (2010) "Microcrédito para el desarrollo de la economía social y solidaria: una herramienta de organización popular para la distribución de la riqueza" en CONAMI (2012) *Nuestra palabra tiene crédito. Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito 2010. Documento Síntesis*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Buenos Aires.
- SOLÍS, M. (2010) "Los paradigmas del Microcrédito en los países de la región y los desafíos futuros" en CONAMI (2012) *Op. Cit.*

De los cuatro documentos, solo uno no presenta fuentes, el penúltimo de ellos. Los otros tres citan en conjunto 20 fuentes²⁰ de las cuales 18 son de tipo científico (ya

²⁰ A continuación se ofrece el listado de fuentes identificadas: 1. Carbonetto et. al. (1986) Heterogeneidad tecnológica y desarrollo económico: el sector informal, Instituto Nacional de Planificación, Perú, 1986. 2. Carbonetto et.al. (2000) Microcréditos para el sector informal urbano. Cáritas Argentina. 3. Carbonetto y Coronel (2006) Microcrédito alcances y perspectivas, mimeo. 4. Carbonetto y Solís (2005) La autogestión de los microcréditos. Cáritas Argentina. 5. Feldman, S. y Murmis, M. (1999) Diversidad y organización de sectores informales. Informe de investigación N° 7. Universidad Nacional de General Sarmiento. 6. FINCA Internacional (2000) Village Banking: Credit for Change. Consultado en 2010 en www.villagebanking.org. 7. Galin y Pautasi (2º semestre de 2001) Cambios en el mundo del trabajo y su relación con las políticas sociales en América Latina. Estudios del Trabajo N° 22. 8. Galin, P. y Novick, M (comp.) (1990) La precarización del empleo en la Argentina. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. 9. Información de elaboración propia a partir de relevamientos de las organizaciones regionales y locales ejecutoras del BPBF y de encuentros participativos de las mismas. 10. López, N. y Monza, A. (Octubre - Diciembre de 1995) Un intento de estimación del sector informal urbano en la Argentina. Revista Desarrollo Económico N° 139. 11. Nun, J. (1998) Mirando al futuro: una nueva visita a la tesis de la masa marginal. Ponencia presentada en el XIV Congreso Mundial de Sociología, Montreal. 12. OIT (2002) El trabajo decente y la economía informal. 90º Conferencia Internacional del Trabajo. 13. Portes, A. (1995) En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada. 14. Tokman (1985) Pobreza y desigualdad en América Latina. Paidós. Chile. 15. CONAMI (2009) Delimitación de la población meta de microcrédito. MDS: Buenos Aires. 16. Yunus, M. (1998) Hacia un mundo sin pobreza. Ed. Andrés Bello: Barcelona. 17. De Soto, H. (1987) El otro sendero. Editorial Oveja Negra: Lima. 18. FONCAP SA (2008) S/D. 19. Diario Una voz independiente (2009) Mujeres bolivianas víctimas de la usura. Publicado en BBC Mundo el 29/11/09. 20. INDEC (2002) Encuesta Permanente de Hogares: cambios metodológicos; INDEC (2003) La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina; INDEC (2004) Evaluación de la Información Ocupacional del Censo 2001; INDEC (2005) Censo Nacional Económico 2005; INDEC, Ministerio de Trabajo, Banco Mundial (2006) La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada; en www.indec.gov.ar.

sean teóricas, metodológicas, de divulgación científica), 1 periodística y 1 de tipo estadístico.

Respecto del número de investigaciones realizadas y/o tenidas en cuenta en el diagnóstico, excepto la referente a la delimitación de la población objetivo, no es preciso el uso de otras investigaciones propias o de otros organismos. En diferentes documentos se menciona que la participación de las organizaciones pioneras fue de importancia para el diagnóstico pero no existen materiales de síntesis que permitan apreciar ese proceso. Elementos de este tipo son una fuente primaria de interés y serán útiles posteriormente para consultas frente a temas puntuales que requieran afrontarse y frente a consultas del público en general, ofreciendo además legitimidad a las decisiones tomadas. A los fines de clarificar la calidad y fiabilidad de las fuentes, se recomienda a futuro una adecuada sistematización de los talleres realizados con organizaciones sociales.

7. ¿Han participado de la realización del diagnóstico agentes clave con experiencia en ESyS, gestores, población objetivo?

El porcentaje de agentes clave efectivamente participantes en relación con el total de agentes clave identificados es alto. Argentina contaba con experiencias de microcrédito y de organizaciones dedicadas a su promoción y desarrollo pero no eran muchas y además fue frecuente que se caracterizaran por su corto ciclo de vida. Sin embargo por la particular manera de surgimiento de este programa, con la línea en desarrollo del BPBF (dentro del PMO del MDS) la presencia de los diferentes grupos de actores -gestores, beneficiarios, organizaciones territoriales- ha sido una constante, de hecho se las considera organizaciones pioneras por ser las primeras en recibir financiamiento y porque a partir de su experiencia previa se construyeron los lineamientos para el punto de partida. "El Programa Nacional de Microcrédito toma el acervo de experiencias de microcrédito forjadas entre los emprendedores y las organizaciones sociales. Las llamadas organizaciones "pioneras" que participaron activamente en el diseño del proyecto de ley de microcrédito también se involucran en el nuevo modelo de gestión asociada que combina la articulación pública-privada y la complementariedad de las acciones del Estado en sus diferentes jurisdicciones (nación, provincia, municipio). Se trata de una nueva institucionalidad que permite la mirada integral de la economía social y avanzar en procesos de descentralización desde la perspectiva del desarrollo local" (CONAMI, 2009a: 9).

Es decir que la experiencia de estas organizaciones -ahora de trabajo conjunto con el MDS- retroalimenta el proceso, de hecho existe una Comisión de Consulta Permanente conformada por ellas.

El porcentaje de agentes claves no participantes se vincula con las organizaciones que también venían desarrollando el microcrédito pero desde otro enfoque, las llamadas organizaciones microfinancieras. El nuevo PNM ofrece una lógica de trabajo diferente y para ello elige posicionar como *enemigas* a estas organizaciones, construye una diferenciación del modelo propuesto a partir de la crítica y el rechazo a lo que considera los otros dos modelos. La pregunta que por esta vía queda sin

respuesta es qué pasaría si estas organizaciones también fueran convocadas a participar, a hacer aportes al diseño del programa, a influir en el mismo y a dejarse influir por el enfoque propuesto; porque lo cierto es que este último presupone un rol activo y promotor para el estado, situación que nunca antes fue parte del contexto para el desarrollo del microcrédito. Es decir, estas organizaciones actuaron en un entorno no favorable y esto puede explicar muchas de sus definiciones, pero frente a un cambio en las reglas de juego, no debería presuponerse que estarán en contra. De hecho, el mismo Yunus fue uno de los que no esperó a que el estado promoviera el microcrédito.

8. ¿Se han definido relaciones de causa–efecto en la explicación de los problemas?

Se han establecido relaciones de causa–efecto en la explicación de los problemas aunque como se dijo anteriormente, con ciertas omisiones y algunas carencias en la profundización de las mismas. A continuación se ofrece una breve explicación de las mismas realizada a partir de cuanto se expresa en los principales materiales de la CONAMI y del MDS referidos al PNM.

Entre las causas se mencionan solamente las políticas neoliberales, especialmente durante los años noventa (Solís, 2010 en CONAMI, 2012).

Se derivan cuatro problemas principales: 1. Aumento del desempleo y del subempleo; 2. Incremento de la pobreza y la indigencia; 3. Aumento de la concentración económica; y 4. Insuficiencias metodológicas en las políticas públicas que pretenden responder a la problemática.

El aumento del desempleo y del subempleo, genera como consecuencias principales: la disminución de la movilidad social ascendente y el aumento del autoempleo precario. Este último a su vez, se traduce en una mayor complejidad para el tratamiento del autoempleo desde las políticas públicas (incidiendo sobre el cuarto problema); un aumento de la informalidad y una ausencia de garantías para acceder a líneas de crédito por parte de este sector.

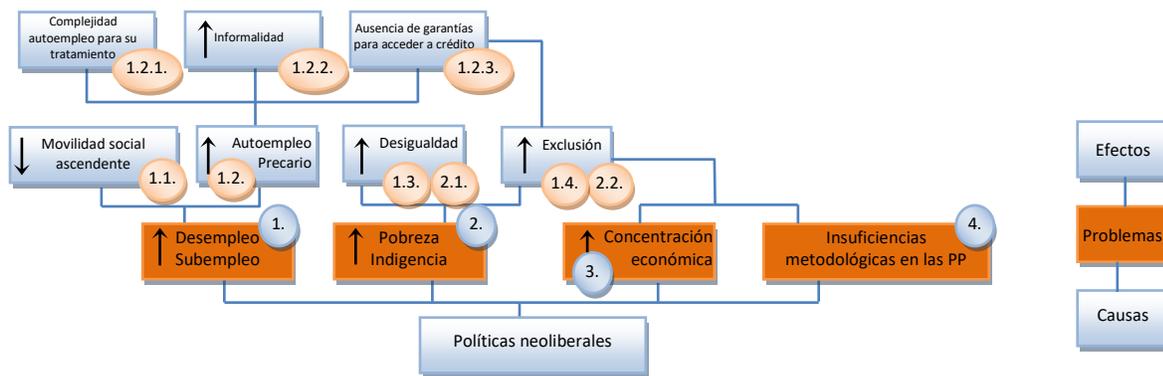
El aumento de la pobreza y de la indigencia provoca un aumento de la desigualdad y de la exclusión, ambas también ligadas al primer problema. La exclusión se manifiesta también como exclusión del mercado crediticio.

El aumento de la concentración económica y las insuficiencias metodológicas en las políticas públicas contribuyen a agravar la exclusión, dificultando las posibilidades de salir del círculo vicioso planteado.

A continuación se ofrece un árbol de problemas reconstruido a partir de la información ofrecida en los documentos señalados anteriormente.

La recomendación en este caso es precisar las relaciones de causa–efecto a fin de facilitar la identificación de objetivos y medios para dar respuesta a las problemáticas que se desea abordar.

Árbol de problemas del PNM



Elaboración propia en base a documentos destacados del PNM

- La población objetivo

9. ¿Se realizaron estudios para la determinación de la población objetivo? ¿Cuáles son las características de tales estudios? ¿Son confiables sus resultados?

Se realizó un estudio de delimitación de la población meta del PNM que comprende una revisión teórico-metodológica de la problemática y una propuesta metodológica para -a partir de las fuentes de datos disponibles- poder: *estimar la población potencialmente objetivo para todo el territorio nacional; *realizar proyecciones por provincia y región; *actualizar año a año tales cálculos. Se realizó para proyectar el año 2008, es decir, el segundo de ejecución del programa. Si bien lo ideal hubiera sido contar con esta información desde el inicio, resulta importante reconocer que se trata de un estudio confiable en la materia y que en principio resuelve las carencias de información existentes. Un primer punto positivo del estudio es que constituye un avance hacia un marco teórico metodológico para estimar unidades económicas, de modo que sea útil al PNM. (CONAMI, 2009a)

10. ¿Ha sido cuantificada la población objetivo? ¿En qué términos? ¿Absolutos o relativos?

La población objetivo ha sido cuantificada de modo relativo a partir de una serie de premisas teóricas y de decisiones metodológicas que se comentaran a continuación.

El punto de partida para la tarea es lo que la Ley 26117/2006 define como destinatarios de microcréditos, es decir: emprendimientos que prioricen el trabajo unipersonal o familiar, y posean baja dotación de capital por puesto de trabajo (estimado como máximo en 50 canastas básicas).

La siguiente delimitación parte de antecedentes que indican que existe una cierta yuxtaposición entre la población potencialmente demandante de microcréditos y el llamado sector informal urbano (SIU). De entre los enfoques disponibles para su estudio se sigue a Monza (1995) y lo previamente desarrollado por el Programa

Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, es decir que se centra la atención en caracterizar a las unidades económicas o emprendimientos.

Así, como primera variable a tomar en cuenta se tendrá la categoría ocupacional: patrones, trabajadores por cuenta propia, asalariados, trabajadores sin salario. Ella no es suficiente puesto que se centra en la cantidad de ocupados para estimar el SIU cuando para el PNM se necesita información sobre emprendimientos. Se recurre entonces, por una lado a una serie de atributos constitutivos de las microempresas informales -*baja relación capital/trabajo con relación al sector formal, *baja productividad con relación al sector formal, *situación de reproducción simple o dificultad para la acumulación, *nivel de ingreso inferior al del sector formal; carencia de garantías reales para constituirse en sujeto de crédito- y paralelamente, a una serie de atributos caracterizantes de las microempresas formales -*trabajo familiar o unipersonal, *sobreocupación horaria,*inestabilidad laboral, *escaso uso de la mano de obra asalariada (en términos absolutos), *baja calificación de la mano de obra y *baja contribución impositiva-.

Respecto de las fuentes para realizar este cálculo, se descartaron como fuentes el Censo Económico Nacional fundamentalmente porque su unidad de análisis es el local censal, no siendo útil para captar el sector informal; y el Censo Nacional de Población, fundamentalmente por el tiempo que transcurre entre los relevamientos. Se consideró como fuente más apropiada la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), no obstante basarse en personas y hogares, es útil para una primera aproximación a partir de la variable categoría ocupacional, pudiendo considerarse que existe al menos un emprendimiento o unidad económica allí donde haya un patrón o un cuentapropista.

A partir de allí, para continuar la delimitación de la población se construye un índice de recursos productivos, compuesto por tres dimensiones: *disponibilidad de recursos materiales, *disponibilidad de recursos educativos, *disponibilidad de mano de obra.

Fruto de este recorrido, "la población objetivo del PNM fue definida como el conjunto e emprendimientos (patrones y cuentapropistas) con recursos productivos bajos" (CONAMI, 2009a: 18), es decir con una baja magnitud de capital.

El tercer paso será la proyección para el año que se desea estimar y la expansión a nivel nacional y provincial correspondiente, que permitirá además reagrupar por regiones. La población objetivo del PNM fue estimada para el año 2008 en 1.477.577 emprendimientos y para 2010 en 1.429.676 emprendimientos; no se encuentran publicados los datos correspondientes a los años 2009, 2011 y 2012, y no se calculó para el año 2007 (anterior a la metodología).

11. ¿La población objetivo ha sido caracterizada de modo exacto? ¿Es posible derivar -de esa caracterización- los criterios de selección para considerar a un individuo perteneciente o no a tal población objetivo? ¿Se han establecido criterios de género u otros relevantes?

Con los elementos disponibles se considera que la aproximación lograda es oportuna presentando un alto grado de precisión. Además, se ha encontrado consistencia entre las características identificadas por la metodología y aquellas que caracterizan a las unidades productivas que efectivamente requieren microcréditos. Sin embargo, no deben perderse de vista dos sesgos posibles: la EPH es un relevamiento que se realiza solo en los principales aglomerados urbanos, con lo cual, no obstante la asunción sobre su utilidad, sus datos no reflejan exactamente la situación de toda la población urbana y -más importante aún- no ofrecen ninguna información sobre el sector rural, que en sí mismo se caracteriza por una alta informalidad, además de verse perjudicado por sus dificultades de acceso a las ayudas públicas en general.

Por otro lado, es cierto que Argentina cuenta con una población altamente urbanizada (92% según el censo 2010, INDEC) y que, tratándose de una primera etapa de implementación del PNM, es razonable la necesidad de realizar un corte a fin de poder comenzar a cuantificar y registrar datos de la acción que va desplegando dicho PNM. También es razonable que ese corte implique comenzar por los grandes aglomerados urbanos en cuanto se caracterizan por mayores niveles de exclusión, que llegan incluso a manifestarse en formas de segregación territorial, por ejemplo en las villas miserias. Sin embargo, posteriormente deberán generarse los recaudos para afinar datos sobre el sector urbano informal e incluir datos sobre el sector rural informal, máxime si el objetivo es promover junto con la economía social y solidaria, el desarrollo local regional, máxime tomando en cuenta que los cálculos desagregados por provincias concentran el 75% de la necesidad de microcrédito en tan solo 7 distritos²¹ -de las 24 que conforman el territorio nacional- y solo 2 de esos 7 corresponden a provincias que pertenecen a la región más pobre del país, el Noroeste Argentino²².

Se han tomado en cuenta los siguientes criterios principales: categoría ocupacional e índice de recursos productivos. Y como criterios complementarios se encuentran los de edad, sexo y educación para caracterizar a la población objetivo, encontrándose por ejemplo que el 60% corresponde a jóvenes menores de 26, que el 70% corresponde a varones y que el 70% posee el nivel medio de educación obligatoria incompleto.

Otros criterios tomados en cuenta han sido: calificación de la tarea, rama de actividad económica, ingreso medio de la ocupación principal, ingreso total familiar, ingreso per cápita familiar, condición de pobreza e indigencia y brecha de pobreza e indigencia.

²¹ Se trata de seis provincias: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Tucumán, Salta, Mendoza; y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

²² Tucumán y Salta.

Además, mediante esta metodología y estas variables, es posible derivar de la caracterización de la población objetivo, los criterios de selección de beneficiarios.

En última instancia, también la metodología de delimitación de la población objetivo puede ser controlada con la demanda real de microcréditos y su otorgamiento a través del PNM. Habrá que interpretar hasta qué punto la no coincidencia se debe a problemas de la metodología o, a otros factores como pueden llegar a ser barreras de información, carencia de organizaciones sociales en el territorio, desinterés o prejuicios por parte de la población, o bien, a factores de orden político, como suele suceder con otra clase de transferencias desde la nación a las provincias. A modo de ejemplo, en la tabla siguiente, se ofrece información sobre la población meta estimada para el año 2008, comparada con los emprendimientos asistidos en el año 2010, distribuidos por provincia.

Por último puede consultarse en los manuales operativos de CONAMI el modo en que se transfiere la metodología para la selección de los destinatarios a las organizaciones ejecutoras. (CONAMI, 2008b)

Población meta para el año 2008 distribuida porcentualmente por provincia en comparación con el porcentaje de emprendimientos asistidos por provincia en el año 2010

| Distritos (Provincias y CABA) | Población Meta 2008 | | % Emprendimientos asistidos hasta 2010 |
|----------------------------------|---------------------|----------------|---|
| | % | % Acumulado | |
| Buenos Aires | 42,3 | 42,3 | 38,86 |
| Córdoba | 7,6 | 49,9 | 7,45 |
| Santa Fe | 7,0 | 56,9 | 2,48 |
| Tucumán | 5,6 | 62,5 | 4,77 |
| CABA | 5,4 | 67,9 | 1,14 |
| Salta | 4,2 | 72,2 | 3,27 |
| Mendoza | 3,0 | 75,2 | 5,34 |
| Corrientes | 2,9 | 78,1 | 4,03 |
| San Juan | 2,6 | 80,7 | 0,15 |
| Neuquén | 2,2 | 83,0 | 1,74 |
| Jujuy | 2,0 | 85,0 | 2,12 |
| Entre Ríos | 1,9 | 86,9 | 2,69 |
| Chaco | 1,9 | 88,8 | 6,58 |
| Santiago del Estero | 1,6 | 90,4 | 0,75 |
| Misiones | 1,6 | 91,9 | 5,30 |
| Chubut | 1,5 | 93,5 | 0,00 |
| Río Negro | 1,3 | 94,8 | 6,16 |
| San Luis | 1,1 | 95,9 | 0,97 |
| Formosa | 1,1 | 97,0 | 3,17 |
| Catamarca | 1,1 | 98,1 | 1,13 |
| La Pampa | 0,9 | 99,0 | S/D |
| La Rioja | 0,5 | 99,5 | 1,33 |
| Tierra del Fuego | 0,3 | 99,8 | S/D |
| Santa Cruz | 0,2 | 100,0 | 0,58 |
| Total del país | 100,0 | - | 100,0 |

Elaboración propia en base a CONAMI, 2009a: 29 y CONAMI, 2010:38.

