

**X Seminario de RedMuni:**  
**“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”**  
13 y 14 de agosto de 2009

**POLITICA SOCIAL ARGENTINA. ANALISIS DEL CASO DEL COMPONENTE INSUMOS  
Y HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL EN  
FORMOSA**

AUTORES

**Ing. Federico Javier MURACCIOLE\***

**Lic. Diego Carlos ORTIZ\*\***

Institución

**Universidad Nacional de Formosa**

RESUMEN

Se pretende hacer un análisis descriptivo de la implementación de uno de los Componentes del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que es el denominado Herramientas X Trabajo para el Desarrollo Local y la Economía Social en la Provincia de Formosa.

En una primera parte se hace mención a aspectos teóricos de las políticas sociales y su relación con el tema de análisis. Seguidamente se presenta un estudio de caso, como Informe de Experiencia, que es el desempeño e impacto del Componente Insumos y Herramientas para el Desarrollo Local y la Economía Social en la Provincia de Formosa en el período febrero 2004 – febrero 2008. Si bien no podría considerarse a este trabajo como una investigación de corte académico, se pretende contribuir al análisis cualitativo del Componente. Los resultados de éste análisis podrán servir de marco para mejorar la implementación de una segunda etapa del mismo. Finalmente, a modo de conclusión, con

los elementos obtenidos se relacionan los objetivos del Componente con los resultados del mismo en el marco temporal y espacial ya mencionado.

¿Podemos pensar en que los beneficiarios JJHD, al poner en marcha actividades socioproductivas, mejorarán sus condiciones de vida? La respuesta a esta pregunta implica necesariamente conocer cuál es la realidad actual de los beneficiarios JJHD, cuál es el punto de partida a partir del cual queremos *mejorar* sus condiciones de vida. No debemos desconocer que un JJHD del conurbano bonaerense parte de una realidad en extremo opuesta a la de muchas provincias argentinas, incluso la realidad de las provincias no es equiparable entre sí. La centralidad, o exceso de centralismo, en la gestión de un programa de alcance nacional no parece ser buena consejera en este sentido.

\* Ingeniero Industrial egresado de la Universidad Nacional de Córdoba. Maestrando en Desarrollo y Gestión Territorial (Universidad Nacional de Rosario). Doctorando en Estudios Sociales Agrarios (CEA – UNC). Docente de la Cátedra Organización y Gestión de la Calidad de la Carrera Licenciatura en Bromatología de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Nacional de Formosa. Barrio Presidente Illia Casa 249 – CP 3600 – Formosa – TE: 03717 450586. federico\_muracciole@hotmail.com

\*\* Egresado de la Universidad Nacional de Rosario como Licenciado en Relaciones Internacionales. Maestrando en Desarrollo y Gestión Territorial (Universidad Nacional de Rosario). Doctorando en Estudios Sociales Agrarios (CEA – UNC Especialista Universitario en Estudios Sociales de la Ciencia y la Innovación Tecnológica (OEI – Universidad de Oviedo). Experto en Buenas Prácticas en Cooperación Universidad – Empresa para el Desarrollo (OEI – Universidad Politécnica de Valencia). Docente de las Cátedras Comercialización Agroalimentaria I, Comercio Exterior de Productos Perecibles y Recursos Humanos y Desarrollo Personal de la Carrera Técnico en Agronegocios de la Facultad de Recursos Naturales de la Universidad Nacional de Formosa. Becario de Iniciación a la Investigación SeCyT – UNaF. Director del Instituto Superior de Estudios Territoriales (ISET).. Antonio Beruti 640 – CP 3600 – Formosa – TE: 03717 458133. [diegoc@uolsinectis.com.ar](mailto:diegoc@uolsinectis.com.ar)

# **POLITICA SOCIAL ARGENTINA. ANALISIS DEL CASO DEL COMPONENTE INSUMOS Y HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL EN FORMOSA**

Ing. Federico J. Muracciole – Lic. Diego C. Ortiz

## **Introducción**

Se pretende hacer un análisis descriptivo de la implementación de uno de los Componentes del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que es el denominado Herramientas X Trabajo para el Desarrollo Local y la Economía Social en la Provincia de Formosa.

En una primera parte haremos mención a aspectos teóricos de las políticas sociales y su relación con el tema de análisis. Seguidamente haremos un estudio de caso que es el desempeño e impacto del Componente Insumos y Herramientas para el Desarrollo Local y la Economía Social en la Provincia de Formosa en el período febrero 2004 – junio 2008. Si bien no podría considerarse a este trabajo como una investigación, queremos contribuir al análisis cualitativo del Componente uno de cuyos fines podrá ser servir de marco para mejorar la implementación de una segunda etapa del mismo. Finalmente, a modo de conclusión, con los elementos obtenidos trataremos de relacionar los objetivos del Componente con los resultados del mismo en el marco temporal y espacial ya mencionado.

## **Estado de Bienestar y Gasto Público Social**

Para comenzar este desarrollo creemos conveniente abordar el análisis teórico desde lo amplio a lo estrecho, desde lo general a lo particular.

