

**LA GESTIÓN LOCAL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES PARA LA
ATENCIÓN DE POBLACIONES VULNERABLES FRENTE A LA
POST PANDEMIA COVID-19**

INFORME FINAL

I. Estudio sobre las áreas sociales locales

II. Análisis del Programa Banco de Maquinarias,
Herramientas y Materiales (BMHM) para la
emergencia social

(VERSIÓN PRELIMINAR)
MDSN/CEC.SOCIALES



INDICE

Introducción.....	6
CAPÍTULO 1. Notas conceptuales.....	11
1.1 Capacidades municipales en la gestión local de las políticas sociales.....	11
1.2 Economía Popular, Economía Social y Solidaria. Experiencias socio- productivas.....	14
1.3 Síntesis.....	17
CAPÍTULO 2: Caracterización de los Municipios bajo estudio.....	19
2.1 Municipio de Escobar.....	19
2.1.1 Descripción general.....	19
2.1.2 Características sociodemográficas.....	20
2.1.3. Características económicas.....	24
2.2 Municipio de Pilar.....	26
2.2.1. Descripción general.....	26
2.2.2 Características sociodemográficas.....	27
2.2.3. Características económicas y socio- productivas.....	30
2.3 Municipio de Luján.....	33
2.3.1 Descripción general.....	33
2.3.2. Características sociodemográficas.....	34
2.3.3. Características económicas.....	37
2.4 Municipio de Quilmes.....	39
2.4.1. Descripción general.....	39
2.4.2. Características sociodemográficas.....	40
2.4.3. Características económicas.....	43
2.5 Municipio de Almirante Brown.....	45
2.5.1. Descripción general.....	45
2.5.2. Características sociodemográficas.....	46
2.5.3. Características económicas y socio-productivas.....	49
2.6 Observaciones.....	51
CAPÍTULO 3: Los municipios y sus áreas sociales.....	53
3.1 Municipio de Almirante Brown.....	53
3.1.1 Estructura Institucional.....	53

3.1.2 Oferta programática de asistencia alimentaria.....	54
3.1.3 Oferta programática de inclusión socio-productiva.....	56
3.1.4 Demandas sin cubrir, áreas de vacancia, déficits prioritarios.....	58
3.2 Municipio de Escobar.....	59
3.2.1 Estructura Institucional.....	59
3.2.2 Oferta programática de asistencia alimentaria.....	59
3.2.3 Oferta programática de inclusión socio-productiva.....	60
3.2.4 Demandas sin cubrir, áreas de vacancia, déficits prioritarios.....	60
3.3 Municipio de Luján.....	61
3.3.1 Estructura Institucional.....	61
3.3.2 Oferta programática de asistencia alimentaria.....	61
3.3.3 Oferta programática de inclusión socio-productiva.....	63
3.3.4 Demandas sin cubrir, áreas de vacancia, déficits prioritarios.....	64
3.4 Municipio de Quilmes.....	64
3.4.1 Estructura Institucional.....	64
3.4.2 Oferta programática de asistencia alimentaria.....	65
3.4.3 Oferta programática de inclusión socio-productiva.....	66
3.4.4 Demandas sin cubrir, áreas de vacancia, déficits prioritarios.....	67
3.5 Observaciones.....	67
CAPÍTULO 4: Análisis del Programa Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales (BMHM)	
Para la emergencia social.....	69
4.1 Presentación y caracterización del PBMHyM.....	69
4.2 Datos generales del PBMHyM en los cinco municipios bajo estudio.....	71
4.2.1 Resultados de las encuestas.....	71
4.3 Mapa de actores intervinientes en el PBMHyM.....	80
4.4 Caracterización del PBMHyM por municipio.....	84
4.4.1 Municipio de Almirante Brown.....	85
4.4.2 Municipio de Escobar.....	93
4.4.3 Municipio de Luján.....	106
4.4.4 Municipio de Pilar.....	113
4.4.5 Municipio de Quilmes.....	125
4.5 Observaciones generales.....	135
4.5.1 Gestión.....	136