12. ¿La población objetivo ha sido establecida, en términos de cobertura, de modo congruente con el diagnóstico? ¿Es congruente con las necesidades que se han identificado en el diagnóstico? ¿Y con las posibilidades presupuestarias, geográficas y temporales establecidas para el programa? ¿Se encuentra sobreestimada o infraestimada la población objetivo? ¿Existen sesgos o barreras de información entre la población que deban considerarse?

La delimitación de la población objetivo es congruente con las necesidades establecidas en el diagnóstico y con los recursos establecidos en el mismo. La población puede encontrarse infraestimada ya que no se cuenta con información sobre los potenciales destinatarios del programa que habitan las zonas rurales, siendo este –además- el principal sesgo. En el mismo sentido, el modelo de gestión asociada a través de organizaciones sociales, puede significar una barrera de acceso para destinatarios rurales. Por el momento el PNM no ha establecido estrategias para superar el sesgo mencionado ni las dificultades de acceso para este grupo poblacional. Un elemento que no se encuentra precisado y sería de utilidad en términos de seguimiento y evaluación, sería el establecer plazos de cumplimiento para alcanzar a un determinado porcentaje de la población o bien un determinado porcentaje en relación con cada territorio previsto.

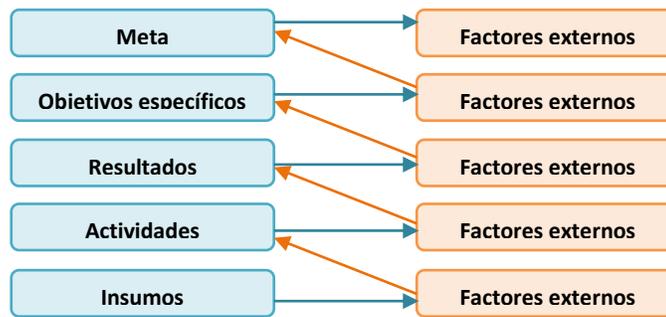
- El Contexto

13. ¿Se utilizaron estudios de contexto socio-económico externo? ¿Se utilizaron estudios de proyección de tendencias futuras? ¿Es posible derivar de ellos posibles escenarios para la ejecución del programa y el modo en que modificarán sus impactos y resultados esperados?

No se realizaron ni utilizaron estudios de contexto socioeconómico externo ni se tuvieron en cuenta estudios realizados por otras instituciones.

Este es un elemento que merece atención especial, puesto que el contexto, especialmente en lo que refiere a variables sociales y económicas puede ser muy influyente respecto de la viabilidad y logros de resultados e impactos de una determinada política, especialmente si su objeto es social y económico como en este caso. A continuación se muestra un gráfico que representa del lado izquierdo las certidumbres del equipo planificador y/o gestor, y del lado derecho las incertidumbres, es decir los aspectos del contexto externo que no están bajo su órbita de acción pero que igualmente afectarán el programa y cada uno de los aspectos y momentos del mismo. Como puede interpretarse, más fácilmente a partir de esta imagen, los factores externos tienen repercusión sobre la planificación e implementación de la política.

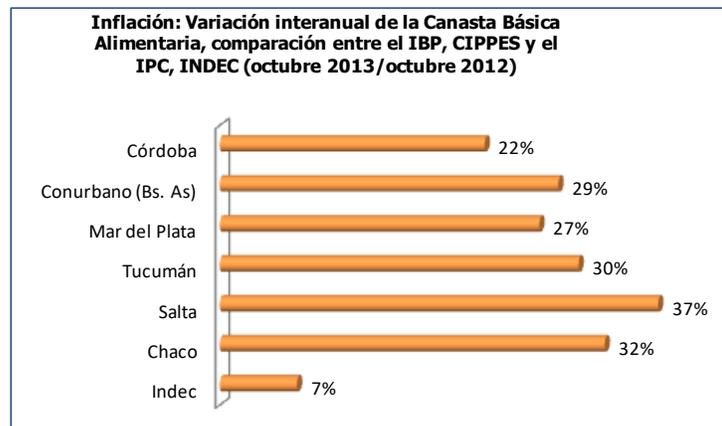
Certidumbres e incertidumbres de la planificación



Fuente: NORAD; 1993: 9.

En el caso del PNM, una variable que no debería descuidarse es el nivel de inflación, puesto que afecta directamente el valor en términos de poder adquisitivo de los microcréditos. Además de ello, debe considerarse que estando cuestionadas las mediciones del INDEC y siendo la esencia del PNM la gestión asociada con organizaciones sociales y la utilización de sus aportes e insumos para diseñar, implementar y evaluar el programa; sería un aporte valioso la consideración de las variables clave, en sus mediciones provenientes de fuentes externas tales como organizaciones sociales, institutos universitarios, actores privados involucrados en los Consorcios de Gestión Local o bien, áreas de estadística de los gobiernos provinciales y municipales; ya sea que se encuentren vinculadas o no con la política, su información ayudará tener perspectivas diferentes y poder adelantar escenarios dispares con sus consecuentes impactos sobre la política. Otras variables clave serán: canasta básica, pobreza, indigencia, desempleo, subempleo.

Se incorpora a continuación un ejemplo de las variaciones encontradas a partir de fuentes distintas, en este caso citando al Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales, un instituto que comenzó realizando un índice barrial de precios (IBP) a fin de compararlo con el índice de precios del consumidor (IPC) del INDEC y que actualmente desarrolla diferentes mediciones del tipo, a la vez que investigaciones relacionadas con el impacto de estas variables en las políticas sociales.



Fuente: CIPPES: 2013b:7.

La recomendación es, entonces, incluir la consideración de estudios de contexto socio-económico y de proyección, provenientes de fuentes variadas y fiables, que cuenten con actualización periódica y que incluyan las variables que resultan fundamentales para el PNM. Otra posibilidad es que el PNM realice sus propios estudios de contexto socioeconómico por sí mismo o encomendando la tarea a investigadores externos, a alguna universidad,

Las **preguntas 14 y 15** de la tabla, proponían indagar más profundamente sobre los estudios de contexto. No existiendo tales estudios, no es posible responderlas.

b) Análisis de Pertinencia

- Los objetivos

1. ¿Los objetivos son claros y concretos sin dejar dudas sobre su significado?

A fin de determinar el grado de claridad en la formulación de los objetivos, se realizará un recorrido a través de los conceptos incluidos en los objetivos, señalando si sus definiciones han sido explicitadas en el mismo instrumento que los expresa, es decir la Ley 26117, o bien en documentos posteriores.

-Economía Social y Solidaria. La Ley 26117 no define qué se entenderá por economía social y solidaria. Se pueden encontrar definiciones posteriores, por ejemplo en el Manual de trabajo del BPBF donde se sostiene: "se trata de una economía de naturaleza asociativa, es decir, que está compuesta por individuos agrupados en organizaciones que buscan mejorar ante todo la calidad de vida de las personas. Genera riqueza y la destina a satisfacer las necesidades de los trabajadores, de sus organizaciones y su comunidad. Antepone la persona y el trabajo sobre el capital y las ganancias. No opera con la idea de ganar al máximo, sino que las ganancias están subordinadas a las necesidades de los miembros de sus organizaciones y de su comunidad. Se incentivan los emprendimientos acompañando los saberes y habilidades que cada persona, prestatario/a posee y que muchas veces han sido subestimados, relegados y excluidos en nombre del eficientismo del mercado neoliberal" (CONAMI, 2010: 16).

La definición confluye con aquella anteriormente mencionada, propuesta por la RIPESS. Podría decirse que para el MDS de la Nación, la ESyS convoca iniciativas caracterizadas por la gestión asociada; la búsqueda del desarrollo económico equitativo y la generación de capital social. En particular, la ley del microcrédito y su reglamentación manifiestan que la confianza y la responsabilidad social son valores que se procura desarrollar conjuntamente con el desarrollo económico, y se establecen esquemas asociativos y cooperativos a fin de contribuir a la generación de capital social, explicitando que el impacto esperado de las microfinanzas excede los resultados económicamente medibles ocupándose también el desarrollo humano y social. Como, aún así la definición, continúa siendo amplia y algo ambigua, se

ofrecen a continuación otras menciones que pueden ayudar a aclarar algunos aspectos.

Así, en un glosario de una publicación del MDS, se encuentra la siguiente definición: "Economía social: La economía social y solidaria no es economía informal, es el conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales. En esa perspectiva, la economía trasciende la obtención de ganancias materiales y está estrechamente vinculada a la reproducción ampliada de la vida. A partir de valores como la reciprocidad y cooperación se busca no sólo la obtención de ganancias monetarias, sino también la creación de las condiciones que favorezcan algunos elementos que son fundamentales en el proceso de formación humana, como la socialización del conocimiento y de la cultura, salud, vivienda, entre otros. Así, más allá de las iniciativas económicas, cuyo objetivo inmediato es la generación de ingresos, las actividades de la economía social se encuentran en las acciones espontáneas de solidaridad entre familiares, amigos y vecinos y también en las acciones colectivas organizadas en el ámbito de la comunidad, que tienen como meta una mejor calidad de vida. Con el apoyo de redes primarias y comunitarias de convivencia, las iniciativas y emprendimientos de la economía popular pueden ser individuales, familiares o asociativas. Los trabajadores tienen la posesión individual y/o asociativa de los medios de producción, en vez del empleo de la fuerza de trabajo ajeno. Aunque se emplee alguna fuerza de trabajo asalariado, el objetivo es la reproducción ampliada de las unidades domésticas. El potencial de la economía solidaria consiste en que, poco a poco, esta estrategia defensiva de supervivencia puede transformarse en una opción social, económica y política" (MDS, 2010b: 36-37).

En la misma línea, se entiende a la política de promoción de la economía social como parte de un nuevo enfoque de "políticas sociales de transformación, entendiéndolas como "cuestión de Estado, rechazando los indicadores de la economía formal como instrumentos de delineación de políticas sociales y reconociendo a la economía real -en la que la economía informal ocupa un inmenso territorio- como aspecto vital de la vida cotidiana de los pobres. Estas políticas conciben a los ciudadanos plenos como productores y consumidores, y sostienen que la calidad de vida de los pueblos está tan directamente vinculada al mundo de la economía como al mundo de las relaciones sociales cotidianas y a la calidad del hábitat. En este marco, consideran que solo la acción política organizada podrá enfrentar las condiciones estructurales de pobreza y, por consiguiente, promueven espacios de reflexión-acción sistemáticos en todos los ámbitos donde se desarrollan" (CONAMI, 2008^a: 23-24).

Cabe tomar en cuenta el aporte de J.L. Coraggio quien en el marco del 1º Congreso Latinoamericano de Microcrédito, organizado por la CONAMI, intenta distinguir una definición de economía social, aclarando que el término no es universal sino que existen varios coexistentes: economía social, solidaria, comunitaria, popular. La

primera precisión que ofrece es que en la marco de la política pública en estudio, se entiende a este enfoque en un sentido amplio como “un conjunto de prácticas de inclusión en el mercado (como consumidores y productores) de los sectores excluidos” y posteriormente ofrece una definición más completa a partir de los adjetivos en Argentina elegidos: “se entenderá como ESyS el conjunto de prácticas económicas o de su promoción, que tienen un carácter **social** en tanto pretenden transformar al menos una parte de las situaciones y relaciones sociales existentes, y **solidario** porque ese es el principio central que distingue las nuevas relaciones que se pretende desarrollar o promover entre el Estado y los actores económicos o entre ellos” (Coraggio, 2010 en CONAMI, 2012: 81).

De modo complementario, el autor enuncia veinticuatro principios que caracterizan las prácticas de la economía social y solidaria, a continuación se los resume en la siguiente tabla.

| Principios de la Economía Social y Solidaria | | |
|--|--|--|
| Trabajo digno y emancipador como condición de la vida humana. | Relación con la naturaleza basada en el respeto por la biodiversidad. | Redistribución progresiva hacia este sector económico. |
| Desarrollo de capacidades por sobre la eficiencia entendida como maximización de ganancias individuales. | Territorialidad de las acciones para fortalecer el tejido social y el aprovechamiento de los recursos locales. | Restricción de las tasas de interés, emisión de monedas sociales, porque el dinero es un medio. |
| Los trabajadores son propietarios o poseen los medios de producción. | Calidad en los productos y servicios de la ESyS. | Relaciones de igualdad entre las personas. |
| Empresas autogestionadas democráticamente por los trabajadores. | Relaciones de comercialización que no generen dependencias ni asimetrías. | Competencia subordinada a la cooperación y a la solidaridad. |
| La explotación del trabajo ajeno es inadmisibles. | Aceptación la diversidad cultural y rechazo la diferencia social injusta. | Diversidad antes que homogeneidad en las formas de organización. |
| Cooperación autónoma entre trabajadores y reconocimiento de sus derechos. | Principio de autarquía para asegurar el autosustento de las familias con independencia del mercado y del estado. | Centralidad de la unidad doméstica – familiar/comunitaria- como forma económica. |
| Principio de intercambio regulado en defensa de los actores populares. Promoción del comercio justo. | Planificación de las iniciativas para evitar competencia nociva y sobreproducción, y para articular con otros. | Innovación y libre iniciativa, siempre en contra de la explotación y respetuosa del tejido social. |
| Consumo suficiente en contra del consumismo, promoción de productos orgánicos y provenientes de la ESyS. | Relaciones de reciprocidad superadoras del intercambio utilitarista: fondos rotatorios, trueque, etcétera. | Diversidad de actividades en cada organización o red, basada la elección en las necesidades locales. |

Elaboración propia siguiendo a Coraggio en CONAMI, 2012: 81ss.

-Microcrédito. La Ley 26117/06 lo define así: “Microcrédito: aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a doce veces el salario mínimo vital y móvil” (Ley 26117/06; art.1). En otros documentos pueden encontrarse otras precisiones: “El microcrédito consiste en el otorgamiento de un monto pequeño de dinero, destinado a emprendedores individuales y asociados, con fines productivos o de servicios, que se devuelve con el producto de los ingresos generados. Se trata de préstamos solicitados por personas que no reúnen las condiciones para acceder a créditos bancarios. Es un sistema que se basa más en la confianza hacia las personas y sus proyectos que en su solvencia, entendida de acuerdo a criterios comerciales estándares” (CONAMI, 2008a: 27). En la página web del MDS, se señala: “El Microcrédito es una herramienta que se suma a la

promoción y el desarrollo de la economía social, que busca la generación de espacios de incorporación activa de personas, familias y comunidades al desarrollo económico y social. El crecimiento económico por sí sólo no da respuestas a las necesidades de todos los grupos sociales y debido a ello es que es necesaria la generación de una estrategia que tienda a la adecuada participación en el empleo y en la distribución del ingreso de todos los sectores” (...). Las diversas definiciones no resultan excluyentes sino complementarias. A modo de síntesis se ofrece un desarrollo que aparece en varios de los materiales confrontando los que podrían denominarse prejuicios o supuestos limitantes sobre el microcrédito y lo que el MDS promueve para la comprensión de esta herramienta.

| ¿Qué no es Microcrédito? | ¿Qué es microcrédito? |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • No es un subsidio. La necesidad de mantener un fondo que rote y que permita una y otra vez volver a prestar el dinero a otros emprendedores es una premisa fundamental en la metodología del Grupo Solidario (GS). Si el dinero no se devuelve (como es el caso del subsidio) el fondo se erosiona y los emprendedores que forman los Grupos Solidarios carecerán del servicio de crédito. Esto no significa minimizar la herramienta del subsidio, por el contrario, claramente es un instrumento complementario con el microcrédito. | <ul style="list-style-type: none"> • Es un instrumento dirigido a reforzar la dinámica económica del emprendimiento. Al principio reforzando el capital de trabajo de la unidad económica (caja, materiales e insumos, mercaderías, etc.) y en los microcréditos sucesivos, a reforzar el capital fijo (máquinas y herramientas) que mejore la productividad de la unidad. |
| <ul style="list-style-type: none"> • No es un crédito tradicional. El fin de un crédito bancario es lograr una ganancia para la entidad que lo presta. El objetivo del microcrédito es lograr la realización personal y laboral del emprendedor a través del fortalecimiento de su emprendimiento. | <ul style="list-style-type: none"> • Es un apoyo crediticio que se aplica por la existencia de barreras para el uso del capital (concentrado en la banca comercial) por parte de los pequeños emprendedores. Se basa en el respeto de las características de la población a la que se destina su accionar; es una herramienta imprescindible en el proceso productivo y es un insumo que debe estar a disposición permanente del microempresario. |
| <ul style="list-style-type: none"> • No es un pequeño crédito. En la actualidad muchas entidades financieras otorgan pequeños créditos a personas pobres con altas tasas de interés y solicitando garantías reales, (recibos de sueldos, planes sociales, prendas, etc.), asegurando que aplican microcréditos. | <ul style="list-style-type: none"> • Es asistencia crediticia para pequeños emprendedores. No significa necesariamente pequeños montos destinados a los sectores más pobres. |
| <ul style="list-style-type: none"> • No es el principal servicio que demandan los emprendedores. También necesitan muchas otras cosas que mejoren su calidad de vida y que van desde cuestiones financieras hasta gremiales y políticas. | <ul style="list-style-type: none"> • Es un procedimiento metodológico que combina el crédito con las instancias de capacitación, asistencia técnica y organización. |
| <ul style="list-style-type: none"> • El microcrédito no se traduce automáticamente en un emprendimiento. En general no se utiliza en emprendimientos que aún no están en funcionamiento. | <ul style="list-style-type: none"> • Es una herramienta orientada a emprendimientos en funcionamiento. Proveer de microcréditos a emprendimientos que aún no comenzaron a operar requiere de estudios más complejos (estudios de mercado, por ejemplo) que los que se aplican con esta metodología y de otros montos iniciales. |
| <ul style="list-style-type: none"> • No genera por sí mismo la auto-sustentabilidad de las Organizaciones Ejecutoras (OE). Para que esto se produzca es necesario que intervengan factores externos como el Estado subsidiando la tasa de interés. | <ul style="list-style-type: none"> • Es una metodología que propone créditos de renovación permanente, y en general, plazos cortos de devolución, siempre que se trate de financiamiento de capital de trabajo. |
| <ul style="list-style-type: none"> • No permite de forma automática la emancipación de las mujeres. En base a esta creencia se desarrollan programas solo para mujeres emprendedoras. En efecto, muchas veces se verifica un doble nivel de explotación de las mujeres prestatarias de estos programas (deben realizar las actividades dentro de la unidad productiva y luego las tareas domésticas del hogar). | <ul style="list-style-type: none"> • Es una metodología que incorpora un esquema de garantías flexibles que comparten de manera conjunta los riesgos de sus integrantes, en el caso del Grupo Solidario, por ejemplo. |
| <ul style="list-style-type: none"> • El microcrédito no elimina por sí mismo la pobreza. Contribuye a mejorar las condiciones en las que opera la unidad económica pero difícilmente sea el único instrumento que elimina la pobreza. | |

Fuente: CONAMI, 2010: 25-26.