En el sentido de las políticas sociales, el término más abarcador es el de Estado de Bienestar. Podemos definirlo como un conjunto de instituciones que buscan distribuir poder de demanda por mecanismos independientes a los que tienen lugar por medio del mercado. (LO VUOLO, BARVEITO; 1998)

De esta definición podemos analizar varios aspectos que parecen trascendentes. En primer lugar, la palabra “Estado” nos referencia algo grande, abarcador, que atiende las necesidades de una población importante, dentro de un espacio definido; y la palabra “Bienestar” nos conduce a la satisfacción plena y constante de las necesidades básicas de las personas que atiende, de una forma digna.

A la primera parte del término le podemos adjudicar la parte de la definición que dice que se trata de un conjunto de instituciones, y que por definición trabajan en forma conjunta y coordinada dentro de un mismo contexto social, cultural, económico y legal para componer un “Estado”. La segunda parte de la definición tiene que ver con la palabra “Bienestar” incluida en la denominación. Los mecanismos de distribución independientes al mercado, son los que garantizan la satisfacción de las necesidades de las personas que forman parte de ese Estado.

Los mecanismos utilizados por las instituciones son la creación y distribución de “moneda social”; ésta se entiende como “una representación de valor capaz de concretarse en ciertos bienes y servicios, y cuyo poder de intercambio emana de normas legales legitimadas por las estructuras de integración social vigentes”. (LO VUOLO, BARVEITO; 1998)

Por lo tanto, son los bienes y servicios utilizados por las instituciones componentes del “Estado de Bienestar” los que contribuyen a garantizar, justamente, el bienestar de la población de un Estado. Es por esto que se puede tomar como una medida del tamaño, el alcance y la importancia que tiene el Estado de Bienestar, y por ende las instituciones sociales que lo componen, la cantidad de “moneda social” destinada por el Estado Nación. “La magnitud de *moneda social* puesta en circulación en la sociedad es una referencia válida para ponderar el poder de demanda otorgado por esta vía y los alcances redistributivos de las instituciones sociales”. (LO VUOLO, BARVEITO; 1998)

La forma más simple y más utilizada para medir el volumen de “moneda social” puesta en circulación es asociarla directamente al gasto público social (GPS). En este caso se utiliza la suposición de que la “moneda social” es directamente proporcional al GPS, es decir que los gastos de administración e implementación son variables y mantienen un porcentaje estable con respecto al mismo GPS. Es decir si este aumenta un 10%, la magnitud de “moneda social” y de gastos administrativos y de implementación aumentarán también en el orden del 10%.

Desde el punto de vista del análisis económico, esta suposición podría tomarse como cierta en algunos casos donde los costos fijos son mínimos en comparación a los variables. En casos distintos podríamos suponer que un aumento del 10% en el GPS aumentaría en mayor medida el porcentaje de moneda social en circulación.

Este es el inicio del análisis que se debe hacer del gasto público social, lo más importante a la hora de evaluar el mismo es considerar su nivel, estructura y distribución en relación con los objetivos que se pretende alcanzar. (LO VUOLO, BARVEITO; 1998)

En este sentido suelen utilizarse dos procedimientos:

- 1) Evaluar la magnitud de los recursos asignados a fines sociales y compararlos con patrones de la experiencia internacional. El indicador que se utiliza es GPS/PBI.
- 2) Comparar la evolución del GPS en diferentes periodos. Aquí el indicador es el GPS por habitante. Analiza la dirección (aumento o disminución) y la tasa de variación del GPS en diferentes períodos.

De lo expuesto se dan dos conclusiones: la primera es que ambos toman el supuesto implícito de que a mayor gasto social, mayor bienestar para la población; y la segunda es que podemos diferenciar los dos procedimientos como uno de carácter estático, el primero, que realiza la comparación en un mismo periodo de tiempo, y el otro dinámico, ya que hace la comparación a través de diferentes espacios temporales.

Se podría seguir hablando mucho sobre el “Estado de Bienestar”, pero aunque es parte importante, no es el centro de nuestro análisis y debemos continuar descendiendo hacia los particular. Lo último, en este sentido, para decir del tema es la distribución que tiene el GPS, en general, y particularmente en la Argentina donde se dio históricamente una preponderancia marcada de tres funciones del Estado de Bienestar: la previsión social, la salud y la educación. En la Argentina, entre los tres suman aproximadamente el 85% del GPS, 38% se asigna a previsión social, 26% a salud y 21% a educación. El restante 15% se distribuye en: asignaciones familiares, trabajo, asistencia social, vivienda, saneamiento urbano y otros.

Otras características del GPS en Argentina son:

- La relación GPS/PBI se mantuvo en torno al 18%;
- El GPS creció en términos reales a razón del 2,3% anual, entre 1970 y 1994;
- Los programas de asistencia social directa se mantuvieron durante el mismo período en 1,5% del PBI;

- Se verifica un comportamiento pro-cíclico del GPS; esto atenta fuertemente contra el propósito dinamizador que debe tener el Gasto Público en tiempos de contracción de la economía;
- Especialización institucional y de las fuentes de financiamiento;
- Por último, la rigidez y el carácter residual del gasto social asistencial frente a la expansión de los niveles de pobreza y las tasas de desempleo.