4.5.2 Difusión y/o convocatoria.....	139
4.5.3 Gestión con el Ministerio.....	140
4.5.4 Recomendaciones producidas por los actores consultados.....	143
CAPÍTULO 5. Conclusiones generales.....	146
5.1 Respecto a las Secretarías de Desarrollo Social de los municipios.....	147
5.2 Respecto a la implementación del PBMHyM.....	148
5.2.1 Observaciones sobre la gestión del Programa.....	149
5.2.2. Administración del Programa.....	152
5.3 Recomendaciones.....	154
5.3.1 Aspectos administrativos.....	154
5.3.2 Descentralización del Programa.....	155
5.3.4 Población meta.....	156
5.3.5 Capacitación.....	156
5.3.6 Comercialización e insumos.....	157
5.3.7 Sobre el perfil de los/as beneficiarios/as.....	157
5.3.8. Monitoreo.....	158



INTRODUCCIÓN

El siguiente informe se encuadra en el proyecto “La gestión local de las políticas sociales para la atención de poblaciones vulnerables frente a la post pandemia COVID-19”, en el marco del Convenio realizado entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) a través de la Dirección General de Información Social Estratégica y el Centro de Estudios de Ciudad (CEC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Para desarrollar y viabilizar las actividades involucradas, se contó con el apoyo y la participación del equipo de la Dirección General de Información Social Estratégica: su Directora General, Marcela Rebón, el Director de Información Social, Martín de Paula y la coordinadora de Estudios Estratégicos, Guadalupe Grau.

El mismo originalmente se propuso contribuir al mayor impacto de las políticas sociales que implementa el MDSN a partir de conocer el modo en que los actores locales (principalmente municipios) territorializan (cobertura y acceso) los recursos para atender la demanda de las familias con mayor vulnerabilidad socioeconómica en el contexto de emergencia COVID en el AMBA a partir de casos seleccionados.

Cabe aclarar que cuando se comenzó a implementar el proyecto (marzo del 2022), las condiciones de la emergencia con que se concibió la primera versión de este proyecto habían cambiado. Por ello se decidió reorientar el proyecto y focalizar en uno de los programas nacionales del Ministerio creados en el marco de la misma¹, “Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales (PBMHyM)”, para resignificar lo que representó el trabajo del Ministerio en ese escenario y proyectar ediciones futuras de ese programa.

A partir de casos seleccionados, se definió que el proyecto articule dos grandes líneas de indagación. Por un lado, se abordan las acciones desplegadas por las áreas sociales municipales para atender las demandas de tipo asistencial durante la emergencia socio-sanitaria por pandemia de COVID, a fin de describir la organización y desempeño de dichas áreas en materia de asistencia alimentaria e inclusión socio-productiva,

¹ Resolución 131/2020 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

con foco en las capacidades, readecuaciones y vacancias en la gestión de las prestaciones sociales asistenciales. Por otro lado, se aborda la gestión territorial del PBMHyM, a fin de conocer su evolución y los aspectos de gestión que resultan claves para su escalamiento, así como la identificación de problemas y la particular gestión descentralizada del programa.

La selección de los casos para el análisis se realizó a partir de una muestra intencional de municipios, definida conjuntamente con el MDSN y el área a cargo de la gestión del programa. Los aspectos considerados para la selección de casos fueron: la localización geográfica dentro del AMBA, la heterogeneidad en términos de las condiciones del contexto (institucional y territorial), la viabilidad de acceso para proceder al trabajo de campo requerido y el nivel de ejecución alcanzado en la ejecución del Banco 1. En este sentido, los municipios seleccionados fueron Almirante Brown, Escobar, Luján, Pilar y Quilmes².