-Planes y Proyectos de desarrollo local y regional. No se encuentra definido en la legislación correspondiente, pero en otros instrumentos del MDS, se señala que "Hay que respetar y considerar las particularidades de cada región y sus posibilidades de desarrollo, como el acceso de la gente a las oportunidades. Por eso, también tenemos en cuenta el perfil productivo y de servicios de ese territorio, ya que ello influirá en el desarrollo de las personas" (MDS; 2010:98). O bien se definen, en el mismo sentido, los **proyectos integrales socio-productivos** como "propuestas presentadas por organismos gubernamentales o no gubernamentales. Su punto de partida es el abordaje productivo territorial, sectorial o integral, orientado a acciones concretas, a partir de la descripción de la problemática de los sujetos de derecho en un sector productivo, territorio o integrando sectores y/o territorios. Para el diseño de proyectos de desarrollo socio-productivos deben tenerse en cuenta los siguientes elementos: *Población, caracterización urbanística, rural o periurbana. *Las fortalezas y debilidades locales, capacidades y formación. *Matriz de recursos y necesidades, mapa de actores y socios territoriales/sectoriales, capacidad de gestión instalada. *Formas y subsistemas económicos (abiertos y cerrados) en la región, actividades económicas predominantes, marginales y potenciales. *Oferta y demanda zonal, entramados productivos y territoriales, posibles cadenas de desarrollo. *Tipos de reproducción de las Unidades Económicas: Deficitarias, Simple y/o Ampliada. Estrategias productivas y mercados destinatarios. *Estrategias y canales de comercialización, mecanismos existentes de venta, intercambio, autoconsumo y subsistencia. *Niveles de conformación de las organizaciones, espacios de articulación público-privada. *Recurso humano disponible y capacidad de gestión instalada. *Plan operativo y mapa de acciones con ejes de intervención. *Objetivos para la ejecución que contemplen factores tecnológicos, económicos, sociales, culturales y tradiciones de cada región. Estos proyectos deben contemplar sistemas de apoyo a los emprendimientos de la Economía Social, mediante acciones de seguimiento, capacitación y transferencia metodológica; estableciendo metas de corto y mediano plazo; cronograma, presupuestos y aportes institucionales de contraparte que permitan disponer de recursos (humanos, financieros, logísticos, técnicos, etc.) necesarios para su concreción. Esta propuesta debe incluir aportes locales y requerimientos para su financiamiento desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación" (MDS; 2010:86ss).

-Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito. Es definido en el Art. 11 de la Ley 26117: "Créase, en el ámbito del MDS de la Nación, el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito, que tendrá a su cargo los procedimientos de inscripción y control de las Instituciones adheridas a los fines de la presente ley". Conocido también como Registro Único de Organizaciones de Microcrédito, ha sido un instrumento para mapear el sector. Se articula para ello con el INAES, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, organismo descentralizado, dependiente del mismo MDS, que ejerce funciones en materia de promoción, desarrollo y control de la acción cooperativa y mutual. Fue creado con esta

denominación en el año 2000 aunque cuenta con antecedentes de institutos análogos anteriores.

-Instituciones de Microcrédito. El Art. 2 de la ley citada, sostiene que “serán consideradas Instituciones de Microcrédito las asociaciones sin fines de lucro: asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, que otorguen microcréditos, brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la Economía Social”

-Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito. Su contenido y objetivos son precisados en los Art. 12 al 15 de la misma ley.

-Regular y evaluar (las acciones desarrolladas). Los términos no se encuentran precisados en los diferentes documentos consultados, por lo tanto no se puede afirmar a ciencia cierta qué tipo de regulaciones y evaluaciones se abordarán ni la información que se pretende obtener de ello. Sí se expresa que se utilizará esa información para mejorar la eficiencia y eficacia de las acciones desarrolladas, es decir para la toma de decisiones.

-Eficacia y eficiencia. Los términos no se encuentran precisados en los diferentes documentos consultados. Por tratarse de criterios clave de evaluación, sería importante contar con una definición respecto de cómo son interpretados desde el MDS y la CONAMI puesto que se supone guiarán las acciones de regulación y evaluación. Sin duda, organismos nacionales como SIEMPRO cuentan con definiciones para los mismos, pero resulta fundamental adecuarlas al contexto de la ESyS.

-Mecanismos que regulen y reduzcan los costos operativos e intereses que incidan sobre los destinatarios. No se cuenta con precisiones respecto de qué tipo de mecanismos quedan comprendidos en esta definición. Se infiere que se trata de mecanismos tales como el subsidio a la tasa de interés, el subsidio a la formalización de la actividad económica mediante el monotributo social, las garantías solidarias en lugar de las patrimoniales, etcétera.

-Destinatarios. En el Art. 2 de la ley, se los define de la siguiente manera: “Las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social, que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no superen las cincuenta (50) canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo, cifra actualizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC), por puesto de trabajo”

-Promoción del desarrollo humano a través del microcrédito. No es definido en la legislación ni reglamentación. Como mínimo se entiende por ello la búsqueda de la mejora en la calidad de vida de los prestatarios, empezando por mejorar sus ingresos. (CONAMI, 2008a).

-Estudios de impacto e investigación. No son definidos en la legislación ni reglamentación. Se encuentra una aproximación en la siguiente cita: “La mirada con la que se la debe evaluar incluye dos resortes elementales: sustentabilidad e impacto alcanzado (puestos de trabajo fortalecidos por inversión realizada)” (MDS, 2010: 87). Se habla también de impacto en términos económicos, sociales y culturales. Se requerirán precisiones adicionales para poder abordar tales estudios.

-Sistema de información. No es definido en la ley. Puede tomarse en cuenta para su precisión que posteriormente se creó un **software de gestión de microcrédito**, al que es posible acceder desde cualquier computadora a través de internet, presentando entonces como primera ventaja, la facilidad para que las organizaciones cumplan con el requisito de la carga de datos y como segunda, la facilidad también para realizar el seguimiento y control desde CONAMI de todo el proceso vinculado a los créditos. Una debilidad, en todo caso, reside en que los detalles respecto a la totalidad de indicadores sobre los que recoge información, no es de libre acceso, no es pública.

-Calidad y cultura productiva. No se encuentran definidos los términos. Puede interpretarse que se refiere a conceptos tales como cultura del trabajo, o bien a modalidades de producción diversas arraigadas en la cultura de cada región, pero no es posible a partir de los documentos disponibles, precisar su significado.

-Sostenibilidad de los emprendimientos. Excepto en la legislación, en el resto de los documentos es más frecuente el uso del término sustentabilidad. Por tal se entiende el hecho de contar con capacidades instaladas que permitan la continuidad del emprendimiento una vez retiradas las asistencias (MDS, 2010: 91). Llegado el caso se requerirán precisiones adicionales para poder evaluar este aspecto.

Entonces, de los catorce conceptos que se han identificado dentro de los objetivos, siete cuentan con una definición que puede clarificarse y concretarse a través de diferentes documentos, mientras que otros siete dejan dudas sobre su significado. Adicionalmente, los objetivos carecen de certeza en términos del modo en que pretenden alcanzarse, al no definirse plazos, porcentajes de logro, etc. como se verá también en las demás preguntas del análisis. En conclusión, el grado de claridad en la formulación de los objetivos es bajo.

2. ¿Los objetivos son transparentes respecto de los compromisos asumidos? ¿Queda de manifiesto -en forma medible y observable- el rol que desempeñaran los poderes públicos mediante el programa?

El grado de claridad en cuanto a los compromisos y roles que asumen las diferentes partes implicadas en el programa es alto. El papel de la CONAMI, queda expresado de modo claro: refiere a la coordinación a nivel nacional del programa, garantizando la distribución de roles y responsabilidades entre los actores implicados para lograr una gestión asociada. Se establece que debe construir junto a los demás actores una política enmarcada en la ESyS, que cumpla con los objetivos formulados para el programa, logrando una escala tal que pueda garantizarse el acceso en todo el territorio argentino. Se ocupa de identificar y seleccionar las organizaciones

regionales, acordar un plan de trabajo, establecer un convenio, transferir los recursos para la capacitación, los microcréditos y los gastos operativos. (CONAMI, 2008a y 2010).

Además asume tareas de "capacitación, monitoreo y evaluación de las organizaciones regionales y locales convenientes durante todo el proceso. De esa manera, participa activamente de todas las instancias de ejecución del programa: capacitación inicial, participación de actos de lanzamiento, entregas de créditos, evaluación y monitoreo de procesos" (CONAMI, 2008a: 44). Es clave como parte del compromiso asumido por el estado el subsidio de la tasa de interés, con lo que resumidamente podría definirse su función como la de regulación de las relaciones socioeconómicas entre los emprendedores que requieren microcréditos y las organizaciones que pueden ofrecerlos.

Asimismo, a través de la explicación del mecanismo de la operatoria del BPBF, quedan de manifiesto también los roles de las demás partes involucradas así como el **modelo de gestión asociada** logrado. Las Organizaciones Regionales, seleccionadas por el MDS sirven de intermediarias entre éste y las Organizaciones Locales que a su vez seleccionan para la implementación; entre sus responsabilidades: realizan el monitoreo de cada uno de los bancos, administran y transfieren los fondos, realizan la rendición de los mismos. Por su parte, cada Organización Local tiene a su cargo la conformación de uno o varios Equipos Promotores así como la delimitación del territorio en el que cada uno trabajará. Los Equipos Promotores son quienes estarán en contacto con los destinatarios para poner en marcha, en el todo el proceso: ya en la difusión, conformación de los Centros (espacios de reunión de varios BPBF) y/o de los Grupos Solidarios, la capacitación y acompañamiento a los prestatarios, la promoción de la viabilidad y sustentabilidad de los proyectos individuales, etcétera. (CONAMI: 2008a, 39). Especialmente en el caso del BPBF, "la metodología de trabajo apunta al fortalecimiento del tejido social" (CONAMI: 2008a, 33), además de las garantías solidarias como posibilidad de reconstruir lo grupal y lo comunitario y de promover la confianza, pueden desplegarse otras estrategias, por ejemplo: se da participación a todos los miembros de un grupo solidario en la definición de cada proyecto individual, las reuniones no se realizan si falta alguno de los miembros, etcétera. Además, respecto de la garantía llegado el caso de incumplimiento, se busca exceder la discusión netamente económica respecto de cómo devolver el dinero, a un lugar previo: cómo evitar que el proyecto no genere ganancias, como acompañar y ayudar a que ese emprendedor supere los escollos que encuentra.

Otro elemento medible y observable en cuanto a compromisos asumidos por el estado, refiere a los recursos, el art. N° 8 de la Ley 26117 no precisa el monto a afectar pero sí que deberán afectarse recursos anualmente para el sostener el funcionamiento de la CONAMI, y el art. N° 15 fija en 100 millones el capital inicial para la creación del Fondo de Promoción del Microcrédito. Asimismo, las exenciones impositivas para la actividad que se concretaron tras la sanción de la ley estaban previstas en la misma como responsabilidad del estado. Pueden consultarse en

referencia con este punto los artículos N° 5, 7, 10, 16, 17 y 18 de la Ley 26117/06 que aportan definiciones sobre los roles a desempeñar por las diferentes partes.

La mayor parte de las funciones que debe desempeñar el estado son medibles y observables. No obstante ello, como recomendación, cabe sugerir la asignación de responsabilidades concretas a los diferentes actores en materia de transparencia y libre acceso a la información, puesto que muchos de los anteriores compromisos asumidos solo podrán ser apreciados socialmente si son accesibles a todo público desde la CONAMI y los demás organismos. Por ejemplo, en el Art. 5 se establece como función de esta Comisión: "Ejecutar los procedimientos de seguimiento, monitoreo, evaluación, proponiendo la aprobación o rechazo de las respectivas rendiciones de cuenta de proyectos y planes que realicen las instituciones de microcrédito"; tal información representa un importante valor público que no se genera a menos que se dé a conocer. Incorporando tales responsabilidades, se generarían nuevos incentivos para ofrecer información suficiente y concluyente a la ciudadanía respecto de los efectos de la política.

3. ¿Los objetivos son fácilmente traducibles en términos operativos y concretos? ¿Aluden a variables cuantificables y específicas?

Para responder a esta pregunta, se recurre al artículo tercero de la mencionada ley, donde pueden encontrarse los objetivos explícitos del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. A continuación se los señala y analiza, en función de sus posibilidades de operativización.

1. Fomentar la Economía Social en el ámbito nacional, propiciando la adhesión de las provincias a la presente ley, haciendo posible su inclusión en los planes y proyectos de desarrollo local y regional;
2. Promover el desarrollo del Microcrédito y fortalecer las Instituciones que lo implementan mediante la asignación de recursos no reembolsables, préstamos, avales, asistencia técnica y capacitación;

En el caso de los artículos 1 y 2 si bien no es precisa su formulación desde el momento que refieren a fomentar y promover, tienen posteriormente una aclaración que permite operativizarlos: en el primer caso, el porcentaje de adhesión de las provincias a la ley y a la inclusión de la ESyS en los planes y proyectos de desarrollo local y regional y en el segundo, los medios para lograr la promoción: en la medida que puedan corroborarse asignaciones de recursos, préstamos, avales, asistencia técnica y capacitación a las instituciones que implementan microcréditos, podrá también cuantificarse en alguna medida el cumplimiento del objetivo.

3. Organizar el REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE MICROCRÉDITO;
4. Administrar el FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROCRÉDITO que se crea en la presente ley, promoviendo la obtención de recursos públicos y privados;

Los objetivos 3 y 4 tienen en común la creación de dos institutos públicos, y también que en ambos casos, la misma ley precisa en artículos posteriores (art. 11 al 15) los

detalles que hacen posible también chequear su cumplimiento, cuando menos en términos de eficacia. Es decir que son fácilmente traducibles en términos operativos.

- 5.** Regular y evaluar periódicamente las acciones desarrolladas procurando mejorar su eficiencia y eficacia;
- 6.** Desarrollar mecanismos que regulen y reduzcan los costos operativos e intereses que incidan sobre los destinatarios de los Microcréditos;
- 7.** Implementar estudios de impacto e investigación de la Economía Social, generando un sistema de información útil para la toma de decisiones;

Este grupo de objetivos presenta algunas dificultades. En el número 5, no se establece con qué periodicidad ni forma en que deberán evaluarse las acciones y, aunque sí se establecen los criterios para hacerlo, los mismos no son definidos. El número 6 carece de precisión en cuanto a qué tipo de mecanismos se espera desarrollar, pero posteriormente puede inferirse que se refiere al establecimiento de topes en materia de tasas y cargos, y de exenciones impositivas a la actividad, de cuanto se desprende de las funciones de la Comisión y de los artículos finales de la Ley 26117. El número 7 es claro y operativizable siempre que puedan cuantificarse el número de estudios implementados y relacionarlo con el número de estudios utilizados para fundamentar la toma de decisiones sobre el programa; su dificultad, es que -como se dijo- la legislación no ofrece una definición de ESyS, dando lugar a reinterpretaciones posteriores. Además así formulado, puede entenderse que los estudios de impacto generan un sistema de información y seguimiento, lo que puede ser cierto pero tal sistema es fundamentalmente un requisito para estudios de este tipo, de modo que debería considerarse su existencia y contenidos con anterioridad.

- 8.** Promover acciones a favor del desarrollo de la calidad y cultura productiva, que contribuyan a la sustentabilidad de los Emprendimientos de la Economía Social;
- 9.** Promocionar el sector de la Economía Social, como temática de interés nacional, regional o local, en el marco de las transmisiones sin cargo previstas por la Ley de Radiodifusión o la que en el futuro sustituya a través del sistema educativo en general;
- 10.** Propiciar la adecuación de la legislación y el desarrollo de políticas públicas en Economía Social.

Este último grupo de objetivos presenta dificultades en cuanto a la vaguedad de los términos promover, promocionar y propiciar, pero en el caso del objetivo 9, puede ser operativizado a partir de lo que refiere a la incorporación de las temáticas de la economía social en las transmisiones gratuitas en medios de difusión (frecuencia de su incorporación); más dificultosa es la operativización de su inclusión en el sistema educativo general además de ser poco clara la redacción de este aspecto. El objetivo 10, puede ser parcialmente operativizado a partir del recuento de legislaciones adecuadas a las nuevas premisas de la ESyS y de las políticas públicas surgidas dentro de este concepto, aunque esto último no implique por sí mismo un desarrollo de las mismas. Por último el objetivo 8 es el más carente de precisiones y por ende,

de difícil operativización, para resolver este punto podría construirse una variable *grado de sustentabilidad de los emprendimientos*.

Es decir que de estos diez objetivos explícitos, cuatro resultan altamente operativizables, cuatro parcialmente y dos no pueden ser operativizados. En conclusión, el nivel de operativización de los objetivos es bajo.

Se han identificado las siguientes dieciséis variables cuantificables:

1. Porcentaje de provincias o distritos que adhieren a la Ley 26117.
2. Frecuencia de inclusión de la ESyS en los planes y proyectos de desarrollo local y regional de las provincias y municipios.
3. Frecuencia o cantidad de asignaciones de recursos, préstamos, avales, asistencia técnica y capacitación a las instituciones que implementan microcréditos.
4. Número de instituciones inscriptas en el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito.
5. Número de partidas del presupuesto nacional asignadas al Fondo Nacional de Microcrédito.
6. Número de instituciones de microcrédito cuyos gastos operativos, de asistencia técnica y tasa de interés se subsidia.
7. Número de asistencias técnicas, operativas y de capacitación brindadas a instituciones de microcrédito.
8. Número de mecanismos para reducir las tasas de interés incorporados.
9. Número de mecanismos para reducir los costos operativos del microcrédito incorporados. Número de estudios de impacto e investigación realizados.
10. Número de evaluaciones basadas en criterios de eficacia y eficiencia realizadas.
11. Número de decisiones tomadas en función de los sistemas de información, los estudios de impacto y las evaluaciones implementadas.
12. Frecuencia de apariciones en los medios de temáticas de la ESyS en los espacios gratuitos de radiodifusión.
13. Frecuencia de apariciones en los medios de temáticas de la ESyS en los espacios gratuitos de radiodifusión.
14. Número de legislaciones adecuadas a las nuevas premisas de la ESyS
15. Número de las políticas públicas surgidas dentro del enfoque de la ESyS.
16. Grado de sustentabilidad de los emprendimientos.

Por otro lado, de la lectura anterior, pueden distinguirse además tres grupos de objetivos. El primer grupo refiere en cierta medida a la instalación de la economía social y fundamentalmente del microcrédito como herramientas aún no suficientemente cultivadas para el desarrollo local y regional; es así que se considera necesario el fomento de la economía social; la promoción del desarrollo del microcrédito y el fortalecimiento de las instituciones que se dedican a su implementación; la promoción del sector de la economía social y la búsqueda de la adecuación del marco legislativo y de las políticas públicas a la economía social (objetivos 1, 2, 8, 9 y 10). Un segundo grupo de objetivos remite a la organización y

administración de dos instituciones cuya creación se dispone: el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito y el Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito (objetivos 3 y 4). El tercer grupo de objetivos, en cambio tiene que ver con el establecimiento de mecanismos de regulación, de evaluación, y de medición de impacto que contribuyan a la mejora de los procesos y en definitiva a la eficiencia del programa (objetivos 5, 6 y 7).