### **Políticas asistenciales: últimos antecedentes en la Argentina<sup>1</sup>**

Podemos tomar como antecedentes más cercanos los planes sociales lanzados entre 1993 y 1995, definidos como “la decisión estratégica de asumir una opción preferencial para los pobres” (BARBEITO, A. y otros; 1999); éstos no fueron más que una simple exposición de programas independientes, muchos de los cuales ya existían.

La referencia más importante durante los años '90 fue el Plan Social 1995, surgido como una “evolución” de los planes que se venían implementando durante esos años; éste hizo énfasis en la eficiencia del gasto público mediante la focalización de los programas.

Este objetivo de focalización es claramente asimilable a la época y sobre todo al modelo económico implementado con una política económica que tenía como uno de sus principales objetivos el achicamiento del Estado y por ende del Gasto Público, era de suponer que su caballito de batalla fuese el de la *focalización del gasto*.

Estos planes apelaban a la solidaridad como estímulo central de las políticas asistenciales y con una perspectiva de superación de la pobreza a largo plazo.

Las características generales de estos planes eran:

- Amplia dispersión;
- Desarticulación y superposición entre los programas;
- Falta de coordinación;
- Baja cobertura;
- Carácter transitorio;
- Fuerte dependencia a las decisiones del poder político;
- Discontinuidad;
- Información compleja y manejo discrecional de la oferta;

---

<sup>1</sup> Datos obtenidos en BARBEITO, A. y otros; La pobreza... de la política contra la pobreza; CIEPP – Miño y Dávila. Buenos Aires, 1999.

- Continuo desfinanciamiento de los programas sociales.

### **Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JJHD)**

Actualmente vigente, es considerado como el plan de asistencia social más importante de la historia argentina<sup>2</sup>. Nació del decreto 565/02, con fecha 3 de abril de 2002, en medio de una de las peores crisis económicas, para contener un estallido social. Dice la norma, “(...) siendo público y notorio conocimiento la gravísima crisis que afecta a nuestro país, que alcanza niveles de pobreza extrema, agravados por una profunda parálisis productiva, resulta obligatorio implementar(...)” este plan de emergencia.

Surgió por iniciativa del Poder Ejecutivo junto al PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), la Iglesia Católica, representantes del sindicalismo y empresarios y consistió en el pago mensual de ciento cincuenta pesos (\$150) no remunerativos a cada beneficiario.

El decreto no especifica un cupo de personas que podían ingresar al Programa, incluso habla de “la necesidad de universalizar urgentemente el Plan Jefas y Jefes de Hogar, con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas”; sólo establece una serie de requisitos, que si la persona los cumplía tenía derecho a percibir el beneficio. El decreto va aun más lejos en este tema cuando establece en su Artículo 1º: “Todos los jefes/as de hogar desocupados gozaran del Derecho Familiar de Inclusión Social.”

También el decreto tiene como objetivo “propiciar la incorporación de los jefes y jefas de hogar desocupadas a la educación, o su participación en cursos de capacitación, que coadyuven a su futura reinserción laboral”.

En uno de sus párrafos menciona “el carácter regresivo de la distribución del ingreso...por lo tanto, es importante promover una transferencia de recursos..., para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo social sustentable”.

El Programa propone la descentralización operativa a las Provincias y su aplicación por medio de los municipios, así como la adjudicación y efectivización del mismo a cargo de los Consejos Consultivos de cada localidad.

---

<sup>2</sup> El Programa JJHD empezó a operar con más de 2 millones de beneficiarios, los últimos datos del mes de diciembre 2006 nos ubican esa cantidad en el orden de 1.150.000 en todo el país.

Definimos entonces que las características principales del Programa son: la universalidad; la descentralización a las Provincias; y la ejecución a cargo de los municipios. Así mismo los objetivos fundamentales son: garantizar un ingreso mínimo a todas las familias argentinas; propiciar la reinserción laboral; e incidir en el proceso de redistribución de la riqueza.

Como conclusiones *a priori* del Plan podemos afirmar que:

1. la condición de universal del Programa no se cumplió desde el principio; por problemas de tipo presupuestario la lista de beneficiarios se cerró en mayo de 2002;
2. los \$150 no alcanzaban, ni alcanzan, para llegar a cubrir las necesidades básicas de una familia tipo. La Canasta Básica Alimentaria en el mes de julio de 2002 fue de \$390,45 (TARANTO;2006);
3. las posibilidades del Plan como política redistributiva son nulas e inexistentes;
4. la reinserción real de los beneficiarios al trabajo es escasa y las fuentes de información son dudosas.

Otro dato de importancia es que desde 2004 a la fecha nuestro país ha tenido la tasa de crecimiento más alta entre los países emergentes, un promedio de entre 8 y 9% anual; este crecimiento de la economía no ha sido acompañado por un aumento proporcional en la tasa de empleo. En este punto cabe la pregunta, ¿es necesario mantener un plan de emergencia alimentaria como el JJHD en pleno crecimiento de la economía?, ¿cuál es el impacto de un beneficio cuyo monto se mantiene constante desde 2002 cuando el índice de precios al consumidor ha aumentado entre un 30% y un 40% y la canasta básica lo hizo en más del 100%?