En primera instancia, se realizó un análisis sobre las capacidades municipales haciendo foco en la gestión local de las Secretarías de Desarrollo Social (SDS) de los municipios seleccionados. Se abordaron las acciones desplegadas por las áreas sociales municipales para atender las demandas asistenciales tanto durante la emergencia socio-sanitaria por pandemia de Covid-19 como en el actual contexto de crisis. La indagación en torno a las áreas sociales municipales se basó en una estrategia metodológica cualitativa, principalmente a partir de la realización de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios/as municipales a cargo de dichas áreas y, de modo complementario, a través del análisis de fuentes secundarias surgidas del relevamiento y recopilación de información en los sitios oficiales de los distintos municipios. En este sentido, se realizaron cuatro entrevistas a los responsables de las áreas sociales de los municipios de Almirante Brown, Escobar, Luján y Pilar³. Las dimensiones de análisis fueron: la estructura institucional de las respectivas áreas, la oferta programática tanto orientada a la asistencia alimentaria como a la inclusión socio-productiva y, por último, las demandas sin cubrir, áreas de vacancia o déficits prioritarios identificados.

Por su parte, para el abordaje del PBMHyMse avanzó en una evaluación de tipo concurrente que permitiera reconocer el proceso como así también anticipar correcciones oportunas. Las dimensiones de análisis fueron: gestión, acceso y apropiación/utilidad, que fueron abordadas a partir una estrategia metodológica mixta con la combinación de datos cualitativos y cuantitativos en base a fuentes primarias y secundarias. De este modo, se buscó dar cuenta de los siguientes objetivos específicos: 1) identificar regularidades y condiciones diferenciales de contexto (institucional y territorial) que definen la gestión municipal del

² Para más detalles de las características socioeconómicas y demográficas de los cinco municipios, ver el capítulo 2 del presente informe.

³ Al respecto, cabe señalar que no fue posible acceder a la responsable del área social de Quilmes.

Programa e 2) identificar la participación del Programa en la dinámica económica de las familias y su entorno comunitario a partir de la visión y experiencia de los/as propios/as destinatarios/as.

Para ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a referentes y responsables de la implementación del Programa (nacionales y locales), encuestas⁴ y entrevistas grupales a los/as destinatarios/as del Programa. También se trabajó con fuentes secundarias, tales como documentos institucionales, bases de datos y datos estadísticos ya construidos por los ejecutores ministeriales. A continuación, en el Cuadro N° 1 se comparte una síntesis de las dimensiones exploradas y las actividades desarrolladas.

Cuadro N°1. Dimensiones de análisis y actividades

Componentes de análisis	Unidad de análisis	Actividades
1. Composición del programa e implementación	Equipo central	- Entrevistas a funcionarios del sector - Recopilación de fuentes disponibles
2. Gestión descentralizada	Equipo local	- Entrevistas a funcionarios de áreas con competencias en cada municipio
3. Acceso y resultados	Destinatarios/as	- Encuesta auto administrada - Entrevistas grupales

Fuente: Elaboración propia

a. Etapas de trabajo (breve descripción)

Cabe destacar que el estudio se dividió en diferentes etapas. Una instancia preparatoria en la cual se delimitó y presentó el plan de trabajo y se conoció, mediante el desarrollo de entrevistas semiestructuradas, cuáles son las acciones que se llevan a cabo desde la Dirección Nacional de Articulación Social Productiva del MDSN, haciendo foco en el PBMHyM. Esta primera etapa contempló una serie de reuniones (5) en las que participaron la Directora Nacional de Articulación Social Productiva⁵, la Directora General de Información

⁴Las encuestadas se realizaron de manera presencial.

Social Estratégica, el Director de Gestión de Información Social y sus respectivos equipos técnicos, por el lado del Ministerio; y desde el CEC, la Directora del proyecto y el equipo técnico de la Universidad.

La segunda etapa corresponde al momento de implementación en el cual se realizó la preparación y ejecución del trabajo de campo. Para ello, se elaboraron una serie de instrumentos para la recolección de los datos, esto implica: modelos de entrevista tanto para referentes del PBMHyM como para referentes locales del programa ,así como también la encuesta y la entrevista grupal para los/as destinatarios/as del programa .