En otros materiales del MDS se establecen los objetivos para cada línea dentro del PNM, siguiendo el mismo sentido o dirección con aclaraciones que pueden ofrecer más información para su operativización o especificaciones respecto de los medios que se han elegido para alcanzarlos.²³

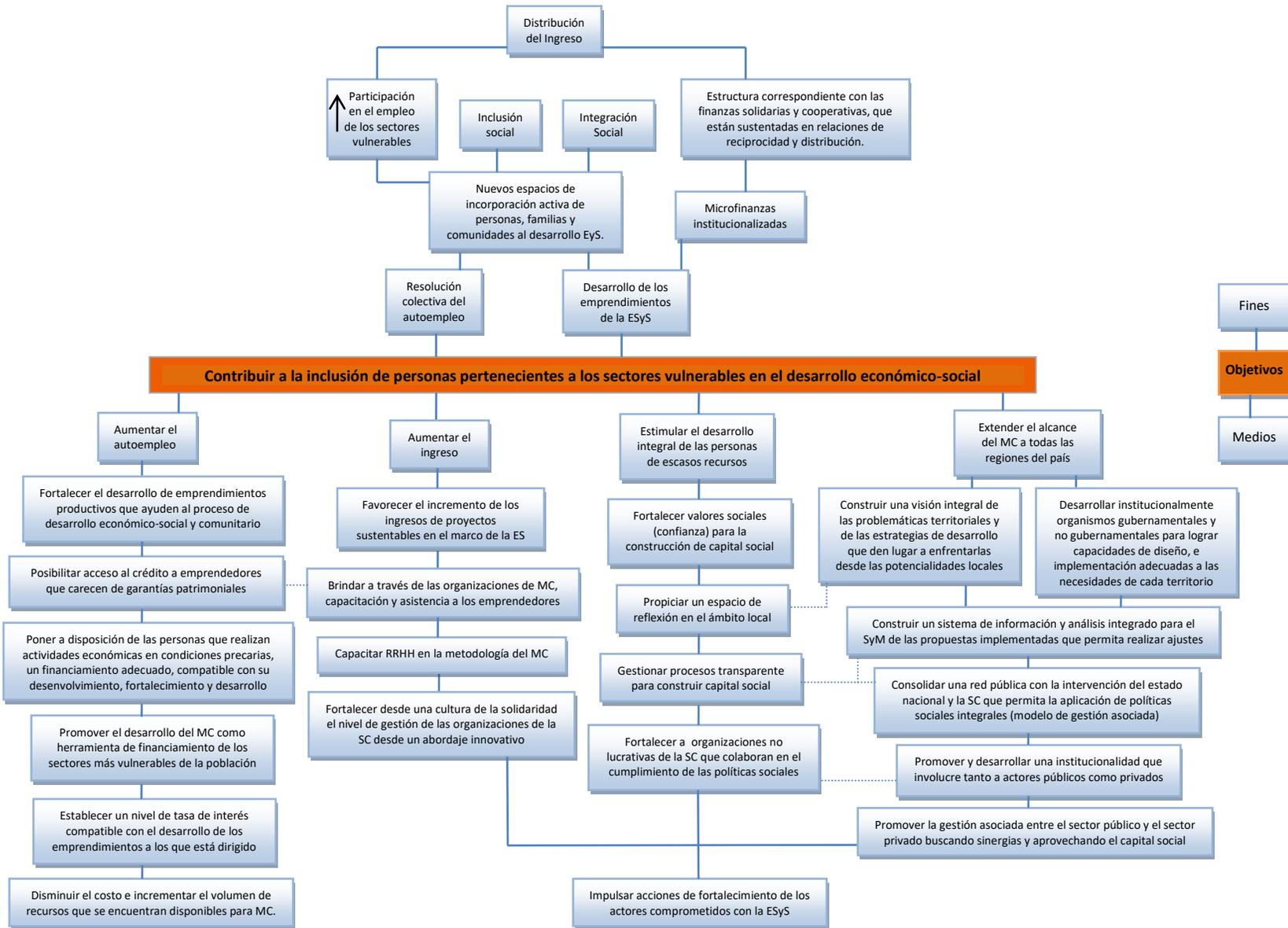
Por otro lado, se pueden identificar objetivos menos explícitos, que sin embargo están presentes en documentos posteriores a la creación del PNM. Estos objetivos presentan también niveles diversos de operativización, por ejemplo objetivos que refieren a “crear confianza, capital social, fortalecer lazos comunitarios”; se traducen en estrategias como la de las garantías solidarias, o los “Centros” del BPBF.

4. ¿Los objetivos conducen a una sola meta? ¿Los objetivos derivan en acciones hacia un único resultado?

Para la definición del número de metas y del número de resultados a los que apunta el PNM se ha construido un árbol de objetivos, incluyendo las definiciones de los mismos expresadas más allá de la legislación que da origen al PNM. Observarlo permite dilucidar que, en última instancia, el PNM persigue un objetivo principal: “contribuir a la inclusión de personas pertenecientes a los sectores vulnerables en el desarrollo económico-social”, a cuyo alcance están orientadas las diferentes estrategias, que conducirán a una única meta última: la distribución del ingreso, pasando por el logro de resultados tales como: el aumento de la participación en el empleo de sectores vulnerables, la inclusión social, la integración social, y la generación de una estructura económica compatible con la ESyS.

²³ Así, por ejemplo, en el Manual de trabajo del BPBF (2010), se enuncian los siguientes objetivos: “i) Promover una Economía Solidaria y Popular como alternativa al modelo neoliberal que ha generado exclusión y pobreza. Mejorar, en el marco del desarrollo local, la calidad de vida de los sectores populares más empobrecidos. ii) Poner en práctica una metodología concreta de microcrédito que brinde oportunidades para todos. No se busca solamente resultados y ganancias, sino que se promueve el fortalecimiento del tejido social y la consolidación de redes. iii) Generar espacios de intercambio e impulsar el desarrollo de circuitos productivos, ferias, asociaciones de microemprendedores, compras en conjunto, entre otros. iv) Impulsar la autonomía de cada persona a través de la promoción de sus propias habilidades y saberes que colaboren en la generación de trabajo digno. Priorizar a la persona en sus saberes y singularidad a fin de que puedan lograr su sustento, generando sus propios ingresos y los de su familia. v) Fortalecer el nuevo rol del Estado en su papel de fuerte mediador y coordinador de programas. vi) Propiciar la participación política activa en orden a la construcción del Proyecto Nacional y Popular. vii) Fortalecer la ciudadanía promoviendo instancias de capacitación, desarrollo organizacional y formación de líderes en el marco de la Economía Solidaria y la Educación Popular. viii) Producir no solo bienes y servicios, sino sobre todo aportar a la construcción de una nueva sociedad, socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana” (CONAMI, 2010: 11-12) (La enumeración es mía).

Árbol de objetivos del PNM



Elaboración propia en base a documentos destacados del PNM.

Es curioso que uno de los medios expresados de modo más ambiguo -consolidar una red pública con la intervención del estado nacional y la sociedad civil que permita la aplicación de políticas sociales integrales- haya dado lugar, sin embargo, a una de las principales fortalezas del PNM. La formulación es ambigua en el sentido que podría depender de su interpretación el que condujera o no a una sola meta o fin. De haberse logrado la consolidación de una red pública con la intervención del estado que implementara políticas sociales integrales pero sin la participación de la sociedad civil, podría haberse interpretarse que igualmente se cumplía con el objetivo. Afortunadamente se han logrado los dos aspectos en un modelo de gestión asociada que ofrece ventajas para la implementación de la política y presenta potencialidades para la profundización de la misma así como para el logro de los fines últimos.

5. ¿Se han establecido fechas para el logro de los objetivos y la realización de las actividades?

En los diferentes documentos analizados se encuentra un bajo grado de programación de las actividades y proyecciones para el logro de los objetivos, mediante cronogramas o planificaciones. Solo se indican etapas con prioridades diferentes respecto de las cuales avanzar, por ejemplo en la primera etapa se concentraron esfuerzos en ampliar el alcance del programa mediante la adhesión de las provincias a la ley, la conformación de los CGL, las RGA, etcétera.

Si bien es cierto que el ritmo de avance inicial fue acelerado, cabe recomendar la programación de las actividades en el tiempo, a fin de mantener el mismo ritmo en el momento actual de la política, cuando deben realizarse mayores esfuerzos por profundizar las herramientas incorporadas y evaluar sus resultados.

6. ¿Se han considerado los factores externos que pueden afectar el logro de los objetivos o su medición?

No se encuentran indicios de que se hayan considerado factores externos en el diseño, analizando su potencial incidencia en el logro de los objetivos. Entre los factores externos que deberían haberse considerado pueden mencionarse los siguientes: capacidades de las administraciones públicas provinciales y municipales para adaptarse a la propuesta de gestión asociada, reticencias de las organizaciones públicas respecto de la modalidad de gestión asociada, reticencias de las organizaciones sociales respecto de la modalidad de gestión asociada, resistencias de tipo político -desde el sector público, privado o social- a la propuesta de la ESyS; variables macroeconómicas como la inflación (ya mencionado); entre otras.

La recomendación es prestar especial atención respecto de aquellas variables externas que pueden afectar el logro de los objetivos, especialmente si no se lo hizo en la etapa de planificación inicial, entonces durante toda la implementación, ello significará una ventaja en términos de capacidades de adaptación de la estrategia a fin de poder lograr los propósitos planteados con cierta independencia respecto del comportamiento de las variables externas.

iii) Evaluación de coherencia

a) Coherencia Interna

1. ¿Se ha establecido una jerarquía entre los objetivos? ¿Guardan consistencia entre sí?

Dado que no existe un documento programático y dada la amplitud del PNM, resulta complejo establecer una jerarquización de los objetivos y poder estimar la adecuación de la misma. En principio, el árbol de objetivos construido para realizar este análisis permite afirmar que existe implícitamente una jerarquización y que resulta adecuada para la consecución de los resultados buscados.

Con todo, dicho árbol de objetivos, debería contrastarse con los equipos de gestión tanto del sector público como de las organizaciones sociales y hasta de los destinatarios a fin de corroborar que lo que se desprende de los documentos consultados reviste además valor empírico. El árbol de objetivos resultado de ese diálogo sin duda aportará más y mejor información sobre la adecuada jerarquización de objetivos que corresponde realizar para el PNM.

2. ¿Existe correspondencia entre los problemas (y las causas) identificados en el diagnóstico y los objetivos (y los medios) determinados en el PNM?

Como se señaló en la evaluación de relevancia, se han identificado escasamente las causas, de modo que ante la única causa expresada (políticas neoliberales) podría decirse que se ha dado respuesta a la misma, en la medida que la política en estudio se inscribe en un paradigma diferente -el de la ESyS-; estableciéndose medios tales como la gestión asociada con organizaciones de la sociedad civil, el fortalecimiento de las personas pertenecientes a sectores vulnerables en cuanto trabajadores -capacitación, acceso al crédito- y en cuanto ciudadanos -generación de espacios comunitarios para la reflexión sobre el desarrollo socio-comunitario-, el seguimiento y monitoreo de los mecanismos implementados para realizar los ajustes que sean convenientes en el PNM, etcétera.

3. ¿Las estrategias de actuación propuestas son coherentes con los objetivos planteados?

El grado de adecuación entre los medios planteados y los fines esperados es alto. A pesar de ello, existe entre unos y otros una brecha en términos de los plazos de consecución de esos fines. Es decir, existen objetivos que podrán alcanzarse en el corto y mediano plazo: aumentar el autoempleo, aumentar el ingreso de este grupo poblacional, pero ello no redundará en el mismo plazo en una mejora en la distribución del ingreso y sobre todo, no lo hará de modo sustentable en forma directa. Se trata de un impacto de largo plazo, e influido por otros factores externos a la política, de manera que no es estrictamente esperable su consecución.

La recomendación que corresponde a esta situación es que se revisen y reformulen los objetivos, medios y fines en términos decididamente operativizables, de modo que faciliten su seguimiento y la aproximación a conclusiones sobre sus resultados e impactos.

4. ¿Las estrategias de actuación propuestas son coherentes con los recursos disponibles?

Desde el punto de vista de la inversión anual que el PNM ha significado no solo en cuanto a microcréditos entregados, sino en términos de instituciones públicas dedicadas a este programa y organizaciones sociales vinculadas al mismo, el grado de coherencia entre las estrategias elegidas y los recursos disponibles, es alto y representa una fortaleza del PNM.

Existe un aspecto que podría contribuir a potenciar o maximizar esta fortaleza, ligado a la consideración de todo lo relativo a los recursos como información pública. En esta línea, en relación con el Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito sería de interés poder acceder a información relativa por lo menos a tres aspectos: a) el monto anual transferido al fondo; b) su distribución en términos de gastos estructurales y de aquellos efectivamente destinados a financiamiento de emprendimientos productivos; c) la reconstitución del fondo -inicialmente recibido como subsidio- dentro de cada organización, lo que podríamos denominar como sustentabilidad de los fondos creados en cada OR, o CGL, o RGA.

En esta línea, es importante tomar en cuenta que la afirmación acerca de la importancia que reviste el presupuesto como herramienta política 'puesto que en definitiva manifiesta la prioridades que una sociedad, a través de su gobierno (Petrei, 1997; Garnier, 2000), debe complementarse con la consideración acerca de la medición del impacto logrado mediante esa determinada asignación de recursos. De no tomarse en cuenta las necesarias evaluaciones, controles y correcciones permanentes que la complejidad de las políticas sociales demanda, incluso si la ejecución presupuestaria es absolutamente fiel a lo planeado puede tener nula repercusión en términos de reducción de la pobreza, generación de autoempleo, fortalecimiento de los lazos sociales, estrechamiento de la relación sector público estatal y no estatal, etcétera. "Solo mediante la evaluación es posible cerrar el círculo básico de una coordinación efectiva, de manera que la definición de una estrategia y las prioridades correspondientes de paso a la correspondiente asignación de recursos (humanos, financieros, físicos), que esta asignación conduzca efectivamente a la ejecución de los programas públicos en cuestión y que, finalmente, la evaluación permita identificar cómo y en qué medida este proceso avanza de manera socialmente eficiente, y cómo esto incide en la constante redefinición de la estrategia, la asignación de los recursos y la ejecución de los programas públicos" (Garnier, 2000: 39).

Es necesario recalcar en este punto la necesidad de incorporar la evaluación de los resultados parciales como el único medio con el que una administración pública cuenta para poder corregir, profundizar, cambiar, etc. los medios e instrumentos que había preestablecido como convenientes. En definitiva, no debe soslayarse que si los resultados no coinciden con los objetivos planteados, ello afecta también la disponibilidad de recursos para la misma política. La política social basada en el microcrédito y la economía social contempla la posibilidad de su autofinanciamiento siempre que los recursos sean utilizados eficientemente, y en buena medida esto es

lo que hace tan atractivo al instrumento del microcrédito, incluso más allá de las connotaciones sociales y culturales que trae consigo.

5. Con los objetivos planteados ¿se ha dado respuesta a todos los problemas?

No se ha identificado ningún problema dentro de los distinguidos por el PNM para el que no se haya establecido ningún medio u objetivo. El problema más indirectamente tratado es el aumento de la pobreza y la indigencia, en tanto se entiende que se espera que las demás medidas repercutan contrarrestando también este problema, pero sería importante contar una precisión de tales supuestos.

b) Coherencia Externa

1. ¿El PNM contempla la legislación vigente en el territorio nacional?

El nivel de adecuación a la legislación vigente es alto. Desde el inicio existió un esfuerzo de adaptación *a* la legislación vigente en Argentina, pero también de adaptación *de* la legislación a los nuevos objetivos asignados a la promoción del microcrédito, hasta el momento se han concretado casi todas las adecuaciones propuestas. Restaría, lograr la adhesión de una provincia (San Luis) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la Ley 26117/06.

2. ¿Existen políticas o programas vigentes relacionados ya sea por su objeto, espacio o tiempo? ¿Existe coordinación con tales políticas y programas?

En el momento de surgimiento del PNM la reglamentación lo incorpora al PMO. Posteriormente, se creó la denominación "Argentina Trabaja" como marca que comprende al PMO y a sus programas componentes: 1) Proyectos Socioproductivos 2) Programa de Promoción del Microcrédito 3) Programa de Ingreso Social con Trabajo; 4) Programa de Inversión Social. Tal es la disposición actual de jerarquía de la política.

Planes y Programas comprendidos dentro de la marca Argentina Trabaja



Elaboración propia en base a la Res. 2476/2010 del MDS y a información de la web del MDS.

Sintéticamente se ofrece a continuación una referencia sobre las características de los Programas antes mencionados²⁴:

-Proyectos socioproductivos: Es similar al PNM pero incluye como destinatarios a quienes aún no cuentan con un emprendimiento y desean iniciarlo.

-Monotributo Social: Es un régimen tributario optativo, creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de personas en situación de vulnerabilidad que realizan una única actividad económica ya sea productiva, comercial o de servicios; proyectos productivos de hasta tres trabajadores y cooperativas de trabajo.

-Marca Colectiva: Fortalece la comercialización de los productos de los emprendimientos asociativos, facilitando el acceso a la generación de un marca.

-Programa Ingreso Social con Trabajo: Promueve la generación de puestos de trabajo a partir de la capacitación y promoción de la organización cooperativa para la ejecución de obras de infraestructura (urbana, comunitaria, viviendas), mejoramiento de espacios verdes y saneamiento.

Además de ello se encuentra convergencia con las siguientes políticas, cuyo foco se señala brevemente:

-Asignación Universal por Hijo/a: Es un programa de transferencias condicionadas, dirigido a niños/as menores de 18 años y a personas con discapacidad sin límite de edad, cuyos padres se encuentran desempleados o trabajan en el mercado informal o cuyos ingresos son menores al salario mínimo, vital y móvil. Exige que los menores asistan a la escuela, realicen controles periódicos de salud y cumplan con el calendario de vacunación obligatorio²⁵.

-Plan de Seguridad Alimentaria; Línea Pro Huerta: Es una política pública conjunta del MDS y del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca a través del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), destinada a la autoproducción de alimentos con bases agroecológicas, su objetivo central es mejorar la soberanía alimentaria, favorecer la participación y organización de sectores vulnerables de la población y propiciar la comercialización de excedentes.

-Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF): En el mismo sentido y en articulación con el mismo Ministerio se han encontrado espacios de política pública conjunta destinada a la promoción de la Agricultura Familiar.

-ProFeder - Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable: busca fortalecer el desarrollo con inclusión social, integrar las economías regionales y locales a mercados internos e internacionales y generar empleos e ingresos.²⁶

²⁴ Véase: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/>

²⁵ Véase: <http://www.anses.gob.ar/>

²⁶ Para los tres casos, véase: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/>; <http://www.minagri.gob.ar/> o bien: <http://inta.gob.ar/>

-Plan de Abordaje Integral. Este plan procura llegar a pequeños pueblos, parajes y barrios del territorio nacional que se encuentran aislados social y/o geográficamente, promoviendo procesos de inclusión social y desarrollo local a través de la conformación de redes, la promoción de la organización y participación comunitaria y el reconocimiento de las identidades locales.²⁷

-Área de Apoyo a la Economía Popular del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Ministerio de Industria: Contribuye a fortalecer la generación de trabajo genuino en la base social a través de la transferencia de tecnologías de apropiación colectiva²⁸.

-Programa Trabajo Autogestionado: A través del mismo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social procura mantener y generar puestos de trabajo, promocionando y fortaleciendo unidades productivas autogestionadas y mejorar su competitividad y sustentabilidad, tanto como las condiciones de higiene y seguridad de los trabajadores²⁹

-Programa Federal de emergencia habitacional Techo y Trabajo: Se desarrolla conjuntamente desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, buscando contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de los hogares con ingreso por debajo del nivel de indigencia y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad, generando a la vez un sistema de acceso al trabajo a través del modelo del cooperativismo entendiéndolo como herramienta individual y grupal, que permita la resolución del problema laboral a través de la creación de empresas sociales.³⁰

En conclusión, se han encontrado puntos de confluencia con doce programas tanto por orientarse a la misma población objetivo (con matices) como por compartir el enfoque de la economía social; de modo que dichos programas resultan complementarios en los casos específicos.

En referencia a la coherencia externa de la política en estudio, cabe mencionar la existencia de dos institutos públicos orientados precisamente a la coordinación de las políticas sociales vigentes: 1) El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales; y 2) la Red Federal de Políticas Sociales.

“El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) es un organismo de la Presidencia de la Nación creado en el año 2002 con la finalidad de lograr una correcta y eficaz administración de los recursos del Estado destinados a la política social. Por tal motivo, se constituye como un espacio articulador de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción articulados e integrales, optimizando la asignación de los recursos, la transparencia en sus

²⁷ Véase: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/>

²⁸ Véase: <http://www.industria.gob.ar/> y <http://www.inti.gob.ar/atp/economia.htm>

²⁹ Véase: <http://www.trabajo.gov.ar/>

³⁰ Véase: <http://www.vivienda.gob.ar/> ; <http://www.minplan.gob.ar/>

acciones y el control social”³¹ Entre sus objetivos se considera la planificación estratégica de las políticas y programas sociales del gobierno nacional, así como de las estrategias de intervención y de la gestión por resultados; debe además servir de coordinación entre los organismos involucrados en la política social y establecer prioridades y plazos y a partir con ellos, propuestas presupuestarias. Se espera que participe de la articulación entre los niveles de gobierno que concluyen en la prestación de políticas sociales; que promueva la participación de la sociedad civil organizada y del sector privado en el desarrollo y control de las políticas sociales; que favorezca el financiamiento internacional para las mismas; que controle el cumplimiento de objetivos concordantes con las asignaciones de recursos establecidas para cada caso, que disponga auditorías periódicas a los diferentes programas sociales. El CNCPS está integrado por los titulares de ocho ministerios nacionales y de una secretaría del gobierno nacional y se consideran instrumentos de gestión de políticas sociales a los siguientes programas y organismos: Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC); Consejo Nacional de la Mujer (CNM); Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS); Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”; Red Nacional de Actividades Físicas y Desarrollo Humano; Plan Nacional de Abordaje Integral; Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales SIEMPRO) y Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS).