### **Análisis de caso: Componente Materiales – Insumos y Herramientas para el Desarrollo Local y la Economía Social – Tipología 6 – Provincia de Formosa**

En la Provincia de Formosa en los primeros meses de implementación del JJHD se contabilizaron más de 60.000 beneficiarios, más del 10% de la población total de la provincia que, según el censo 2001, se ubicaba en el orden de los 490.000 habitantes. Las instancias de ingreso al JJHD estuvieron plagadas de irregularidades reconocidas por los actores de dicho proceso; se conocen casos de falseamiento de información, inclusión al beneficio a cónyuges de empleados públicos o miembros de las fuerzas armadas y de

seguridad, utilización del beneficio por parte de los municipios y de la provincia para otorgar un *aumento de sueldo* a empleados estatales, entre otras cosas.

En abril de 2004 empieza la etapa de implementación del Componente Materiales – Insumos y Herramientas para el Desarrollo Local y la Economía Social – Tipología 6, para el cual utilizaremos la denominación de Tipología 6.

**CUADRO 1.** Evolución del total de beneficiarios del JJHD y localidades con más beneficiarios.

	Jun-04	Jun-06	Jun-08 <sup>3</sup>
<b>Total</b>	<b>51919</b>	<b>45430</b>	<b>27186</b>
Formosa	21097	17850	9396
Clorinda	5555	4967	2160
Pirané	2477	2183	944
Las Lomitas	1658	1512	552
Ing. Juárez	2043	1848	896
General			
Mosconi	1267	1141	1030

**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos de la GECAL Formosa.

Los objetivos planteados formalmente son:

- *Objetivo General:*

Mejorar las condiciones de vida y los ingresos de los actuales beneficiarios del PJJHD mediante la puesta en marcha de proyectos de actividades socioproductivas

- *Objetivos Específicos:*

**A.** Promover proyectos productivos que contribuyan a mejorar las condiciones de inserción laboral de los beneficiarios del PJJHD;

**B.** Promover enlaces con los proyectos, grupos e instituciones de crédito y microcrédito;

---

<sup>3</sup> Cabe mencionar que a partir de diciembre de 2006 comenzó la opción para los JJHD de adherir al Seguro de Capacitación y Empleo para las localidades de Formosa, Pirané y Clorinda. Asimismo, durante 2007, los beneficiarios del Programa podían optar por pasar al Programa Familias por la Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

**C.** Contribuir a crear condiciones de sustentabilidad de los proyectos; brindando asistencia técnica y acompañamiento en la gestión y comercialización de los bienes o servicios emergentes con el objetivo de mejorar sus márgenes de rentabilidad.

En síntesis, el propósito de la Tipología 6 es promover el asociativismo a través del financiamiento de emprendimientos productivos asociativos que sirvan para rescatar saberes previos y generar ingresos extras al beneficio del JJHD dando *respuesta a los problemas más urgentes y fomenten el desarrollo local desde la economía social*.

Para explicarlo sintéticamente el Componente prevé el financiamiento de proyectos productivos asociativos por un monto máximo de \$15.000 en insumos y herramientas, deben conformarse grupos de tres beneficiarios JJHD como mínimo para presentarlo a través de sus respectivos municipios<sup>4</sup>. En este proceso intervienen varios actores que se describen en el CUADRO 2.

Las primeras estimaciones que se manejaron a nivel nacional hablaban de que se presentarían durante 2004 unos 8.000 proyectos en todo el país de los cuales el 50% serían financiables. En la realidad se verificaron unas 3.000 presentaciones durante 2004 lo que implicó que varias estimaciones se rehicieran. Como producto de esta mala previsión se detectaron situaciones de *mayor receptividad* de parte de la instancia de evaluación que al principio de la ejecución del Componente; y esto se notó al momento de relativizar la presentación de determinada documentación complementaria que al principio era *indispensable* y promediando el año de ejecución eran *salvables* con cierta flexibilidad. Estrictamente en el caso formoseño nos interesa señalar algunos datos cuantitativos para llegar al análisis cualitativo comparando objetivos previstos con resultados alcanzados.

En el período abordado en la Provincia de Formosa se presentaron poco más de 850 proyectos con una distribución desigual entre municipios y sin un patrón de comportamiento que pueda explicar el acercamiento de los municipios a la Tipología 6. Incluso, según el CUADRO 3, se notan municipios como El Colorado que tienen una gran cantidad de beneficiarios sin proyectos presentados. Esta situación parece contraponerse a la lógica ya que es de suponer que a mayor cantidad de población beneficiaria habría mayor cantidad de proyectos presentados. En el otro extremo vemos como en municipios como San Martín N° 2, Subteniente Perín y Mayor Villafañe tienen relativamente pocos beneficiarios y una buena cantidad de proyectos presentados.

---

<sup>4</sup> Desde principios de 2008 los beneficiarios podrán presentar proyectos en grupos de 2, con un monto máximo a financiar de \$13.000, o en grupos de 3 con un monto máximo a financiar de \$19.000.