Asimismo, se realizó el relevamiento de fuentes disponibles (informes, bases de datos, etc.) para su posterior procesamiento y análisis. Se trabajó con los datos provistos por el programa en relación a los proyectos y sus titulares. Se realizó en base a los mismos, el respectivo análisis y diferentes cruces de datos para poder comprender el contexto en el que el Programa se ejecuta.

Para el desarrollo de las entrevistas se llevaron adelante articulaciones con diferentes actores. En un primer momento, se tomó contacto con la responsable del PBMHyM y, en un segundo momento, con el equipo ampliado (coordinadores regionales). A partir de estos insumos se estableció un cronograma tentativo, se identificaron aspectos distintivos de los municipios seleccionados y se acordó el modo de abordaje de los mismos a partir de instancias programadas tanto por el Ministerio como por el equipo responsable del programa. Posteriormente, desde la Coordinación del equipo del CEC se articuló con los referentes locales del PBMHyM para llevar adelante las entrevistas semiestructuradas. En este marco, se realizaron 5 entrevistas a los responsables de la implementación municipal del Programa en Almirante Brown, Escobar, Luján, Pilar y Quilmes. Además de las 3 entrevistas a los referentes de las Secretarías de Desarrollo Social⁶

Por su parte, se obtuvieron 87 encuestas de destinatarios/as del Programa⁷. Asimismo, se realizaron 4 entrevistas grupales con destinatarios/as en los municipios de Luján y Pilar. En el caso de Escobar y Almirante Brown, las encuestas fueron realizadas en el marco del Impulsar, actividad generada por la Secretaría de Articulación de Política Social para la capacitación de los/as participantes y la comercialización de sus productos en un día de feria que combinaba actividades culturales. En el caso de Luján y Pilar, los municipios

⁵Cabe aclarar que desde que el Programa se implementó, ha habido tres cambios de gestión. La Directora a la cual se le realizó la entrevista, no está actualmente a cargo del mismo.

⁶ En el municipio de Luján la entrevista se realizó de manera conjunta con el máximo referente del área de desarrollo social y con el encargado municipal del PBMHyM.

⁷ Se realizaron 18 encuestas en Almirante Brown, 26 en Escobar, 17 en Pilar, 13 en Luján y 13 en Quilmes.

generaron instancias específicas de encuentro entre el equipo del CEC y los/as participantes, eso permitió, además de implementar las encuestas y realizar entrevistas grupales. Por último, en Quilmes, las encuestas fueron realizadas en el marco de una actividad municipal que incluía una feria y capacitaciones. Luego de realizadas las encuestas, se requirió del procesamiento y la codificación de los datos, para poder analizar los resultados de las mismas y hacer los cruces necesarios para poder interpretar las diferentes percepciones y experiencias de los/as participantes del Programa en relación a éste.

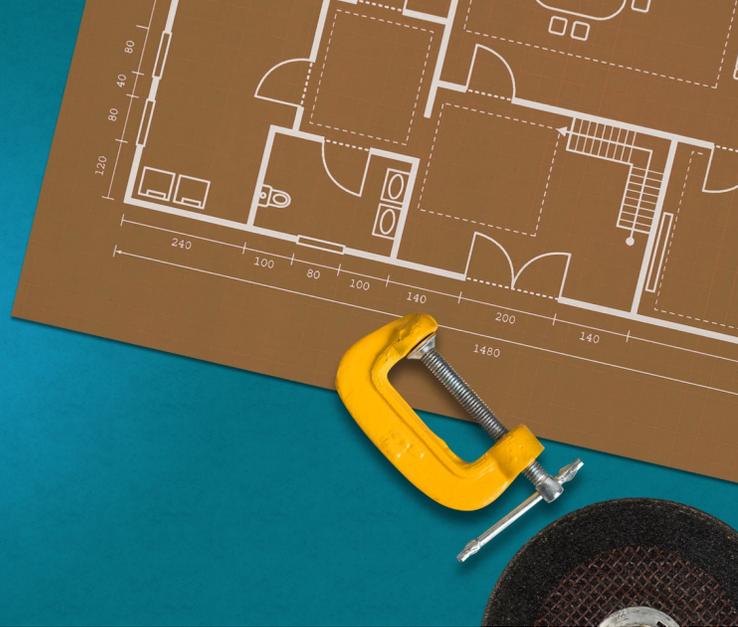
A su vez, dentro del proyecto se contempla el asesoramiento a los mencionados municipios para mejorar el monitoreo y seguimiento de las políticas alimentarias bajo su órbita y control.