La Red Federal de Políticas Sociales, remite fundamentalmente a la articulación con los gobiernos provinciales y municipales y con las organizaciones no gubernamentales vinculadas a la ejecución de las diferentes políticas; entendiendo como fundamental la posibilidad de diseñar e implementar dichas políticas partiendo de las necesidades efectivamente identificadas en cada territorio y propiciando el involucramiento de actores locales durante el proceso. Mencionada desde el año 2006 como tal, mutó en el tiempo hacia una Red Federal de Control que “está conformada por los Tribunales de las provincias y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Se instituye como un emprendimiento organizacional que integra y complementa las estructuras estatales de fiscalización y auditoría, con el fin de evaluar el desempeño de los programas sociales ejecutados por las jurisdicciones de carácter nacional. Se constituye además como la garante de cobertura de control en el ámbito nacional, a través de relevamiento y acciones directas en el campo de la ejecución de la Política Social” (MDS; 2010: 96).

No se ha encontrado contradicción directa con ninguna política, aunque caben para todos los programas identificados como convergentes, las preguntas realizadas en el apartado correspondiente a factores del contexto socio-económico, en cuanto que tratándose de políticas redistributivas, pierden buena parte de su potencial transformador en un contexto inflacionario. Como señala Garnier (2000) las circunstancias actuales requieren mayor capacidad política porque se necesita una verdadera coordinación entre las políticas públicas y paralelamente entre estas

³¹ Véase: <http://www.politicassociales.gov.ar/institucional.php>

últimas y aquellas disposiciones privadas que influyen en el desarrollo social y económico de nuestras sociedades, ello implica un enfoque integral y centrado en el largo plazo, si lo que se busca es realmente conjugar equidad, eficiencia y democracia. Si bien se trata de una tarea compleja que requiere altamente de capacidad técnica, es sustancialmente una tarea política. Particularmente interesa destacar la necesidad de coordinación de la política social con la política económica y de propiciar la complementariedad entre los objetivos de mejora social y económica para que los logros en ambos campos sean sostenibles en el tiempo.

iv) Síntesis de la evaluación de diseño del PNM

1. Evaluación de racionalidad / A. Análisis de Relevancia: Los problemas

| Preguntas de evaluación | Sí | No | Indicadores | Hallazgos | Valoración | Recomendaciones |
|---|----|----|--|--|------------|---|
| 1. ¿Se han explicitado los problemas principales siendo sencilla su extracción de la planificación del PNM? | | X | Grado de claridad en la formulación de los problemas. Grado de distinción en la formulación de los problemas. | No existe un documento programático. El grado de claridad y distinción en la formulación de los problemas es escaso siendo dificultosa su extracción. | ● | Precisar los problemas principales, definirlos y caracterizarlos en un documento que contribuya a orientar los pasos del PNM. |
| 2. ¿Se encuentran conceptualmente claros los problemas sin ambigüedades en su contenido? | X | | Número de ambigüedades detectadas. Grado de centralidad de las ambigüedades detectadas. | Se detecta una ambigüedad en los problemas identificados, aunque la misma no es central. | ● | Evitar ambigüedades en la conceptualización de los problemas. |
| 3. ¿La definición de los problemas es rigurosa? ¿Ofrecen una imagen fiel de la circunstancia de la población objetivo? | X | | Nivel de vinculación entre la formulación de los problemas y los elementos que caracterizan la situación de la población objetivo. | El escaso grado de claridad en la formulación de los problemas, afecta el alto nivel de vinculación entre la formulación de los problemas y los elementos que caracterizan la situación de la población objetivo. | ● | Actualizar el diagnóstico a partir de la información del seguimiento de la política y de estadísticas externas. Definir un conjunto enteramente distinguible de variables para caracterizar la situación de la población objetivo a través del tiempo. |
| 4. ¿Es exhaustiva la caracterización de la realidad objeto de la intervención? ¿Se han señalado todos los problemas, sin dejar de precisar ninguno? | X | | Número de omisiones de problemas detectadas. | El único problema eludido identificado corresponde a una variable macroeconómica: la inflación. | ● | Realizar un análisis acabado respecto de la inflación como problema paralelo que puede afectar el logro de los resultados. |
| 5. ¿Las necesidades que conforman el problema aparecen cuantificadas? ¿Son mesurables? | | X | Porcentaje de necesidades cuantificadas y/o mesurables en relación con número de necesidades mencionadas en el diagnóstico. | El porcentaje de necesidades cuantificadas y/o mesurables es bajo. | ● | Actualizar permanentemente el diagnóstico basándose en evidencias. Contar con variables claramente identificadas y con información precisa sobre ellas, que posibilite construir una línea de base para una eventual evaluación de resultados e impactos. |
| 6. ¿Se especifican las fuentes de información utilizadas? ¿Y los trabajos de investigación en los que se basa el diagnóstico? | X | | Número de fuentes especificadas según tipo de fuente. Número de investigaciones realizadas y/o tenidas en cuenta en el diagnóstico. | De 20 fuentes identificadas, 18 son de tipo científico, 1 periódica, 1 estadística. Se hace mención a estudios realizados durante el diagnóstico pero salvo uno de ellos, la referencia a los demás no es precisa. | ● | Sistematizar adecuadamente las diferentes instancias de diagnóstico realizadas, a fin de poder contar con dicho material como fuente de consulta durante la implementación y para contribuir a la legitimidad del PNM |
| 7. ¿Han participado de la realización del diagnóstico agentes clave con experiencia en ESyS, gestores, población objetivo? | X | | Porcentaje de agentes clave efectivamente participantes en relación con el total de agentes clave identificados. | El porcentaje de agentes clave efectivamente participantes en relación con el total de agentes clave identificados, es alto. | ● | Incorporar instancias de diálogo con las instituciones microfinancieras no participantes del PNM a fin de explorar las posibilidades de generar sinergias a partir tal encuentro. |
| 8. ¿Se han definido relaciones de causa–efecto en la explicación de los problemas? | X | | Número de relaciones causa–efecto establecidas en la explicación de los problemas. | Se han establecido relaciones de causa–efecto pero con ciertas omisiones y carencias en la profundización de las mismas. | ● | Indagar más profundamente sobre las causas de los problemas, y las relaciones de causa–efecto a fin de facilitar la identificación de objetivos y medios correspondientes para dar respuesta a los problemas relevantes. |

1. Evaluación de racionalidad / A. Análisis de Relevancia: La población objetivo

| Preguntas de evaluación | Sí | No | Indicadores | Hallazgos | Valoración | Recomendaciones |
|---|----|----|---|--|------------|---|
| 9. ¿Se realizaron estudios para la determinación de la población objetivo? ¿Cuáles son las características de tales estudios? ¿Son confiables sus resultados? | X | | Número de estudios de delimitación de la población objetivo realizados y/o tenidos en cuenta en el diagnóstico; según tipo de estudio y nivel de confiabilidad. | Se realizó un estudio de determinación aunque con el PNPM ya iniciado. El estudio es fiable. | ● | Actualizar anualmente el cálculo de la población objetivo constituiría un insumo de información relevante respecto del avance en la implementación del PNM. |
| 10. ¿Ha sido cuantificada la población objetivo en términos absolutos o relativos? | X | | Nivel de cuantificación de la población objetivo. | La población ha sido estimada a partir de la EPH en términos relativos. | ● | Publicar anualmente los cálculos realizados respecto de la población objetivo, así como otras rectificaciones que se hayan realizado al diagnóstico, informes de gestión que den cuenta de las realizaciones y de los resultados parciales alcanzados en cada etapa y del alcance logrado en cada territorio. |
| 11. ¿La población objetivo ha sido caracterizada de modo exacto? ¿Es posible derivar -de esa caracterización- los criterios de selección para considerar a un individuo perteneciente o no a tal población objetivo? ¿Se han establecido criterios de género u otros relevantes? | X | | Grado de precisión en la caracterización de la población objetivo. Grado de vinculación entre los criterios de selección de beneficiarios y la caracterización de la población objetivo. Número de criterios principales y complementarios utilizados. | La aproximación lograda es oportuna presentando un alto grado de precisión. El grado de vinculación entre los criterios de selección de beneficiarios y la caracterización de la población objetivo es alto. Se han considerado dos criterios principales y diez criterios complementarios. | ● | Comparar las estimaciones respecto de la población objetivo con la demanda real de MC, analizando los factores vinculados a sus diferencias, esta información será útil para identificar sesgos ocultos en la delimitación de la población objetivo. |
| 12. ¿La población objetivo ha sido establecida, en términos de cobertura, de modo congruente con el diagnóstico? ¿Es congruente con las necesidades que se han identificado en el diagnóstico? ¿Y con las posibilidades presupuestarias, geográficas y temporales establecidas para el programa? ¿Se encuentra sobreestimada u infraestimada la población objetivo? ¿Se consideran posibles sesgos o barreras de información? | X | | Grado de congruencia de la cobertura en relación con el diagnóstico y en relación con los recursos. Nivel de sobreestimación o infraestimación de la población objetivo detectado. Número de sesgos o barreras de información identificadas en relación a recursos diseñados para superarlas. | El grado de congruencia de la cobertura en relación con el diagnóstico y en relación con los recursos es alto. Existe un riesgo de infraestimación de la población objetivo por no utilizar para su delimitación información respecto de poblaciones rurales, siendo este el principal sesgo. El modelo de gestión a través de organizaciones sociales, puede significar una barrera de acceso para destinatarios rurales. | ● | Realizar estudios para delimitar la situación de la población -potencialmente objetivo- que habita en zonas rurales. |

1. Evaluación de racionalidad / A. Análisis de Relevancia: El Contexto

| Preguntas de evaluación | Sí | No | Indicadores | Hallazgos | Valoración | Recomendaciones |
|--|----|----|--|---|--|--|
| 13. ¿Se utilizaron estudios de contexto socio-económico externo? ¿Se utilizaron estudios de proyección de tendencias futuras? ¿Es posible derivar de ellos posibles escenarios para la ejecución de programa y el modo en que modificaran sus impactos y resultados esperados? | | X | Número de estudios de contexto socio-económico externo realizados o tenidos en cuenta en el diagnóstico. Número de estudios de proyección de tendencias futuras realizados o tenidos en cuenta en el diagnóstico. | No se realizaron ni utilizaron estudios de contexto socioeconómico externo, ni se tuvieron en cuenta estudios realizados por otras instituciones. | ● | Realizar estudios de contexto socioeconómico externo que permitan cierto margen de información sobre factores que se encuentran fuera de la órbita de acción del equipo planificador pero frente a los cuales es posible establecer previsiones. |
| 14. ¿Son instrumentales y dirigidas a la caracterización de la problemática objeto de la intervención las variables consideradas en los estudios? ¿Cómo fueron definidas las variables? ¿Se cuenta con estudios actuales y anteriores? | | | Número de variables consideradas según tipo, vinculación con el problema y tiempo de las mediciones. Número de fuentes de información existentes sobre las variables consideradas. | | <div style="border: 1px solid orange; border-radius: 15px; padding: 10px; text-align: center;"> <p>No es posible dar respuesta a las preguntas 14 y 15, debido a la inexistencia de estudios de contexto.</p> </div> | |
| 15. ¿Resultan rigurosas y fiables las fuentes de documentación e información se utilizaron? ¿Se encuentran actualizadas? ¿Son homogéneas permitiendo comparaciones en el tiempo y en el espacio? | | | Número de fuentes especificadas según tipo de fuente, periodicidad de las mediciones y nivel de confiabilidad de las mismas. | | | |

2. Evaluación de racionalidad / B. Análisis de Pertinencia: Los objetivos

| Preguntas de evaluación | Sí | No | Indicadores | Hallazgos | Valoración | Recomendaciones |
|---|----|----|---|---|------------|--|
| 1. ¿Los objetivos son claros y concretos sin dejar dudas sobre su significado? | | X | Grado de claridad en la formulación de los objetivos. | De 14 conceptos identificados en los objetivos, 7 cuentan con una definición que puede clarificarse y concretarse a través de diferentes documentos, mientras que otros 7 dejan dudas sobre su significado. Además, no transmiten certeza sobre los logros a alcanzar. El grado de claridad en la formulación de los objetivos es bajo. | | Precisar el significado de los objetivos mediante la incorporación de las definiciones conceptuales necesarias, en el documento programático que se propone elaborar. Definir plazos, porcentajes, etcétera de los logros que se pretende alcanzar. |
| 2. ¿Los objetivos son transparentes respecto de los compromisos asumidos? ¿Queda de manifiesto - en forma medible y observable - el rol que desempeñaran los poderes públicos mediante el programa? | X | | Grado de claridad en cuanto a los compromisos y roles que asumen las diferentes partes implicadas en el programa. | El grado de claridad en cuanto a los compromisos y roles que asumen las diferentes partes implicadas en el PNM, es alto. | | Asignar responsabilidades concretas a los diferentes actores en materia de transparencia y libre acceso a la información, logrando así que tanto ciudadanos y organizaciones vinculadas al PNM, como la ciudadanía en general accedan a información de calidad sobre el PNM. |
| 3. ¿Los objetivos son fácilmente traducibles en términos operativos y concretos? ¿Aluden a variables cuantificables y específicas? | | X | Nivel de operativización de los objetivos. Número de variables identificadas según tipo. | El nivel de operativización de los objetivos es bajo ya que de los 10 objetivos explícitos, 4 resultan altamente operativizables, 4 parcialmente y 2 no pueden ser operativizados. Se han identificado 16 variables cuantificables. | | Realizar una revisión, reformulación y operativización de los objetivos tanto explícitos como implícitos del PNM. Dicho esfuerzo sería de gran utilidad para orientar la implementación del PNM y para mejorar la identificación de indicadores a recoger mediante los sistemas de información vigentes. |
| 4. ¿Los objetivos conducen a una sola meta o fin? ¿Los objetivos derivan en acciones hacia un único producto o resultado? | X | | Número de metas identificadas. Número de resultados identificados. | Se ha identificado un objetivo, una meta y un resultado principales. | | Comparar las definiciones relativas a metas y resultados con la revisión propuesta respecto del análisis de problemas y el establecimiento de relaciones causa-efecto. |
| 5. ¿Se han establecido fechas para el logro de los objetivos y la realización de las actividades? | | X | Grado de programación de las actividades y proyecciones para el logro de los objetivos, mediante cronogramas o planificaciones. | Bajo grado de programación de las actividades y proyecciones para el logro de los objetivos, mediante cronogramas o planificaciones | | Programar las actividades en el tiempo, a fin de mantener un ritmo estable en la implementación y progreso del PNM, que permita profundizar la utilidad de las herramientas creadas y valorarla. |
| 6. ¿Se han considerado los factores externos que pueden afectar el logro de los objetivos o su medición? | | X | Número de factores externos considerados en el diseño. | No se encuentran indicios de que se hayan considerado factores externos en el diseño. | | Incorporar la consideración de factores externos, tales como capacidades de las administraciones públicas provinciales y municipales para adaptarse a la propuesta de gestión asociada, reticencias de las organizaciones públicas o sociales respecto de la modalidad de gestión asociada, resistencias de tipo político a la propuesta de la ESyS; variables macroeconómicas como la inflación (ya mencionado); entre otros. |

| 3. Evaluación de coherencia / A. Interna | | | | | | |
|--|----|----|---|---|------------|---|
| Preguntas de evaluación | Sí | No | Indicadores | Hallazgos | Valoración | Recomendaciones |
| 1. ¿Se ha establecido una jerarquía entre los objetivos? ¿Guardan consistencia entre sí? | X | | Grado de jerarquización de los objetivos. Grado de adecuación de la jerarquía de objetivos. | No existe un documento programático en el que pueda observarse el grado de jerarquización de los objetivos y el grado de adecuación de la misma. A partir de la construcción de un árbol de objetivos, puede afirmarse que existe una jerarquía implícita y que la misma es adecuada. | ● | Contrastar el árbol de objetivos aquí propuesto con los actores implicados en el PNM, para obtener más y mejor información sobre la adecuada jerarquización de los objetivos; o bien, realizar un nuevo árbol de objetivos que manifieste tales aspectos. |
| 2. ¿Existe correspondencia entre los problemas (y las causas) identificados en el diagnóstico y los objetivos (y los medios) determinados en el PNM? | X | | Número de causas a las que se da respuesta a través de los medios componentes de la estrategia general. | Se ha dado cuenta solo de una causa, y se ha ofrecido respuesta a la misma mediante la estrategia general. | ● | Realizar un análisis riguroso respecto de las causas de los problemas identificados y un análisis igualmente riguroso respecto de las alternativas de acción ya seleccionadas en relación a otras posibles a fin de corroborar que se están utilizando los medios más adecuados para dar respuesta a las causas de los problemas. |
| 3. ¿Las estrategias de actuación propuestas son coherentes con los objetivos planteados? | X | | Grado de adecuación entre los medios planteados y los fines esperados. | El grado de adecuación entre los medios planteados y los fines esperados es alto. Se identifica una brecha en términos de los plazos de consecución de los fines. | ● | Aplican aquí las recomendaciones ya realizadas respecto de contar con objetivos claramente operativizados y con una planificación en el tiempo del PNM. |
| 4. ¿Las estrategias de actuación propuestas son coherentes con los recursos disponibles? | X | | Grado de coherencia entre las estrategias elegidas y los recursos disponibles. | El grado de coherencia entre las estrategias elegidas y los recursos disponibles, es alto. | ● | Se reitera aquí la importancia de los criterios de transparencia y libre acceso a la información respecto del PNM. Realizar evaluaciones intermedias, fundamentalmente de gestión y de resultados, que permitan corregir o profundizar las diferentes estrategias, identificar indicadores respecto de los que no se está recogiendo información, aproximar avances respecto del logro de los objetivos y fines del PNM, etcétera. |
| 5. Con los objetivos planteados ¿se ha dado respuesta a todos los problemas? | X | | Número de problemas identificados para los que no se establece ningún medio u objetivo. | No se ha identificado ningún problema, para el que no se haya establecido ningún medio u objetivo. | ● | Precisar la teoría del programa, es decir el modo en que se espera que las diferentes estrategias elegidas provoquen cambios en los problemas y sus causas. |

3. Evaluación de coherencia / B. Externa

| Preguntas de evaluación | Sí | No | Indicadores | Hallazgos | Valoración | Recomendaciones |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|--|--|---|---|
| 1. ¿El PNPM contempla la legislación vigente en el territorio nacional? | <input checked="" type="checkbox"/> | | Nivel de adecuación a la legislación vigente. | Nivel de adecuación a la legislación vigente es alto. |  | Lograr la adhesión a la Ley 26117/06 de los dos distritos que aún no la han dado. |
| 2. ¿Existen políticas o programas vigentes relacionados ya sea por su objeto, espacio o tiempo? ¿Existe coordinación con tales políticas y programas? | | <input checked="" type="checkbox"/> | Número de programas y políticas vinculados al programa en estudio que presentan concomitancia en el tiempo, espacio, objeto y/o población objetivo. Número de puntos de coordinación detectados con otras políticas y programas. Número de puntos de contradicción detectados con otras políticas y programas. | Se han encontrado puntos de confluencia con 12 programas. Se ha encontrado también la existencia de 2 organismos públicos nacionales dedicados a la coordinación de tales políticas sociales vigentes. No se ha encontrado contradicción directa con ninguna política o programa vigente. |  | Comunicar este grado de coordinación con otras políticas, de modo accesible al público objetivo, para su mejor aprovechamiento; y al público en general como fortaleza de este conjunto de políticas. |

Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones

"La lógica evaluadora, además de investigadora, técnica o gerencial, es práctica multidisciplinar y socializadora, ya que su verdadera prueba es la utilidad social"
Merino, 2007: 2.³²

Tras el recorrido realizado puede afirmarse que el PNM constituye un ambicioso e innovador programa social que tiene por objetivo la inserción de personas pertenecientes a sectores vulnerables como actores del desarrollo socio-económico local, recurriendo para ello al enfoque y a las herramientas de la economía social y solidaria.