Un dato no menos importante tiene que ver con la gestión del Componente, si bien este tema formará parte de las reflexiones finales queremos mencionar que la atención de todos los aspectos operativos en un territorio con alrededor de 50.000 beneficiarios, 37 organizaciones locales entre municipios y comisiones fomento, se realiza en forma integral con dos personas. Queda claro que la gestión de recursos humanos, no sólo en Formosa, constituye una debilidad del Componente.

**CUADRO 2. TIPOLOGÍA 6. Circuito Operativo y Actores Intervinientes.**

<b>Acción</b>	<b>Actores intervinientes</b>	<b>Acción</b>	<b>Actores intervinientes</b>
1 - Difusión	MTEySS	8 - Evaluación	MTEySS
2 - Capacitación y Asistencia Técnica	MTEySS	9 - Aportes del grupo	JJHD
3 - Promoción	Municipio – CCM	10 - Adquisición de insumos y herramientas	Municipio (con financiamiento del MTEySS)
4 - Detección de grupos interesados	Municipio – CCM	11 - Control de las compras realizadas	JJHD
5 - Conformación del grupo en base al <i>saber hacer</i>	JJHD	12 - Supervisión de compra y entrega de insumos y herramientas	JJHD + MTEySS
6 - Elaboración de proyectos	Municipio – CCM + JJHD	13 - Tutorías - Asesoramiento	MTEySS
7 - Presentación formal al MTEySS	Municipio		

**FUENTE:** Elaboración propia en base al Manual Operativo vigente de la Tipología 6.

**Referencias:**

CCM – Consejo Consultivo Municipal

JJHD – Beneficiarios del PJJHD

MTEySS – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

Desde el punto de vista de las magnitudes de dinero que se asignaron a proyectos en la Provincia de Formosa, se presentan datos agregados en el CUADRO 4.

En este sentido creemos que dichas cifras muestran cuan importante es, en términos relativos, el aporte del Componente a la recuperación de la economía; tengamos en cuenta que la compra de los insumos y herramientas se realizan, en su gran mayoría, en comercios de la zona; además los productos y servicios ofrecidos por beneficiarios JJHD son consumidos en gran medida por el mercado local.

En muchos casos, la oferta de estos productos y servicios vienen a cubrir algunas demandas insatisfechas en localidades alejadas de los centros de consumo. En otros casos, por el contrario, se constituyen en competencias consideradas desleales por actores preexistentes por la baja formalidad impositiva y desestimación del cumplimiento de normativas locales relativas a la habilitación de locales o determinados permisos para producir, fabricar o vender ciertos bienes. El dato de importancia es que es el mismo Estado el que promueve el no cumplimiento de normas emanadas de su órbita.

**CUADRO 3. TIPOLOGÍA 6. Informe situación de proyectos por municipios 2004-2008.**

Municipio	Cantidad de Proyectos Presentados	Cantida d de No Viables	Cantidad de Aprobados	Cantidad de Transferidos	Cantidad de Proyectos dados de Baja	Monto Total Transferido
BUENA VISTA	15	3	12	10	0	129294
CAPITAL	32	7	24	20	0	258550
CLORINDA	64	16	47	44	0	593055
COLONIA PASTORIL	5	3	2	2	0	28623
COMANDANTE FONTANA	39	6	33	33	1	354597
EL ESPINILLO	3	0	3	0	0	59105
ESTANISLAO DEL CAMPO	7	2	4	3	0	0
FORTIN CABO 1º LUGONES	32	7	25	22	0	272054
GENERAL MANSILLA	5	2	3	3	0	32822
GENERAL MOSCONI	67	12	51	46	0	582464
HERRADURA	10	2	8	8	1	101921
IBARRETA	10	3	7	7	1	85456
INGENIERO JUAREZ	62	15	47	38	0	520262
LAGUNA BLANCA	6	2	4	4	0	31031
LAGUNA NAINECK	18	4	14	14	0	169180
LAGUNA YEMA	2	1	1	0	0	0
LAS LOMITAS	6	3	3	2	0	28124
GRAL. BELGRANO	9	6	3	3	0	32729
MAYOR VILLAFañE	113	32	65	60	0	807952
SAN	23	0	23	6	0	61939

FRANCISCO DEL LAISHI MISION TACAAGLE	6	1	5	0	0	0
PALO SANTO	50	9	38	33	1	390529
PIRANE	33	5	28	25	1	338202
POZO DEL TIGRE	9	1	7	7	0	94667
RIACHO HE-HE	14	4	10	10	1	141859
SAN MARTIN DOS	74	13	61	60	0	723365
SIETE PALMAS	3	0	3	3	0	33903
SUBTENIENTE PERIN	32	3	29	22	0	222672
TRES LAGUNAS	38	2	36	0	0	0
VILLA DOS TRECE	45	4	38	35	0	478321
VILLA GRAL. GUEMES	23	2	20	16	0	134776
<b>TOTAL</b>	<b>855</b>	<b>170</b>	<b>654</b>	<b>536</b>	<b>6</b>	<b>6707452</b>