La sistematización del documento se encuentra organizada en cinco capítulos.

- Un primer capítulo en el que se aborda de forma teórica, qué representan las capacidades institucionales de los gobiernos locales municipales y su vinculación con las políticas asistenciales y los cambios derivados de la actuación en emergencia y el desarrollo de las áreas enfocadas en la generación de ingresos por resultar el ámbito donde se inscribe institucionalmente el PBMHyM.
- Un segundo capítulo en el cual se realiza una presentación de los municipios bajo análisis: su ubicación geográfica, principales indicadores y políticas que impulsan.
- En el tercer capítulo se encuentra la caracterización de las Secretarías de Desarrollo Social de los municipios estudiados. Esto incluye una descripción general de las mismas en cada uno de los cinco municipios y una descripción de las políticas implementadas, haciendo hincapié en las políticas alimentarias y las socio-productivas.
- El capítulo cuatro aborda específicamente el análisis del PBMHyM. Se realiza una presentación del mismo en términos normativos, estadísticos y cómo se constituye el circuito para su implementación. A su vez se desarrolla un mapa de actores involucrados. Además, se incluye la mirada de los responsables territoriales municipales y de los titulares del programa. Para luego cerrar el apartado con una serie de conclusiones.
- Por último, el capítulo cinco incluye las conclusiones del estudio y una serie de recomendaciones producto del análisis.

CAPÍTULO 1

Notas conceptuales



Como se mencionó anteriormente, dos de las líneas de análisis del presente informe están vinculadas a comprender cómo los gobiernos locales implementan sus estrategias, principalmente en relación a lo alimentario y la emergencia. Y por el otro lado, poder analizar una política pública nacional, que se articula en el territorio, con un papel fundamental de los gobiernos locales, como es el PBMHyM, que a su vez tiene un fuerte componente socio-productivo y apunta a fortalecer la economía de los sectores vulnerables.

Por ello, en este capítulo se realiza un análisis conceptual sobre las capacidades locales vinculadas a la oferta programática de asistencia alimentaria y de inclusión socio-productiva. Para lo cual, se realiza una conceptualización alrededor de las capacidades institucionales que poseen los gobiernos locales en tanto productores e implementadores de políticas sociales, según sus capacidades, características de su población destinataria y los objetivos o bien objetivos políticos, de las políticas sociales.

En este mismo apartado también se desarrolla el enfoque de la Economía Popular y Economía Social y Solidaria en Argentina y se realiza una caracterización de las experiencias socio-productivas que se desarrollan en el marco de estos tipos de economía, para así poder contextualizar el marco del PBMHyM.