En términos de avances logrados en su primera etapa de implementación, que aquí se ha acotado al período comprendido entre los años 2006 y 2012, puede ofrecerse información sobre los elementos considerados significativos desde la visión de la CONAMI. Para ello se ha seguido la línea de la información ofrecida en los informes de gestión de la CONAMI correspondientes a los tres primeros años de implementación, completando los aspectos propuestos a partir de otros documentos de la misma Comisión para los tres años siguientes, en los que no se publicaron informes de gestión equivalentes.

Durante los primeros tres años, los informes recogían información que refería fundamentalmente a la realización de los objetivos establecidos en la legislación, tales como la conformación de los esquemas de gestión asociada para la implementación del PNM, la vinculación de organizaciones sociales en la ejecución del PNM, la incorporación de trabajadores en el rol de asesores de crédito y en el de prestatarios, hechos todos que suponen avances en la instalación de la ESyS como enfoque y herramienta, y que implicaban la base a partir de la cual concretar los objetivos más complejos ligados al desarrollo integral de las personas, al aumento del empleo y del ingreso, etcétera.

Lamentablemente esos informes se discontinuaron para los años siguientes, de manera que no se cuenta con información sustantiva sobre otras variables más complejas. Sería valioso contar con informes que resultaran enriquecidos anualmente con la incorporación de nuevas variables que ofrecieran tanto información cualitativa como cuantitativa a partir de los datos que se van recogiendo con la ejecución del PNM y con su evaluación.

En todo caso, la tabla siguiente resume la información disponible al respecto, que cuando menos ofrece una noción respecto de la magnitud del PNM en los aspectos allí considerados.

³² Refiriendo a Conseil National de l'Évaluation: "Une évaluation à l'épreuve de son utilité social". Rapport d'activité 2000-2002. France.

| Tabla síntesis: evolución del PNM en su primera etapa de implementación | | | | | | | |
|--|------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Aspectos considerados | Año | 2007³³ | 2008³⁴ | 2009³⁵ | 2010³⁶ | 2011³⁷ | 2012³⁸ |
| Adhesión Legislativas Provinciales + CABA | | 18 | 21 | 21 | 22 | - | 22 |
| Conformación de CGL | | 15 | 18 | 20 | 26 | - | 27³⁹ |
| Esquemas de gestión asociada (redes + consorcios) | | 23 | 26 | 28 | 42 | - | 48⁴⁰ |
| Organizaciones ejecutoras | | 640 | 1.000 | 1.200 | 1329 | - | 1.534 |
| Asesores de crédito | | 2.700 | 4.200 | 5.000 | 5300 | - | 7606 |
| Inversión en millones de pesos⁴¹ | | 64 | 134 | 170 | 355 | - | 900 |
| Prestatarios | | 20.000 | 41.000 | 60.000 | 95.000 | - | 245.950 |
| Créditos otorgados⁴² | | 35.000 | 62.000 | 87.000 | 159.000 | - | 407,881 |

Elaboración propia en base a informes de gestión y otros documentos de CONAMI.

Entre la información que sería de interés poder agregar a la tabla anterior, en los próximos años, surgen aspectos referidos a la sustentabilidad de los emprendimientos, a la utilidad de la capacitación que los emprendedores reciben, al surgimiento de otras iniciativas a partir de los vínculos generados dentro del PNM entre los emprendedores, variaciones en el ingreso de las familias beneficiarias, situación de los hogares emprendedores respecto de la línea de pobreza, mejora de su calidad de vida, entre otros. Con todo, la información existente indica que el PNM ha realizado avances constantes hacia la consecución de sus metas y presenta ya aspectos destacados en términos de transformaciones e innovaciones que merecen destacarse.

³³ Fuente: CONAMI, 2007.

³⁴ Fuente: CONAMI, 2009b.

³⁵ Fuente: CONAMI, 2009c.

³⁶ Fuente: Gandulfo, 2010 en CONAMI, 2012.

³⁷ No se encontraron fuentes fiables para el año 2011.

³⁸ Fuente (salvo que se indique otra): Gandulfo (2013).

³⁹ Fuente: CONAMI (S/D) *Mapa Interactivo de organizaciones y centros de todo el país: Instituciones de Microcrédito*. Consultado el 15/02/2014 en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Mapa/IM.pdf>

⁴⁰ Fuente: IDEM.

⁴¹ Respecto de la inversión, debe aclararse que para los tres primeros años, los millones considerados invertidos no coinciden con los efectivamente transferidos sino con los acordados vía convenio con el conjunto de CGL y redes; ya que las transferencias se realizan en etapas condicionadas cada una al cumplimiento de requisitos vinculados al efectivo otorgamiento de los créditos a los emprendedores. En las fuentes de los años siguientes no se precisa esta aclaración aunque posiblemente continúe siendo válida.

⁴² La diferencia entre la cantidad de prestatarios y la de créditos otorgados en un mismo año que puede observarse en la tabla anterior remite a la rotación de los fondos, que al ser alta permite la renovación del crédito a un mismo emprendedor. Ello indica también una alta tasa de recupero, como generalmente sucede en los programas de microcrédito; claro que esto no debe adelantar necesariamente conclusiones sobre el impacto.

Un primer logro y de carácter innovador ha implicado transformaciones en el plano de lo estatal: en particular con la creación de una serie de organismos que por su propia definición incorporan dos elementos de interés: el reconocimiento explícito de la necesidad de coordinación al interior del estado para garantizar el impacto deseado de las políticas sociales y un nuevo rol del estado como promotor de la gestión asociada con organizaciones privadas y de la sociedad civil. Si entendemos la gestión asociada como un modo de formulación de las políticas públicas que supone la afectación mutua de los participantes para llegar a decisiones asociadas que, a su vez, los vuelven corresponsables por la ejecución de las mismas y por los resultados que se alcancen (Poggiessse, 1994) entonces, la propuesta gubernamental significa una aproximación y una transformación respecto de los mecanismos estatales tradicionales, y puede conducir a una gestión asociada propiamente dicha en la medida que la participación sea incorporada en instancias cada vez más tempranas y profundas de gestión. (Poggiessse, S/D). De ello dependerá la ampliación y la consolidación de la gestión asociada en curso, incluyendo por ejemplo, la asociación para la evaluación del PNM, bajo la idea de planificar mientras se gestiona y gestionar mientras se planifica. Desde esta proyección, es conveniente considerar las competencias con las que las organizaciones implicadas cuentan para la evaluación y monitoreo, a fin de prever los ajustes necesarios en su capacitación. Después de todo, el aprovechamiento que la gestión asociada permite de las competencias y experiencias ya desarrolladas por el sector público no estatal en la materia, así como a la inversa -el aprovechamiento de las fortalezas de lo estatal por parte de las organizaciones de la sociedad civil- es uno de sus principales aportes. Asimismo, la participación de los destinatarios en las diferentes instancias de la gestión, puede ofrecer información clave respecto de las áreas de mejora del PNM.

Por supuesto, el estado, al disponer de múltiples instrumentos tanto como para llegar a dificultar seriamente como para garantizar con firmeza la consolidación de la economía social (Cruz, 2009), y al ser así percibido por los demás actores (Oszlak, O'Donnell; 1984), tiene una mayor responsabilidad. Es un aspecto a considerar en posteriores observaciones de la implementación del programa, el referido a las disputas y procesos micropolíticos que se presentan al interior de estas instituciones con esquemas de gestión asociada; interesa tanto el accionar estatal como el no estatal dada la novedad de los espacios instituidos y la pregunta acerca de los nuevos pasos que deben propiciarse desde uno y otro sector.

Como ha quedado de manifiesto, la gestión asociada en sí misma constituye un campo de estudio específico dentro del PNM, que resultaría de gran interés abordar. En el marco de la evaluación aquí realizada, se destacan las siguientes **recomendaciones relativas a la gestión asociada**, a fin de potenciar la que se considera una fortaleza del PNM:

- a) Incorporar instancias de diálogo con las instituciones microfinancieras no participantes del PNM a fin de explorar las posibilidades de generar sinergias a partir tal encuentro. El porcentaje de agentes clave efectivamente participantes en relación con el total de agentes clave identificados, ya es alto y ha implicado

una alta adecuación de capacidades del sector público para ponerse en marcha, con lo cual es factible encontrar valor en esta generación de nuevas instancias de participación.

- b) Comunicar el grado de coordinación alcanzado con otras políticas y programas tanto del MDS como de otros organismos, de un modo más fácilmente accesible al público objetivo, para su mejor aprovechamiento; y al público en general como fortaleza de este conjunto de políticas.
- c) Replicar el alto grado de claridad en cuanto a los compromisos y roles que asumen las diferentes partes implicadas en el PNM, a otros aspectos del mismo a fin de facilitar la implementación.

Un segundo logro en del PNM, tiene que ver con el importante esfuerzo realizado para la determinación de la población objetivo, en el marco de una propuesta de intervención pública compleja como esta. Esta fortaleza contrasta con debilidades en otras áreas del diseño del PNM, que si bien es cierto que se han ido salvando en el transcurso de la implementación, también lo es que no se han ido plasmando en un documento síntesis que permita orientar la implementación, realizar evaluaciones, identificar áreas de mejora, etcétera. Por este motivo, se ofrecen a continuación, un segundo grupo **recomendaciones relativas a la incorporación de un documento programático**, que debería tener en cuenta lo siguiente:

- a) Precisar los problemas principales, definirlos conceptualmente, caracterizarlos evitando ambigüedades en la conceptualización de los problemas.
- b) Actualizar permanentemente el diagnóstico basándose en evidencias surgidas del seguimiento y/o de fuentes externas. Contar con variables claramente identificadas y con información precisa sobre ellas, que posibilite construir una línea de base para una eventual evaluación de resultados e impactos.
- c) Indagar más profundamente sobre las causas de los problemas, y las relaciones de causa–efecto a fin de facilitar posteriormente, la identificación de objetivos y medios adecuados para dar respuesta a los problemas considerados relevantes.
- d) Realizar estudios para delimitar la situación de la población -potencialmente objetivo- que habita en zonas rurales.
- e) Sistematizar adecuadamente las diferentes instancias de diagnóstico realizadas, - investigaciones, instancias de carácter participativo, etcétera- a fin de poder contar con dicho material como fuente de consulta durante la implementación y para contribuir a la legitimidad del PNM.
- f) Precisar el significado de los objetivos mediante la incorporación de las definiciones conceptuales necesarias, en el documento programático que se propone elaborar y mediante la definición de plazos, porcentajes, etcétera de los logros que se pretende alcanzar.
- g) Realizar una revisión, reformulación y operativización de los objetivos tanto explícitos como implícitos del PNM. Dicho esfuerzo sería de gran utilidad para

orientar la implementación del PNM y para mejorar la identificación de indicadores a recoger mediante los sistemas de información vigentes.

- h) Comparar las definiciones relativas a metas y resultados (recomendación g anterior) con la revisión propuesta respecto del análisis de problemas y el establecimiento de relaciones causa–efecto (recomendaciones a, b, c, y d de este mismo punto).
- i) Con el pasos anteriores ya recorridos, realizar un análisis riguroso respecto de las causas de los problemas identificados y un análisis igualmente riguroso respecto de las alternativas de acción ya seleccionadas en relación a otras posibles a fin de corroborar que se están utilizando los medios más adecuados para dar respuesta a las causas de los problemas.
- j) Revisar la jerarquización de los objetivos: contrastar el árbol de objetivos aquí propuesto con los actores implicados en el PNM, para obtener más y mejor información sobre la adecuada jerarquización de los objetivos; o bien, realizar un nuevo árbol de objetivos que manifieste tales aspectos. Precisar la teoría del programa, es decir el modo en que se espera que las diferentes estrategias elegidas provoquen cambios en los problemas y sus causas.
- k) Programar las actividades en el tiempo, a fin de mantener un ritmo estable en la implementación y progreso del PNM, que permita profundizar la utilidad de las herramientas creadas y valorarla.

En tercer lugar, se considera fundamental, tratándose de un programa ambicioso y complejo, tomar en cuenta la necesidad de realizar análisis de contexto que permitan disminuir las incertidumbres o cuando menos establecer estrategias de respuesta frente a ellas. Estos estudios de contexto podrían realizarse de modo general para todo el país respecto de las principales variables compartidas y en cambio, de modo específico para los diferentes territorios implicados a fin de poder identificar la mayor cantidad de elementos del contexto que puede afectar -positiva o negativamente- el desenvolvimiento del programa y el logro de los objetivos. Por ello, se propone considerar la siguiente serie de **recomendaciones relativas a la la consideración del contexto:**

- a) Realizar estudios de contexto socioeconómico externo que permitan cierto margen de información sobre factores que se encuentran fuera de la órbita de acción del equipo planificador pero frente a los cuales es posible establecer previsiones.
- b) Incorporar la consideración de factores externos, tales como capacidades de las administraciones públicas provinciales y municipales para adaptarse a la propuesta de gestión asociada, reticencias de las organizaciones públicas o sociales respecto de la modalidad de gestión asociada, resistencias de tipo político a la propuesta de la ESyS; variables macroeconómicas como la inflación; entre otros.

En cuarto lugar, interesa referirse más que a un logro, a una promesa del PNM, ya que su propósito se vincula con ofrecer oportunidades a los sectores de la población más vulnerable, y a la vez, de modo sustentable, a través de la promoción de la ESyS desde el sector público. En este sentido, teniendo el PNM un gran potencial de transformación de la realidad que ha elegido como objeto, tiene también una gran responsabilidad en cuanto a su capacidad de ofrecer explicaciones, evidencias, resultados, que permitan mejorar la experiencia y el impacto de este programa como así también aproximar aprendizajes para promover otras experiencias del tipo en la región. En razón de ello, se ofrecen a continuación, una serie de **recomendaciones relativas a la evaluación y monitoreo del PNM:**

- a) Actualizar periódicamente el diagnóstico a partir de la información que puede recogerse con la implementación de la política y con estadísticas externas.
- b) Definir un conjunto enteramente distinguible de variables para caracterizar la situación de la población objetivo y recoger información sobre las mismas variables, que permita comparaciones a través del tiempo.
- c) Actualizar anualmente el cálculo de la población objetivo y compararlo con la demanda real de microcrédito, analizando los factores vinculados a sus diferencias, esta información será útil para identificar sesgos ocultos en la delimitación de la población objetivo.
- d) Realizar evaluaciones intermedias, fundamentalmente de gestión y de resultados, que permitan corregir o profundizar las diferentes estrategias, identificar indicadores respecto de los que no se está recogiendo información, aproximar avances respecto del logro de los objetivos y fines del PNM, etcétera.

En quinto lugar, considerando que la experiencia del PNM con su gestión asociada y su promoción de la ESyS reviste interés público desde múltiples enfoques -en cuanto que es de interés para la sociedad en general, para las organizaciones ligadas a la ESyS, para la academia, etcétera-, revisten importancia ciertas **recomendaciones relativas al criterio de transparencia:**

- a) Asignar responsabilidades concretas a los diferentes actores en materia de transparencia y libre acceso a la información, logrando así que, tanto ciudadanos y organizaciones vinculadas al PNM como la ciudadanía en general, accedan a información de calidad sobre el PNM.
- b) Publicar anualmente los cálculos realizados respecto de la población objetivo, así como otras rectificaciones que se hayan realizado al diagnóstico, informes de gestión que den cuenta de las realizaciones y de los resultados parciales alcanzados en cada etapa, con las precisiones que resulten pertinentes respecto de la gestión asociada y del alcance logrado en cada territorio.
- c) Lograr la adhesión a la Ley 26117/06 de los dos distritos que aún no la han dado, para alcanzar efectivamente a todo el territorio nacional con la política propuesta.

En los párrafos precedentes, se han reorganizado las recomendaciones surgidas de los hallazgos propios de la evaluación de diseño bajo otros criterios, a fin de ofrecer un esquema alternativo de interpretación de las mismas.

Se espera que la evaluación de diseño del PNM aquí realizada constituya un aporte para las diferentes partes implicadas en el mismo y para la ciudadanía interesada en el accionar propuesto por el mismo y que constituya asimismo un aporte tanto en materia de evaluación como en términos de promoción de la economía social y solidaria, entendida en el marco de la economía de la vida.

Bibliografía

- AEVAL. (2010) *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Madrid. Consultado el 12/03/2013 en: http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996) *El estudio de las políticas públicas*. México. Ed. Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2010) *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Nauman para la Libertad.
- AMAYA, P. (S/D) *Evaluación de políticas públicas y transformación social: mejores prácticas, mejor Estado*. S/D
- ANDER-EGG, Ezequiel. 1993. *Técnicas de investigación social*. Buenos Aires: Magisterio del Río de la Plata.
- ASOCIACIÓN CIVIL TES - RED TEKUFEN. (2010) *Evaluación de Impacto: Programa de Bancos Comunales de "Nuestras Huellas"*. Consultada el 24/04/2012 en <http://www.nuestrashuellas.org.ar/blog/wp-content/uploads/2010/03/Evaluacion-de-impacto-NH.pdf>
- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES -ADC- (2009) *¿Qué hicieron nuestros legisladores entre 2006 y 2008?* Informe sobre la actividad legislativa del año 2006 al 2008 del Congreso de la Nación y las Legislaturas de las provincias de Chubut, Córdoba, Jujuy, Mendoza, Misiones, Río Negro, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán. Consultado el 20/02/14 en <http://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2013/05/Que-hicieron-nuestros-legisladores-entre-2006-y-2008-Arg.pdf>
- BALLART, X. (1992) *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- BANCO MUNDIAL/MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. (2011) *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina*. Consultado el 12/03/2013 en http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf?cid=EXT_BoletinES_W_EXT
- BEKERMAN, M. (2004) *Microcréditos. Una estrategia contra la exclusión*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- BEKERMAN, M.; RODRÍGUEZ, S.; OZOMEK, S.; IGLESIAS, F. (2005) *Microfinanzas en la Argentina*. PNUD. Buenos Aires. Consultado el 28/07/2009 en: http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/cenes/Trabajos_publicados/Microfinanzas%20en%20Argentina.pdf .
- BORSOTTI, C. (2007) *Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- BRAUN, C. (2010) *Estudio sobre la implementación de las recomendaciones de las investigaciones referentes a la pobreza y su erradicación, en las Políticas Públicas – Argentina período 1974-2009*. Consultado el 20/02/14 en <http://www.fundaciontiau.org.ar/documentos/126-Informe%20UNESCO%20POBREZA%20-%20Argentina.pdf>
- BUSTELO, M. (2001) *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los Gobiernos Central y Autonómicos en España: 1995-1999*. Capítulo 2. La evaluación de políticas públicas desde una perspectiva histórica.
- CANGIANO, M (S/D) *Argentina: ongs y gobierno, una alianza necesaria en pos del microcrédito*. Consultado el 25/06/2009 en: http://www.eco.unrc.edu.ar/postgrado/Expositores/Módulo_11/Marco_Cangiano/Ponencia_II_Seminario_Internacional.doc.
- CARACCIOLO BASCO, M., y FOTI LAXALDE, M. (2003) *Economía Solidaria y Capital Social. Contribuciones al desarrollo local*. Buenos Aires: Paidós.
- CARBONETTO, S.; CORONEL, M. (S/D) *Consortios de Microcrédito un desafío para la inclusión social. CESS – CEDLQ* en <http://www.mesafederal.com.ar/punlicaciones.htm>
- CIRAVEGNA, D. (2005) "El papel del Microcrédito en la Economía Moderna: El Caso de Italia" en RED AURA. (2005). Op. Cit.
- CIRAVEGNA, D. (2008) "Il sistema produttivo italiano e il ruolo delle piccole e medie imprese" en *Corso Superiore in Economia e Management delle PMI piemontesi*. Università degli Studi di Torino - Scuola di Amministrazione Aziendale.
- COHEN, E., & FRANCO, R. (1993) *Evaluación de Proyectos Sociales*. Madrid: Siglo XXI.
- CORAGGIO, J. L. (2004) *La gente o el capital. Desarrollo local y economía del trabajo*. Buenos Aires: Espacio.