**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos de la GECAL Formosa.

**CUADRO 4. TIPOLOGÍA 6.** Montos agregados transferidos a municipios por fuente de financiación.

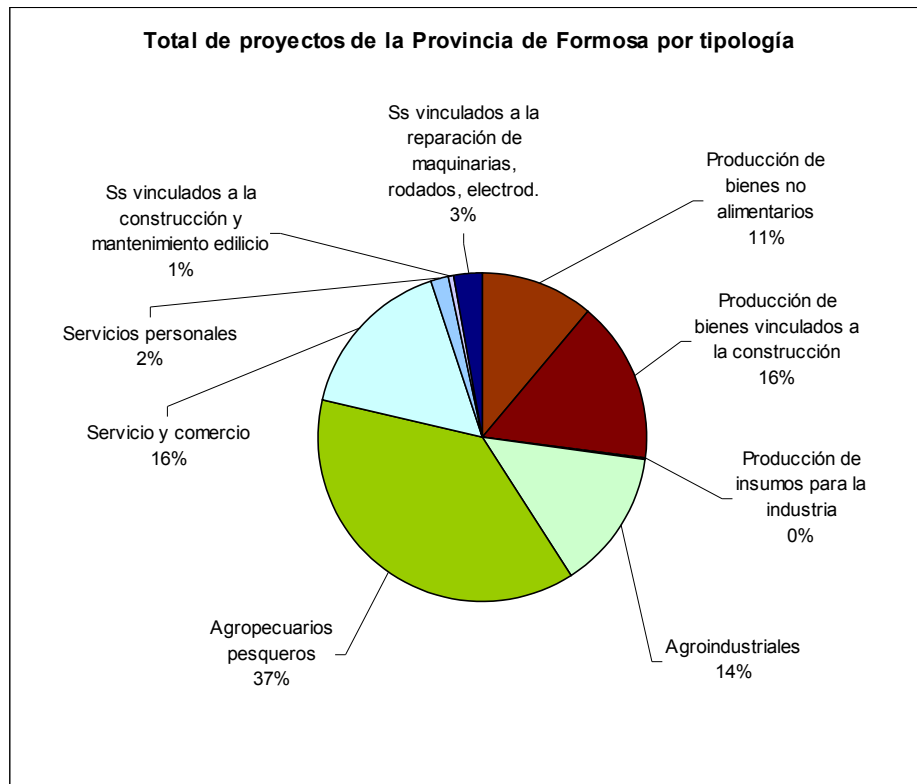
Total de la Provincia de Formosa.

<b>Programa</b>	<b>Cantidad de Proyectos Presentados</b>	<b>Monto Total Transferido</b>
574	321	3368708
596	533	3372649
Total	854	6741357

**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos de la GECAL Formosa.

¿Qué tipos de iniciativas recibieron financiamiento? ¿Tienen relación con el *perfil* productivo de la zona donde se localiza? Veremos la información que exhibe el CUADRO 5. Es importante mencionar que la clasificación de las tipologías productivas es la utilizada por el MTEySS para los proyectos presentados a la Tipología 6.

**CUADRO 5. TIPOLOGÍA 6. Porcentaje de proyectos financiados por tipología productiva.**  
**Total de la Provincia de Formosa.**



**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos de la GECAL Formosa.

Podríamos inferir como primer dato de importancia el hecho de que la mayor cantidad de proyectos responden a la lógica productiva de la provincia siendo el 51% de base agropecuaria. En esta tipología se advierte, a su vez, la predominancia de la producción primaria (37%) por sobre la transformación de la materia prima (14%). En otro orden, si bien las actividades netamente productivas alcanzan el 27% del total de proyectos financiados debemos aclarar que dichas actividades requieren y generan mano de obra con baja especialización al tratarse de talleres de costura, trabajos en cuero, herrerías o

carpinterías, por ejemplo; por otro lado, la participación de producción de bienes vinculados a la construcción (16%) tiene una estrecha relación con la cultura local de producir ladrillos. Es destacable la baja participación de la producción de insumos para la industria claramente asimilable a la realidad productiva provincial. Finalmente el sector servicios ocupa un 22% del total con una clara superioridad del sector comercial (16%).

Con lo mencionado hasta aquí creemos que podemos iniciar un análisis descriptivo de los resultados obtenidos y el impacto alcanzado por el Componente en la Provincia de Formosa.

## **Reflexiones Finales**

En primer lugar haremos un análisis descriptivo de resultados e impacto desagregado por actores intervinientes (MTEySS – Municipios – Beneficiarios). En segundo lugar plantearemos alguna relación entre resultados e impactos y los objetivos planteados por el Componente.

El nivel central del **MTEySS** demostró durante el inicio del período en cuestión un gran esfuerzo de planificación que, al ser centralizada y no permitir la opinión o los aportes de las provincias, redundó en ineficacias e ineficiencias operativas. Es poco probable que, con la amplitud de realidades que tiene nuestro país, un plan nacional pueda ser aplicado sin *matices* en todo su territorio, no es lo mismo vivir en un barrio marginal de una zona suburbana a una gran ciudad que vivir en una zona rural del centro oeste formoseño o de la puna jujeña. Las estrategias de supervivencia son diferentes, las historias de vida y laborales provienen de extremos opuestos y, por supuesto, el contexto es diferente. Hablamos antes de la gestión de recursos humanos y de la dotación de personal en la GECAL Formosa. Dichas personas, contratadas originalmente como evaluadores de proyectos, debieron realizar todo el trámite administrativo pertinente, carga de proyectos y de novedades de los mismos al sistema informático, realizar visitas a los proyectos presentados a fin de corroborar algunos datos de interés, capacitar a técnicos de los municipios y a beneficiarios sobre la elaboración de proyectos, interceder ante alguna situación problemática entre municipio y beneficiarios, entre otras tareas. Esta situación se repitió en todo el país no sin problemas. Una vez que los primeros proyectos se habían