1.1 Capacidades municipales en la gestión local de las políticas sociales

Los gobiernos locales despliegan distintas estrategias, mediante la movilización de ciertos medios y recursos, para el desarrollo de políticas públicas en post de dar respuestas a necesidades y problemáticas colectivas e individuales que ocurren en los territorios. En términos de principios orientadores de las intervenciones sociales del Estado, la integralidad y corresponsabilidad constituyen lineamientos para el desarrollo de políticas públicas de forma competente y continua. La integralidad, en términos conceptuales, puede ser

pensada a nivel de las políticas y programas (la oferta) como así también a nivel de los sujetos de las políticas (la demanda). En el primer caso, el de la oferta, la integralidad alude a la participación de los diversos actores involucrados, lo que implica articulación y coordinación de diferentes sectores del Estado y, a la vez, de distintos niveles administrativos de gobierno (nación, provincia y municipio), a fin de evitar fragmentaciones, superposiciones o vacíos significativos en el accionar público. En el segundo caso, el de la demanda, la integralidad refiere a que las intervenciones contemplen todas las dimensiones de la vida y desarrollo de los sujetos, a fin de atender las problemáticas en su complejidad (Cecchini y Martínez, 2011; Marazzi, 2017).

En este sentido, teniendo en cuenta que, dentro de la estructura gubernamental, la instancia municipal es la que encuentra mayores condicionantes debido principalmente, a la baja autonomía financiera; en los hechos se observa que son los gobiernos municipales los que asumen roles protagónicos frente a la cuestión social. Tanto como productores de políticas públicas y también, mediante la adecuación o reinterpretación de políticas de otros niveles de gobierno, en función de las realidades que caracterizan a sus distritos y de la necesidad de consolidar una agenda propia, siendo conectores entre políticas de nivel provincial y nacional y catalizadores de los procesos de implementación y ejecución de programas específicos.

A su vez, la centralidad de los gobiernos locales se debe a su vinculación con los diversos actores sociales presentes en el territorio y a las estrategias de coordinación que se deben llevar adelante para la implementación y correcto alcance de las políticas públicas.

Específicamente, el rol de los municipios como productores de política social supone el despliegue de un sistema de capacidades técnicas, asociativas, financieras y políticas. Autores como Alonso (2007) exponen que para el análisis de capacidades institucionales deben considerarse dos dimensiones que éstas presentan: técnico- administrativas y político-institucionales.

Por un lado, la capacidad técnica se define como la habilidad para gestionar políticas públicas a través de la aplicación del conocimiento científico-tecnológico, implementada por técnicos especializados en la materia, las unidades del aparato administrativo diseñadas con dicho propósito y la disponibilidad de información. Por otro lado, la capacidad administrativa consiste en la competencia de las organizaciones para ejecutar la provisión de bienes y servicios propios de su función (Alonso, 2007). Si bien la capacidad técnica no es sinónimo de capacidades administrativas, ésta última puede beneficiarse de los aportes de la primera, en tanto la estructuración de políticas requiere y supone la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento tecno-burocráticos.

No obstante, según Bertolotto y Clemente (2009), aun cuando puedan hacerse efectivas, las capacidades técnicas y financieras están condicionadas por otros factores, tales como:

los marcos normativo-administrativos y jurídicos, el modelo de gestión que el municipio se proponga ejercer y los tiempos y configuraciones políticas (locales y no locales). En tanto, las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses/demandas provenientes de la sociedad.

En cada caso particular, la configuración de estas variables (sumadas además a otras, tales como: la ubicación regional y geopolítica, el tamaño del municipio, la cantidad y tipo de población, la actividad productiva local), hacen que cada contexto condicione la capacidad de los municipios para actuar predominantemente como ejecutores o como productores de políticas con sello propio.

En este sentido, conceptualizar las capacidades institucionales de los gobiernos locales puede implicar tanto el aspecto organizacional, el político-institucional, como el financiero o bien normativo. Mansilla (2017) propone una visión ampliada del concepto de capacidades institucionales que permita abordar la temática desde múltiples dimensiones, retomando la importancia de la dimensión política en el análisis, en tanto factor constituyente del ámbito de la gestión en el sector público. Una categorización alrededor de las capacidades institucionales puede ser resumida y abordada a través de cinco dimensiones de análisis:

1. **Normativa:** conformada por el marco legal que encuadra la acción específica y el área ejecutora.
2. **Política:** vinculada al poder y al capital político del que se dispone.
3. **Organizacional:** en tanto diseño de procesos de trabajo y flujos de información.
4. **Disponibilidad de recursos,** principalmente financieros y materiales.
5. **Disponibilidad de los recursos humanos.**

Es pertinente aclarar que estas dimensiones no deberían ser abordadas en tanto elementos independientes, sino que se requiere una mirada multidimensional, en tanto sean consideradas componentes que al relacionarse consolidan y condicionan el funcionamiento de la estructura estatal.