- CORAGGIO, J.L. (2008) "La Economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana". Reconstrucción de una parte de la ponencia presentada en el 3er *Encuentro Latinoamericano de Economía Solidaria y Comercio Justo* organizado por RIPESS en Montevideo.
- CROUZEL, R. (2009) *¿Por qué las Microfinanzas no se desarrollan con más éxito en Argentina?* Microfinance Research Paper, May 2009. IDLO.
- CRUZ, A. (2009) "Redes de economía solidaria – papéis e limites de actores involucrados: trabajadores, universidade e Estado" en *Seminario Internacional La co-construcción de conocimientos y prácticas sobre la economía social y solidaria*. Bs As, UBA.
- CUNILL GRAU, N. (2004) "La democratización de la administración pública – Los mitos a vencer". En *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires. FCE /CLAD.
- ETCHEGORRY, C; MAGNANO, C., MATTA, A. (2009a) "Funcionamiento asociativo y funcionamiento cooperativo: límites para la construcción de un modelo económico alternativo" en *Seminario Internacional La co-construcción de conocimientos y prácticas sobre la economía social y solidaria*. Bs As, UBA.
- ETCHEGORRY, C; MAGNANO, C., MATTA, A. (2009b) "Políticas públicas y economía social: de los supuestos a la implementación" en *Seminario Internacional La co-construcción de conocimientos y prácticas sobre la economía social y solidaria*. Bs As, UBA.
- FUNDACIÓN MENIÑOS (2009) *Evaluación de Resultados en el Programa de Integración Familiar*. La Coruña. Fundación Meniños. Consultado el 24/08/13 en <http://www.meninos.org/Textos/Estudio%20Resultados%20PIF.pdf>.
- FUNDACIÓN W. K. KELLOGG (2001) *Guía de desarrollo de modelos lógicos*. Consultado el 20/06/13 en: http://www.idt.pt/PT/Prevencao/Documents/PIF/guia_ml_es.pdf -
- GARNIER, L. (2000) *Función de coordinación de planes y políticas*. ILPES –CEPAL. Consultado el 30/06/2009 en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/5965/LCIPG126Pa.pdf>
- GONZÁLEZ ARENCIBIA, M.: (2006) *Una gráfica de la Teoría del Desarrollo. Del crecimiento al desarrollo humano sostenible, edición electrónica*. Consultado el 30/06/2009 en: www.eumed.net/libros/2006a/mga-des/
- GONZÁLEZ BOMBAL, I. (2003) *Respuestas de la sociedad civil a la emergencia social*. Buenos Aires: CEDES.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., & OTROS. (2006) *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.
- HINKELAMMERT, F. y MORA JIMÉNEZ, H. (2009) "Por una economía orientada hacia la reproducción de la vida" en *Revista Iconos* N° 33, Quito. FLACSO. Consultado el 26/08/2012 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50903304>
- LEVIN, A. (2009) "Impacto de proyectos de 'Gestión Asociada' en la promoción de políticas sociales innovadoras" en *Seminario Internacional La co-construcción de conocimientos y prácticas sobre la economía social y solidaria*. Bs As, UBA.
- LINDBLOM, C.E. (1991) *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- MERINO, M. (2007) "La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas" en *Papeles de Evaluación 7*. Madrid. AEVAL. Disponible en: http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Papeles/
- NEIROTTI, N. (2000) "Reflexiones sobre la práctica de la evaluación de programas sociales en Argentina" (1995-1999) en *V Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. República Dominicana.
- NEIROTTI, N. (2001) "La función de evaluación de programas sociales en Chile, Brasil y Argentina" en *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires.
- NORAD (1997) *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*. Madrid: Cedeal. Disponible en: <http://latinamerica.dpi.org/documents/NORADManualdeMarcoLogico.pdf>
- ORLANSKY, D. (2006) "El concepto de desarrollo y las reformas estatales. Visiones de los noventa" en *Revista Documentos y Aportes*, N° 6.
- OSUNA, J.L. y MÁRQUEZ, C. (2004) *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Disponible en: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/manualeval.pdf

- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1984) "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación" en KLIKSBERG, B. y SULBRANDT, J. (1984) *Para investigar la administración pública*. Madrid: INAP.
- PETREI, H. (1997) *Presupuesto y control, pautas de reforma para América Latina*. Washington, BID.
- PNUD (1994) *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Cap. 1 Hacia el desarrollo humano sostenible. PNUD.
- PNUD. (2005). *Microfinanzas en la Argentina*. Buenos Aires: PNUD.
- POGGIESE, H. A. (1994) *Metodología FLACSO de Planificación-Gestión*. Serie de Documentos e informes de investigación (Buenos Aires) FLACSO. Documento 163, Junio.
- POGGIESE, H. A. (1994) *Desarrollo Local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas*. FLACSO- PPGA.
- POGGIESE, H. (S/D) *Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos*. Consultado el 08/03/14 en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/poggiесе/13poggi.pdf>
- REBOLLOSO, E. et.al. (2008) *Evaluación de Programas de Intervención Social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- RED AURA. (2005). *Microcrédito contra la exclusión social: experiencias de financiamiento alternativo en Europa y América Latina*. San José de Costa Rica: FLACSO. Consultado el 04/07/2009 en: http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Microcr_ditoespa_ol.pdf
- REDÍN, M. E.; MORRONI, W. F. (S/D) *Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana*. FLACSO-PPGA.
- RENAUD, J., & IGLESIAS, M. F. (2008) *Documento de trabajo N° 18: El impacto social de las microfinanzas. El caso de AVANZAR*. Buenos Aires: Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) - Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- RETA, M., & BARDELLI, B. (2006) Evaluación del gasto social en políticas alimentarias: el caso de la ciudad de Concordia - Provincia de Entre Ríos, Argentina. *XVII Conferencia Internacional Estrategias de Desarrollo y Alternativas para América Latina y el Caribe*. Puebla, México: S/D.
- SAUTU, R. et. al. (2005) *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/campus/metodo/metodo.html>
- SEMINARIO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES (SAPS) de la Universidad Autónoma de Barcelona: <http://www.uab.es/servlet/Satellite/la-investigacion/saps-1266564926664.html>
- SEN, A. (2000) *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- SEN, A.; KLIKSBERG, B. (2009) *Primero la gente*. Buenos Aires: Temas.
- SUBIRATS, J. (2004) "¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?" Ponencia presentada en el *Congreso Internacional del CLAD*. Madrid. Disponible en: <http://books.google.es/books?id=02FUY8CIX78C&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>
- SUBIRATS, J. et. al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- YUNUS, M. (1992) *Hacia un mundo sin pobreza*. Andrés Bello. Santiago de Chile.
- YUNUS, M. (2009) *El banquero de los pobres*. Paidós. Barcelona.
- CIPPES (2013b) *Evolución de precios en Argentina a octubre de 2013*. Consultado el 13/01/2014 en <http://www.cippes.org/>
- CIPPES (2013a) *Políticas redistributivas en un contexto de pobreza e inflación*. Consultado el 13/01/2014 en <http://www.cippes.org/>
- GÓMEZ (2013) *Pobreza e indigencia en Argentina 2013*. Consultado el 13/01/2014 en <http://www.cippes.org/>

Documentos públicos y materiales del MDS y de la CONAMI consultados

- CONAMI (2007) *Informe Primer Año de Implementación Ley 26.117*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Consultado el 28/07/13 en http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Institucional/04.Informe_de_gestion_2007.pdf
- CONAMI (2008a) *De vuelta en pie*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Buenos Aires.

- CONAMI (2008b) *Manual para Metodologías de Grupos Solidarios*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Buenos Aires. Consultado 28/07/13 en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/05.%20Manual%20de%20Grupos%20Solidarios.pdf>
- CONAMI (2009a) *Delimitación de la Población Meta del Programa Nacional del Microcrédito*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Buenos Aires. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/03.%20Metas%20del%20progrma.pdf>
- CONAMI (2009b) *Informe de Gestión 2008*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Consultado el 28/07/13 en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Institucional/05.Informe de gestion 2008.pdf>
- CONAMI (2009c) *Rendimos cuentas 2007 - 2009*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Consultado el 28/07/13 en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Institucional/06.Rendimos cuentas 2007-2009.pdf>
- CONAMI (2010) *Banco Popular de la Buena Fe. Manual de Trabajo*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Buenos Aires. Consultado el 28/07/13 en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/06.%20Manual%20Banco%20Popular%20de%20la%20Buena%20Fe.pdf>
- CONAMI (2011) *Manual de Rendiciones de Cuentas Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social "Padre Carlos Cajade"*. Consultado el 28/07/13 en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/04.%20Manual%20de%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuenta%20s1.pdf>
- CONAMI (2012) *Nuestra palabra tiene crédito. Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito 2010. Documento Síntesis*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Buenos Aires. Consultado el 28/07/13 en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/libro%20final-completo-2012%20en%20baja.pdf>
- CONAMI (S/D) *Mapa Interactivo de organizaciones y centros de todo el país: Instituciones de Microcrédito*. Consultado el 15/02/2014 en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Mapa/IM.pdf>
- CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES (2007) *La Bisagra. Políticas Sociales en acción*. Consultado el 20/02/14 en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Institucional/La Bisagra Politicas Sociales en accion.pdf>
- DECRETOS del PEN N° 165/02; 357/2002; 1195/2002; 78/2007.
- FONCAP (2007) *Programa de Atención a Grupos Vulnerables, Informe Final*. Consultado el 20/06/09 en: <http://www.foncap.com.ar/Files/Informe%20Final%2024-9-07.pdf>
- GANDULFO (2013) *Entrevista*. Consultado el 20/10/13 en <http://www.extension.unicen.edu.ar/economiasocial/?p=1933>
- GANDULFO, A. (2010) "Microcrédito para el desarrollo de la economía social y solidaria: una herramienta de organización popular para la distribución de la riqueza" en CONAMI (2012) *Op. Cit.*
- GANDULFO, A. (2013) "La experiencia Argentina del Programa Nacional de Microcréditos para el Desarrollo de la Economía Social y Solidaria" en el *XVI SEMINARIO ASOCAM Construyendo otra economía. Políticas Públicas para promover Sistemas económicos inclusivos y solidarios*. Quito, Ecuador. Nov 2013. Consultado el 07/01/13 en www.economiaiinclusivasolidaria.info
- LEY NACIONAL N° 26.117 / DECRETO REGLAMENTARIO N° 1305/2006. (S/D) Consultado el 20/06/09 en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar>
- MDS (2010a) *Políticas Sociales del Bicentenario*. Tomo I. Consultado el 20/10/13 en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/FamiliaArgentina/Pol%C3%ADticas%20Sociales%20del%20Bicentenario%20-%20Tomo%20I.pdf>
- MDS (2010b) *Políticas Sociales del Bicentenario*. Tomo II. Consultado el 20/10/13 en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/FamiliaArgentina/Pol%C3%ADticas%20Sociales%20del%20Bicentenario%20-%20Tomo%20II.pdf>
- MDS (S/D) *Guía de trámites Microcréditos para la economía social y solidaria*. Consultado el 20/02/14 en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Tramites/Microcr%C3%A9dito%20final%20Ene2013.pdf>
- MEN (S/D) *Presupuesto Nacional 2007; 2008; 2009; 2010; 2011 y 2012*. Consultados el 18/07/13 en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum07.pdf>;
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum08.pdf>;

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum09.pdf>;
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum10.pdf>;
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum12.pdf>.

- Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Presidencia de la Nación, Argentina. (S/D) *Microcrédito, tecnología y gestión asociada en la agricultura familiar*. PNUD Argentina: Buenos Aires. Consultado el 22/02/14 en http://inta.gob.ar/documentos/la-juntada.-microcredito-tecnologia-y-gestion-asociada-en-la-agricultura-familiar/at_multi_download/file/la%20juntada%20-%20microcredito.pdf
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (2004-2005) *Resoluciones* Nº 2618/04; 1375/04; 504/05.
- SOLÍS, M. (2010) "Los paradigmas del Microcrédito en los países de la región y los desafíos futuros" en CONAMI (2012) *Op. Cit.*

Sitios web de organismos públicos consultados:

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: <http://www.anses.gov.ar/>
- CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. <http://www.politicassociales.gov.ar/>
- INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA: <http://inta.gob.ar/>
- INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL: <http://www.inti.gob.ar/atp/economia.htm>
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA: <http://www.minagri.gob.ar/>
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. <http://www.desarrollosocial.gov.ar>
- MINISTERIO DE ECONOMÍA. <http://www.mecon.gov.ar>
- MINISTERIO DE INDUSTRIA: <http://www.industria.gob.ar/>
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS: <http://www.minplan.gob.ar/>
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: <http://www.trabajo.gov.ar/>
- SISTEMA DE INFORMACION, EVALUACION Y MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES: <http://www.siempro.gov.ar/>
- SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA: <http://www.vivienda.gob.ar/>

Otros sitios web de consultados

- CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/>
- RED INTERCONTINENTAL DE PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: <http://www.ripess.org/>
- COMUNIDAD MICROCRÉDITO: <http://www.microcredito.org.ar/>

Anexos

Índice de Anexos

- i) Ley Nacional N° 26117/2006**
- ii) Decreto Reglamentario N° 1305/2006**
- iii) Consultas sobre información del PNM realizadas**

i) Ley Nacional N° 26117/2006

PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL

Ley 26.117

Establécese la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboren en el cumplimiento de las políticas sociales. Objetivos y Definiciones. Créase el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social y el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito. Exenciones de impuestos y tasas.

Sancionada: Junio 28 de 2006.

Promulgada: Julio 17 de 2006.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTICULO 1º — La presente ley tiene como objeto la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales.

De las definiciones.

ARTICULO 2º — A los efectos de esta ley se entenderá por:

Microcrédito: Aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a los DOCE (12) salarios mínimo, vital y móvil.

Destinatarios de los Microcréditos: Las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social, que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no superen las CINCUENTA (50) canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo, cifra actualizada por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS DE LA REPUBLICA ARGENTINA (INDEC), por puesto de trabajo.

Serán consideradas Instituciones de Microcrédito las asociaciones sin fines de lucro: asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, que otorguen microcréditos, brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la Economía Social.

Del Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social.

ARTICULO 3º — Créase, en el ámbito del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION, el PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, con los siguientes objetivos:

1. Fomentar la Economía Social en el ámbito nacional, propiciando la adhesión de las provincias a la presente ley, haciendo posible su inclusión en los planes y proyectos de desarrollo local y regional;
2. Promover el desarrollo del Microcrédito y fortalecer las Instituciones que lo implementan mediante la asignación de recursos no reembolsables, préstamos, avales, asistencia técnica y capacitación;
3. Organizar el REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE MICROREDITO;
4. Administrar el FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROREDITO que se crea en la presente ley, promoviendo la obtención de recursos públicos y privados;
5. Regular y evaluar periódicamente las acciones desarrolladas procurando mejorar su eficiencia y eficacia;
6. Desarrollar mecanismos que regulen y reduzcan los costos operativos e intereses que incidan sobre los destinatarios de los Microcréditos;
7. Implementar estudios de impacto e investigación de la Economía Social, generando un sistema de información útil para la toma de decisiones;
8. Promover acciones a favor del desarrollo de la calidad y cultura productiva, que contribuyan a la sustentabilidad de los Emprendimientos de la Economía Social;
9. Promocionar el sector de la Economía Social, como temática de interés nacional, regional o local, en el marco de las transmisiones sin cargo previstas por la Ley de Radiodifusión o la que en el futuro sustituya a través del sistema educativo en general;
10. Propiciar la adecuación de la legislación y el desarrollo de políticas públicas en Economía Social.

De la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social.

ARTICULO 4º — Créase la COMISION NACIONAL DE COORDINACION del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, la que actuará como organismo desconcentrado en el ámbito del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION.

De las Funciones.

ARTICULO 5º — La COMISION NACIONAL que se crea por el artículo anterior tendrá las siguientes funciones:

1. Administrar el PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL;
2. Asegurar el cumplimiento de los objetivos de la presente ley, implementando las acciones necesarias para alcanzar los fines propuestos por el PROGRAMA;
3. Brindar información que le fuere requerida por el COMITE ASESOR, en temas referidos al seguimiento y monitoreo de la gestión del FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROREDITO;
4. Proponer, al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION, el dictado de los actos administrativos que fueren necesarios, para la asignación de los recursos del FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, conforme las aplicaciones previstas en la presente ley;
5. Diseñar Programas de financiamiento, asistencia técnica y capacitación a favor de las referidas INSTITUCIONES DE MICROREDITO;
6. Proponer, el dictado de las disposiciones reglamentarias obligatorias para las INSTITUCIONES DE MICROREDITO, debidamente inscriptas en el REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE MICROREDITO;
7. Proponer, al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION, la fijación de topes máximos en materia de tasas y cargos que se apliquen a las operaciones de microcréditos financiadas con recursos del Fondo Nacional;
8. Proponer, al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION, la aplicación de sanciones, incluyendo la exclusión del REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE MICROREDITO en caso de comprobarse incumplimientos a la reglamentación respectiva;
9. Ejecutar los procedimientos de seguimiento, monitoreo, evaluación, proponiendo la aprobación o rechazo de las respectivas rendiciones de cuenta de Proyectos y Planes que realicen las INSTITUCIONES DE MICROREDITO.

La COMISION NACIONAL DE COORDINACION del PROGRAMA promoverá la organización de "Unidades ejecutoras Provinciales o Locales de Economía Social" para aquellas actividades que considere más conveniente realizar a esos niveles.

De su Organización y Composición.

ARTICULO 6º — La COMISION NACIONAL DE COORDINACION del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL estará integrada de la forma que determine la reglamentación y estará a cargo de un COORDINADOR GENERAL, designado por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, quien tendrá rango, jerarquía y remuneración equivalente a la de un Subsecretario ministerial.

De las funciones.

ARTICULO 7º — Serán funciones del Coordinador General:

1. Representar legalmente a la COMISION NACIONAL DE COORDINACION del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL ante las autoridades nacionales, provinciales y con el sector privado;

2. Suscribir cartas compromiso con instituciones u organismos conforme lo disponga la reglamentación.

De los recursos.

ARTICULO 8º — El MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION afectará los recursos necesarios para el funcionamiento de la COMISION NACIONAL DE COORDINACION del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL.

Del Comité Asesor.

ARTICULO 9º — La COMISION NACIONAL estará asistida por un COMITE ASESOR constituido por un representante de los Ministerios de Desarrollo Social de cada una de las provincias argentinas, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de las Instituciones de Microcrédito, conforme lo determine la reglamentación, quienes ejercerán sus funciones "ad honorem".

ARTICULO 10. — Serán funciones y deberes del COMITE ASESOR del PROGRAMA:

1. Asistir a la COMISION NACIONAL en todas las acciones tendientes a la promoción del Microcrédito;
2. Proponer y/o elaborar proyectos para intensificar, ampliar o perfeccionar la atención a las INSTITUCIONES DE MICROREDITO y a los destinatarios finales de sus acciones;
3. Contribuir en el examen y formulación de propuestas destinadas a atender las situaciones que exijan una acción coordinada de las entidades públicas y privadas dedicadas a esta temática;
4. Participar como nexo de comunicación entre la COMISION NACIONAL DE COORDINACION y las INSTITUCIONES DE MICROREDITO.

El COMITE ASESOR del PROGRAMA someterá a la aprobación de la referida COMISION NACIONAL DE COORDINACION del mismo, dentro del plazo que ésta determine, su respectivo reglamento de funcionamiento interno.

Del Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito.

ARTICULO 11. — Créase, en el ámbito del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION, el REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE MICROREDITO, que tendrá a su cargo los procedimientos de inscripción y control de las Instituciones adheridas a los fines de la presente ley, conforme determine la reglamentación.

Del Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito.

ARTICULO 12. — Créase, en el ámbito del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION, un FONDO NACIONAL para la ejecución del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO.