presentado, evaluado y aprobado, vino la etapa de transferencia de fondos a municipios donde la tarea de estas personas debía ser la de supervisar todo el proceso de compra y entrega de los insumos y herramientas a los beneficiarios. Es decir que mientras en un primer momento este personal colaboraba con los municipios en la elaboración de proyectos, más tarde se convertían en supervisores del proceso de compra y, en varias ocasiones, debían accionar contra municipios y/o beneficiarios vía intimaciones de diverso tipo. Al llegar a este punto de la implementación del Componente surgió una cuestión importante que fue la inflación. Entre la presentación de un proyecto y el envío de fondos a los municipios pasaban no menos de 4 a 6 meses, y en ese lapso de tiempo los precios del equipamiento y de los insumos habían aumentado. La *solución* a este inconveniente se materializó en un ajuste vía insumos ya que no se podían actualizar los montos a transferir. Esto derivó en que algunos beneficiarios hayan recibido menos elementos que los que habían planteado como necesarios para la ejecución del proyecto, lo cual necesariamente deriva en una merma en la calidad de ejecución de los proyectos considerando que el público objetivo difícilmente posea recursos propios para capitalizar el emprendimiento o suplir esta dificultad planteada. En muchos casos fueron los municipios quienes auxiliaron a los beneficiarios no sin un criterio poco claro de ayuda.

También el MTEySS planificó un seguimiento a los beneficiarios del Componente a través de la asistencia de un *tutor* cuya responsabilidad era de la acompañar al grupo por, al menos, 6 meses en la implementación del proyecto asesorando al mismo sobre cuestiones relativas a la organización grupal, la organización del trabajo, la comercialización de sus productos, el cálculo de los costos de producción, alguna estrategia de promoción y marketing, etc. En este punto volvieron a verse las fallas de planificación ya que los mecanismos de contratación no fueron claros, la forma de pago a los tutores tampoco, la relación con las GECAL y con los municipios aún hoy son difusas; esto se produjo, fundamentalmente, por la decisión de centralizar la gestión del área tutorías en la Unidad Evaluadora Central. Digamos que una fortaleza de la planificación del Componente se convirtió en debilidad por una inadecuada gestión.

Una mención especial merecen las estadísticas de proyectos dados de baja, nos referimos al proceso por el cual se revoca la decisión de financiar el emprendimiento. Los casos de baja incluyen aquellos donde los beneficiarios o los municipios no utilizan el dinero

transferido para los fines previstos en el proyecto. Según datos oficiales mencionados públicamente en junio del presente año sólo el 10% de los proyectos financiados tuvieron resolución de baja. Cabe aclarar que esa cifra no menciona que el MTEySS, aún cuando la documentación que acreditaba la irregularidad era consistente, no emitía resoluciones de baja por algún motivo nunca explicitado. Tal es así que en el caso de Formosa hay sólo dos proyectos en esta situación habiendo iniciado el trámite alrededor de una decena.

La realidad de los **municipios** en la Provincia de Formosa es delicada desde varios puntos de análisis aunque en este apartado mencionaremos sólo algunas características que influyeron en la ejecución del Componente. Si bien en varios municipios se encontraron actitudes proactivas, participativas y de compromiso, esto no alcanzó para el cumplimiento de algunos objetivos del Componente. Las actitudes personales son muy importantes para la ejecución de este tipo de iniciativas pero frecuentemente no pueden *arrastrar* a la organización a tener la misma actitud. Los municipios en su totalidad tienen visibles falencias de gestión operativa para sus acciones cotidianas y este aspecto queda al descubierto si le sumamos responsabilidades que no estaban planificadas como, por ejemplo, la elaboración de proyectos productivos. Esta incapacidad queda clara en aspectos tales como escasa dotación de personal capacitado para la elaboración de proyectos, nula visión de contexto socio productivo en el que se inserta la localidad, actitud de dependencia extrema de las acciones del Poder Ejecutivo Provincial, falta de disponibilidad de recursos propios, desconocimiento de herramientas básicas de gestión pública, entre otras. Es innegable la necesidad imperiosa de capacitación que tienen estas organizaciones pero también es fundamental no omitir que toda acción de capacitación debería comenzar con talleres motivacionales, actitudinales y de reconocimiento de capacidades endógenas y su inserción en un contexto determinado; se propone combinar acciones de capacitación planteando objetivos actitudinales y de logro acordes a cada necesidad particular.

Por otro lado es necesario reforzar el equipamiento, informático básicamente, que tienen los municipios ya que es un insumo necesario para trabajar en este tipo de presentaciones.

Finalmente, nos preguntamos si existe alguna razón política o técnicamente solvente que justifique el hecho de que sean los municipios las únicas organizaciones habilitadas para la presentación de proyectos y, en consecuencia, a la recepción de fondos.

Respecto de los **beneficiarios** es necesario reconocer que existe un grupo, difícil de cuantificar sin un estudio previo, que se podría decir que tiene *espíritu emprendedor* entendido esto como la capacidad de traducir sus habilidades y saberes previos en una idea de negocio. No creemos que ésta sea una característica propia y exclusiva de los beneficiarios JJHD sino que nos atrevemos a pensar que se trata de algo extrapolable a la población en general. Quiere decir que la Tipología 6 viene a operar con aquellos JJHD con capacidad de iniciativa. Uno de los problemas más graves que tuvo la implementación del Componente, no sólo en Formosa, es que no sólo se buscaban capacidades emprendedoras sino también decisión de asociarse. Así como antes dijimos que no todos tenemos condiciones *naturales* para ser emprendedores y encarar un negocio, también pensamos que no todos estamos en condiciones de asociarnos, forma parte de una cultura del individualismo y de pérdida de lazos de solidaridad manifiesta desde hace al menos dos décadas, es decir una generación completa.

Repasamos los objetivos específicos de la Tipología 6 con algunos comentarios en cada caso:

*A.Promover proyectos productivos que contribuyan a mejorar las condiciones de inserción laboral de los beneficiarios del PJJHD;*

Se promovieron proyectos productivos que reprodujeron las características de los emprendimientos preexistentes. Las *condiciones de inserción laboral* de los JJHD y su mejoramiento dependerán de la construcción de mercados demandantes de empleo o de determinados productos y/o servicios. En las condiciones actuales, sin cambios estructurales en lo impositivo, en lo legal, en lo productivo, en el acceso al crédito, inyectar al sistema económico provincial cantidades importantes de dinero tiene un efecto inocuo.

*B.Promover enlaces con los proyectos, grupos e instituciones de crédito y microcrédito;*

No existió, en el período analizado, ninguna iniciativa desde el Componente que permita pensar en que este objetivo no perdió vigencia o interés político institucional.

*C. Contribuir a crear condiciones de sustentabilidad de los proyectos; brindando asistencia técnica y acompañamiento en la gestión y comercialización de los bienes o servicios emergentes con el objetivo de mejorar sus márgenes de rentabilidad.*

Este objetivo tuvo un *input* que fue el accionar de los tutores de proyectos. Sin embargo, queda claro que ni los tutores, ni los emprendedores serán capaces de *crear condiciones de sustentabilidad de los proyectos*, esto va más allá de la labor de los actores del Componente. No debemos desconocer que, en muchos casos, no estamos hablando de emprendimientos producto de pensar el mercado y sus diferentes variables sino grupos de personas cuyas debilidades van desde haber perdido la autoestima hasta el desconocimiento del contexto y el analfabetismo. Nos atrevemos a decir que ningún acompañamiento de seis meses logrará semejante objetivo, salvo en casos muy particulares.

Llegamos así al análisis del *objetivo general*, que expresaba:

*Mejorar las condiciones de vida y los ingresos de los actuales beneficiarios del PJJHD mediante la puesta en marcha de proyectos de actividades socioproductivas.*

Creemos que este objetivo peca de ambicioso. ¿Podemos pensar en que los beneficiarios JJHD, al poner en marcha actividades socioproductivas, mejorarán sus condiciones de vida? La respuesta a esta pregunta implica necesariamente conocer cuál es la realidad actual de los beneficiarios JJHD, cuál es el punto de partida a partir del cual queremos *mejorar* sus condiciones de vida. Reiteramos una de las consideraciones iniciales, un JJHD del conurbano bonaerense parte de una realidad en extremo opuesta a la de muchas provincias argentinas, incluso la realidad de las provincias no es equiparable entre sí. La centralidad en la gestión de un programa nacional no parece ser buena consejera en este sentido.

**Ing. Federico J. Muracciole – Lic. Diego C. Ortiz**

## **Bibliografía Consultada**

- BARBEITO, A. y otros; La pobreza... de la política contra la pobreza; CIEPP – Miño y Dávila. Buenos Aires, 1999.
- HABERMAS, Jurgen, La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas, en HABERMAS, Jurgen, Ensayos políticos, Península, Barcelona, 1988.
- LO VUOLO; BARBEITO; La nueva oscuridad de la política social; CIEPP – Miño y Dávila. Buenos Aires; 1998.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN; Evaluación de Impacto del Programa Manos a la Obra; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, SIEMPRO, SISFAM. Buenos Aires, 2007.
- OFFE, Claus, Contradicciones en el Estado de Bienestar, Alianza, México, 1995.
- OSZLAK, Oscar, Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego, mimeo, 1992.
- Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Manual Operativo para la presentación de proyectos, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires 2004.
- REGONINI, Gloria, Estado de Bienestar, en BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México, 1991.
- TARANTO, Pablo; Jefes y Jefas, un plan nada simple; Revista Rumbos número 157, página 19. Buenos Aires, 27 de agosto de 2006.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO; Emprendimientos Socioeconómicos Asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad; Instituto del Conurbano, UNGS. General Sarmiento, octubre de 2006.