ARTICULO 13. — Dicho FONDO se aplicará a:

1. Capitalizar a las INSTITUCIONES DE MICROREDITO adheridas, mediante la asignación de fondos no reembolsables, préstamos dinerarios y avales, previa evaluación técnica y operativa de las propuestas o proyectos institucionales;

2. Subsidiar total o parcialmente la tasa de interés, los gastos operativos y de asistencia técnica de las INSTITUCIONES DE MICROREDITO que corresponda a las operaciones de su incumbencia;

3. Fortalecer a las INSTITUCIONES DE MICROREDITO mediante la provisión de asistencia técnica, operativa y de capacitación, en forma reembolsable o subsidiada.

De la integración.

ARTICULO 14. — El FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROREDITO estará integrado por:

1. Las asignaciones presupuestarias previstas en la presente ley y las que se establezcan en las respectivas Leyes de Presupuesto para la ADMINISTRACION NACIONAL de cada año;

2. Las herencias, donaciones, legados de terceros, cualquier otro título y fondos provenientes de organizaciones y agencias públicas o privadas de cooperación.

ARTICULO 15. — Fíjase, en la suma de PESOS CIEN MILLONES (\$ 100.000.000), el capital inicial del FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROREDITO, integrado con las partidas presupuestarias asignadas al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, y facúltase al Poder Ejecutivo nacional a efectuar las adecuaciones presupuestarias necesarias en el Presupuesto Nacional vigente. El mencionado FONDO podrá incrementarse conforme a los requerimientos presupuestarios de cada año.

De las Instituciones de Microcrédito y de los Programas.

ARTICULO 16. — Las INSTITUCIONES DE MICROREDITO tendrán a su cargo el financiamiento de "Emprendimientos de la Economía Social", como así también, deberán desarrollar programas de capacitación, asistencia técnica y medición de los resultados de su aplicación.

ARTICULO 17. — La COMISION NACIONAL, promoverá la sostenibilidad de las INSTITUCIONES DE MICROREDITO y el acceso al mismo por parte de los prestatarios finales previstos en la presente ley, estableciendo PROGRAMAS de financiamiento, asistencia técnica y capacitación a favor de las mismas.

Del control.

ARTICULO 18. — La supervisión de la aplicación de los fondos otorgados para la constitución de las carteras de crédito, oportunamente entregados a INSTITUCIONES DE MICROREDITO, estará a cargo de la Comisión que se crea en el artículo 4º de la presente ley.

Dicha supervisión se extenderá hasta que se complete la primera colocación de la totalidad de los fondos recibidos por la respectiva INSTITUCION la que deberá presentar la documentación respaldatoria del total de los microcréditos otorgados, dándose por cumplida la rendición de cuentas, con el dictado del pertinente acto administrativo de cierre de la actuación.

La COMISION NACIONAL podrá monitorear las sucesivas colocaciones de fondos, especialmente el monto y la tasa de recupero alcanzado de acuerdo al contrato de crédito, quedando facultada a arbitrar los medios tendientes al recupero de aquéllos carentes de

aplicación conforme los objetivos de la presente ley. Si se determinaran falencias, la institución de microcrédito será sancionada, sin perjuicio de las acciones legales que fueren menester. A los efectos indicados, las "INSTITUCIONES DE MICROCREDITO" deberán cumplimentar las obligaciones informativas periódicas que establezca la reglamentación pertinente al PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROCREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL.

Si se determinaran irregularidades, la INSTITUCION DE MICROCREDITO será sancionada por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION con apercibimiento, suspensión en el Registro por un plazo máximo de SEIS (6) meses o exclusión definitiva de aquél. La suspensión en el registro implica la imposibilidad de recibir recursos provenientes del FONDO NACIONAL creado por el artículo 12 de esta ley.

La sanción se graduará de acuerdo con la gravedad de la irregularidad detectada y probada y por los antecedentes de la INSTITUCION.

La reglamentación establecerá el procedimiento a seguir en estos casos, asegurando el respeto del derecho de defensa de la INSTITUCION involucrada.

De las exenciones.

ARTICULO 19. — Las operaciones de microcréditos estarán exentas de tributar los impuestos a las ganancias, ganancia mínima presunta, al valor agregado, según corresponda.

ARTICULO 20. — Las INSTITUCIONES DE MICROCREDITO que reciban recursos provenientes del FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROCREDITO deberán aplicarlos exclusivamente a los fines convenidos, debiendo conservar los que se encuentren en disponibilidad, en cuentas corrientes o cajas de ahorro de entidades bancarias hasta el momento de su otorgamiento.

Asimismo, deberán dispensar idéntico tratamiento a los recursos obtenidos por la cancelación de los créditos efectuada por los destinatarios de los microcréditos otorgados.

ARTICULO 21. — Invítase a las provincias a adherir a la política de otorgamiento de exenciones de impuestos y tasas en sus respectivas jurisdicciones, como así también a crear Fondos Provinciales o Municipales de Economía Social destinados a los mismos fines previstos en la presente ley.

ARTICULO 22. — Incorpórase como apartado N° 10 del punto 16 del inciso h) del artículo 7° de la Ley de Impuesto al Valor Agregado, texto ordenado en 1997, el siguiente texto: "10." Los intereses de las operaciones de microcréditos contempladas en la Ley de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social."

ARTICULO 23. — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS VEINTIOCHO DIAS DEL MES DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL SEIS.

— REGISTRADA BAJO EL N° 26.117 —

ALBERTO BALESTRINI. — JOSE J. B. PAMPURO. — Enrique Hidalgo. — Juan Estrada.

ii) Decreto Reglamentario N° 1305/2006

Decreto 1305/2006 - Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (Reglamentación)

Publicado en B.O.: 29-9-2006

VISTO el Expediente N° E-36191-2006 del Registro del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y la Ley N° 26.117, y CONSIDERANDO:

Que, el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION, el 28 de junio del 2006, sancionó la Ley N° 26.117 denominada de PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL.

Que, dicha norma tiene por objeto la promoción y regulación del microcrédito a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la Sociedad Civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales.

Que de esta manera se logrará promover el acceso al crédito a los sectores más vulnerables de la Sociedad, otorgándole institucionalidad a las microfinanzas, poniendo una vez más en práctica una política social de derechos y obligaciones.

Que, la nueva norma posibilitará el acceso al microcrédito a toda persona que reuniendo las condiciones pertinentes, no cuente con las garantías patrimoniales y/o no pueda cumplimentar los procedimientos y requisitos que, habitualmente, requieren las entidades bancarias.

Que, el cumplimiento de las obligaciones emergentes del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, que involucran a los distintos actores, a partir del ejercicio de la responsabilidad social, fortalecerá valores sociales, tales como la confianza como parte de la construcción del capital social.

Que la Ley N° 26.117, que se reglamenta mediante el presente decreto, implica el desarrollo de capacidades asociativistas, solidarias y de concientización de valores, en orden al crecimiento de la persona.

Que, asimismo, dicha norma es estratégica, por cuanto se proyecta sobre la política económica, generando una estructura distinta, que no es la correspondiente a las finanzas convencionales, sino a las solidarias y cooperativas, que están sustentadas en relaciones de reciprocidad y distribución.

Que, así también, facilitará el desarrollo de emprendimientos de la economía social, cuyos titulares no tienen acceso al crédito bancario.

Que el valor social de las microfinanzas no es sólo mensurable en términos económicos, sino también, y este es su valor fundamental, en términos de desarrollo social y humano.

Que, el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL "MANOS A LA OBRA", creado por la Resolución N° 1375 del 13 de abril de 2004, del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, prevé, en una de sus líneas, el acceso al crédito, respetando el

perfil productivo del territorio para generar desarrollo local, y fomentar el crecimiento económico regional, sin descuidar la mirada de un proyecto integral, nacional y popular.

Que existen numerosas Instituciones sin fines de lucro y programas gubernamentales dedicados al microcrédito.

Que el PODER EJECUTIVO NACIONAL está interesado en acompañar a las Instituciones que ya trabajan en microfinanzas y a aquéllas que adhieran a la operatoria del nuevo régimen de promoción del microcrédito.

Que en la elaboración de la reglamentación que es materia del presente, se ha contado con el valioso aporte de representantes de organizaciones provenientes de todo el país, dedicadas al sector de las microfinanzas.

Que, por lo expresado, se considera de significativa trascendencia reglamentar la Ley Nº 26.117, a fin de posibilitar la puesta en marcha de una herramienta considerada estratégica para el desarrollo de la economía social.

Que, en ese orden de ideas, se propone regular aquellas materias estrictamente necesarias que contribuyan a la adecuada aplicación de la Ley Nº 26.117.

Que la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL ha tomado la intervención de su competencia.

Que el PODER EJECUTIVO NACIONAL se encuentra facultado para el dictado del presente en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 2 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello, EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA DECRETA:

Artículo 1º — Apruébase la reglamentación de la Ley Nº 26.117 denominada de PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, la que como ANEXO I forma parte integrante del presente decreto.

Artículo 2º — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

— KIRCHNER. — Alberto A. Fernández. — Alicia M. Kirchner.

ANEXO I

REGLAMENTACION LEY Nº 26.117 DE "PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL"

ARTICULO 1º — A los efectos de cumplimentar el objeto de la Ley que se reglamenta, estipulado en su artículo 1º, incorpórase el PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL al PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL "MANOS A LA OBRA", que ejecuta el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, con el objeto de:

- 1) Generar y favorecer el crecimiento de los ingresos de personas y/o grupos asociados, sustentables en el marco de la economía social.
- 2) Consolidar una red pública con la intervención del Estado Nacional y la Sociedad Civil que permita la aplicación de las políticas sociales integrales.

3) Fortalecer desde una cultura de la solidaridad, el nivel de gestión de las organizaciones de la Sociedad Civil, desde un abordaje innovativo para que éstas puedan operar con estándares determinados en cuanto a procesos de previsibilidad en la aplicación de la metodología del microcrédito.

ARTICULO 2º — El concepto de microcrédito contemplado en el Artículo 2º de la ley, refiere aquellos préstamos que permitan, a emprendedores, contar con un capital de giro destinado a financiar la actividad de emprendimientos productivos y de comercialización de bienes y servicios, individuales o asociativos, en el marco de las acciones promovidas por el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL “MANOS A LA OBRA”.

Serán considerados destinatarios del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL:

1. Las personas físicas de escasos recursos, cuyos emprendimientos formen parte de programas integrales de desarrollo local, para su reinserción laboral, apoyados por las Provincias, los Municipios y/o el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Se tendrá especial atención sobre personas o grupos asociativos con capacidades diferentes.

2. Serán considerados grupos asociativos de escasos recursos, entre otros, los siguientes:

a) Los grupos de gestión asociada constituidos por personas de escasos recursos, unidos por un proyecto común, de hasta CINCO (5) miembros.

b) Las Cooperativas encuadradas en lo normado por la Resolución Nº 3026 del 26 de septiembre de 2006 del INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL.

Las Instituciones de microcrédito contempladas en el artículo 2º de la Ley Nº 26.117 serán organizaciones gubernamentales o no gubernamentales que registren antecedentes en la ejecución y administración de programas sociales de promoción, prevención, desarrollo comunitario y seguridad social, o consorcios de gestión de acuerdo a lo establecido en la Resolución Nº 2618/04 del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

ARTICULO 3º — Dentro de los alcances del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, creado por la Ley que se reglamenta, se incluyen objetivos que comprenden a las Provincias, Municipios e Instituciones que trabajan en microfinanzas.

Para aplicar estos principios en todo el territorio nacional, se deberá propender la adhesión de las Provincias a la Ley Nº 26.117, debiendo promover la exención de impuestos y tasas en sus respectivas jurisdicciones, con relación a aquellos beneficiarios de microcréditos para el desarrollo de proyectos de la economía social.

ARTICULO 4º — La COMISION NACIONAL DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL actuará como organismo desconcentrado del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y dependerá de la SECRETARIA DE POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO de dicha jurisdicción.

ARTICULO 5º — A los efectos de asegurar el cumplimiento de las funciones de la COMISION NACIONAL DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROCREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, de conformidad con lo establecido en el Artículo 5º de la Ley Nº 26.117, el Coordinador General de la misma, en un plazo de SESENTA (60) días desde la publicación del presente, deberá elevar a la SECRETARIA DE POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, un Reglamento Interno de Funcionamiento de la citada COMISION, para su correspondiente aprobación.

ARTICULO 6º — Establécese que la COMISION NACIONAL DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROCREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, se regirá por el Reglamento Interno de Funcionamiento, aprobado por la SECRETARIA DE POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y estará dirigida y administrada por UN (1) Coordinador General designado por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, quien tendrá rango, jerarquía y remuneración equivalente a la de un Subsecretario ministerial. El Coordinador General estará asistido por un DIRECTORIO integrado por OCHO (8) miembros de los siguientes Organismos:

UNO (1) por el MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, UNO (1) por el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, UNO (1) por el MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, UNO (1) por el INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL, UNO (1) por el CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER, UNO (1) por el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS, UNO (1) por la COMISION NACIONAL ASESORA PARA LA INTEGRACION DE PERSONAS DISCAPACITADAS y UN (1) miembro de JURISDICCION PROVINCIAL, cuya provincia hubiera adherido a la Ley Nº 26.117.

Los miembros de los organismos nacionales serán designados como directores por el titular de la SECRETARIA DE POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, sin perjuicio de las funciones que desempeñen en su lugar de origen, duraran DOS (2) años en sus funciones, pudiendo ser removidos en la forma que establezca el Reglamento de Funcionamiento Interno.

Deberán reunir como requisito DOS (2) años, como mínimo, de desempeño de gestión en el área de políticas sociales, en un cargo o función no menor a Director nacional. Cuando fuere necesario, el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, se hará cargo de los gastos y viáticos que se originen en cumplimiento de sus funciones.

En relación al miembro de jurisdicción provincial también será designado por el titular de la SECRETARIA DE POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, con idénticos plazos de duración en el ejercicio de su función que los mencionados precedentemente, pudiendo ser removido en la forma que establezca el Reglamento de Funcionamiento Interno.

Deberá reunir como requisito DOS (2) años, como mínimo, de desempeño de gestión en el área de políticas sociales, en un cargo o función no menor a Director provincial o su equivalente, y percibirá mientras dure en el ejercicio de la función en concepto de gasto de representación, una suma máxima equivalente al Nivel A, Función Ejecutiva - Nivel III

del SISTEMA NACIONAL DE LA PROFESION ADMINISTRATIVA (SINAPA), aprobado por Decreto N° 993/91 (t.o. 1995).

ARTICULO 7º — Sin reglamentar.

ARTICULO 8º — El MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL asignará recursos humanos, los espacios físicos, y el equipamiento necesarios para el funcionamiento de la COMISION NACIONAL DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, arbitrando los medios que aseguren su aplicación en todo el ámbito del territorio nacional.

ARTICULO 9º — El COMITE ASESOR de la COMISION NACIONAL DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL estará integrado por un representante titular y un suplente de los Ministerios o Secretarías de Desarrollo Social de cada una de las Provincias que hubieren adherido a la Ley N° 26.117; y por un representante titular y un suplente, de las Instituciones de Microcréditos, por cada una de las regiones que se mencionan a continuación: UN (1) representante por la Región del NOA, UN (1) representante por la Región del NEA, UN (1) representante por la Región Centro, UN (1) representante por la Región Patagonia Norte, UN (1) representante por la Región Patagonia Sur, UN (1) representante por la Región Cuyo, UN (1) representante por la Provincia de Buenos Aires, UN (1) representante por los distritos del conurbano bonaerense y UN (1) representante por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las reuniones del COMITE ASESOR serán presididas por el COORDINADOR GENERAL, quien podrá delegar tal función en uno de los integrantes del DIRECTORIO.

El COMITE ASESOR se reunirá una vez por cuatrimestre y los gastos de traslados estarán cubiertos por la COMISION NACIONAL DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL.

ARTICULO 10. — Sin reglamentar.

ARTICULO 11. — Sin reglamentar

ARTICULO 12. — Sin reglamentar.

ARTICULO 13. — La administración y ejecución del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL estará a cargo de la COMISION NACIONAL DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, aplicándose al efecto el FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROREDITO.

La COMISION NACIONAL podrá diseñar líneas de financiamiento específicos, según las necesidades del sector de prestatarios y de las Instituciones de Microcrédito.

A ese efecto, el COMITE ASESOR podrá elevar sugerencias y propuestas diversas, como así también diseñar y proponer un sistema de control y gestión unificado para todas las Instituciones inscriptas en el REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE MICROREDITO.

ARTICULO 14. — Sin reglamentar.

ARTICULO 15. — Sin reglamentar.

ARTICULO 16. — Sin reglamentar.

ARTICULO 17. — Sin reglamentar.

ARTICULO 18. — Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley que se reglamenta, la UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, podrá realizar las tareas de contralor previstas en la Ley Nº 24.156 y sus modificaciones, respecto de los fondos transferidos en el marco del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL.

ARTICULO 19. — La ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, en un plazo no mayor a SESENTA (60) días desde la publicación del presente en el Boletín Oficial, deberá adoptar las medidas que resulten necesarias en relación a lo dispuesto en el artículo 19 de la ley que se reglamenta.

ARTICULO 20. — Sin reglamentar.

ARTICULO 21. — Sin reglamentar.

ARTICULO 22. — La ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, en un plazo no mayor a SESENTA (60) días desde la publicación del presente en el Boletín Oficial, deberá adoptar las medidas que resulten necesarias en relación a lo establecido en el artículo 22 de la Ley que se reglamenta.

Ante cualquier inconveniente o sugerencia respecto a nuestra web, visite el área de Preguntas Frecuentes, o contáctese con nuestro webmaster. Háganos llegar sus comentarios o sugerencias. Reporte inexactitudes desde aquí.

Los lectores pueden expresar libremente sus opiniones en nuestra página. La redacción no se responsabiliza por los comentarios de los mismos, ni necesariamente comparte las opiniones vertidas por éstos.

No están permitidos los insultos ni agresiones de ninguna índole, ni las publicidades.

iii) Consultas exploratorias sobre información disponible del PNM realizadas a miembros de CONAMI

- Marcos Solís, Director Nacional de CONAMI.
- Margarita Córdova, Consultora en Microcrédito, PNUD-MDS.
- Lizette Aguirre, Técnica de la CONAMI para la Región NOA.
- Paula Faedi, Técnica de la CONAMI para la Provincia de Córdoba.

Consultas realizadas

- Información sobre CONAMI y organizaciones ejecutoras. Responsables, competencias, vínculos entre las áreas u organismos.
- Existencia de un documento programático. Principales documentos existentes.
- Existencia de una línea de base.
- Existencia de un sistema de seguimiento del PNM, variables consideradas.
- ¿Se han realizado evaluaciones del PNM?
- ¿Cuáles han sido las características principales de estas evaluaciones? ¿Cuál ha sido el alcance de las mismas? ¿Y su unidad de análisis? ¿A cargo de quien/es han estado estas evaluaciones? ¿Cuáles han sido los principales hallazgos encontrados?
- ¿Se han publicado las evaluaciones realizadas? En caso de no haberse publicado ¿es posible acceder a ellas?
- En caso de que no se hayan realizado evaluaciones ¿está prevista su realización?
- ¿Ha habido oportunidad de introducir modificaciones en la implementación del PNM en función de la información obtenida mediante las evaluaciones/aprendizajes producto de la implementación/seguimiento?
- ¿Cuáles han sido o son las principales dificultades para evaluar/implementar este programa?
- ¿Cuáles han sido o son los principales aprendizajes en torno a cómo evaluar este programa?
- Tomando en cuenta que el PNM contiene objetivos de índole económica como objetivos de tipo social ¿podría decirse que se han tomado en cuenta ambos tipos de objetivos a la hora de implementar/evaluar?
- Utilidad de una evaluación de diseño y de una evaluación de evaluabilidad.
- Posibilidad de realizar entrevistas o talleres con equipos de CONAMI.
- Posibilidad de encuesta a organizaciones ejecutoras y/o emprendedores.