De forma concluyente, se puede afirmar que el análisis de las capacidades institucionales de los gobiernos locales debiera ser abordado desde una perspectiva relacional y haciendo énfasis en que su estudio no puede desprenderse del análisis de las capacidades del resto de los actores sociales y políticos. Es decir, el desarrollo de las capacidades ocurre en un ida y vuelta en el que cobran influencia los actores del aparato estatal pero también de la sociedad.

En relación a la implementación de un programa como el PBMHyM que requiere de articulaciones interáreas y altos niveles de consenso entre actores locales, la revisión y fortalecimiento de las capacidades administrativas y técnicas de los ejecutores, es parte del buen desarrollo de un programa como el que se analiza en este informe.

La evolución de un programa descentralizado está atravesada por la combinación que finalmente se dé entre las particularidades de la política en cuestión, las capacidades institucionales (reales y potenciales) y fundamentalmente, el contexto (en todos los niveles) ya que la atención de las vulnerabilidades sociales opera sobre causas coyunturales y estructurales que exceden lo que un gobierno local puede revertir por la sola acción de sus políticas.

1.2 Economía Popular, Economía Social y Solidaria. Experiencias socio - productivas.

La Economía Popular y la Economía Social y Solidaria implican, al mismo tiempo, una crítica a la economía y a la sociedad capitalista actuales. En este sentido, en Argentina, en América Latina y en el mundo se las puede considerar como propuestas en construcción, dispuestas a reiteradas exploraciones y reformas. Además, su riqueza radica en ser conceptos que tienen dimensiones económicas, culturales y políticas, tanto teóricas como prácticas. Desde el punto de vista que aquí se sostiene, la Economía Popular y la Economía Social y Solidaria carecen de claridad en su delimitación y en su posibilidad de medirse empíricamente en la actualidad y como sector de la economía, lo cual lejos de debilitarlo como concepto, lo instituye como verdaderos espacios de disputa político-académica.

En tanto propuesta, la Economía Popular y la Economía Social y Solidaria incluyen tratamientos conceptuales y también experiencias concretas, que a su vez alimentan los fundamentos teóricos. El campo de esto tipos de economía es amplio y heterogéneo y está conformado actualmente, por una variedad de actores sociales, instituciones, investigadores y funcionarios públicos, que promueven una diversidad de teorías, experiencias y políticas públicas. Este campo se potencia a partir de intercambios entre los distintos actores, sus prácticas y reflexiones.

En términos generales, se trata de una economía para la vida que permita satisfacer y desarrollar las necesidades de todos los seres humanos. En este sentido, las personas, en armonía con la naturaleza, organizan todo el sistema de producción y distribución para que las capacidades y necesidades de cada uno descubran una vía pertinente en el ser social.

La designación Economía Social tiene más de un siglo y está relacionada al mutualismo y cooperativismo. Sin embargo, la Economía Popular y Economía Social y Solidaria, en tanto nuevas manifestaciones, buscan articular el resurgimiento de aquellas antiguas ideas con numerosas elaboraciones nuevas e iniciativas surgidas en paralelo en diferentes lugares, y denominadas asiduamente con distintos nombres.

Definición de Economía Popular

En términos de Coraggio, se parte de la idea de concebir a la economía de modo sustantivo, en donde las unidades domésticas populares, sus extensiones ad-hoc (como los emprendimientos mercantiles), sus comunidades y sus asociaciones voluntarias, marcan el contenido material de esa parte de la economía mixta bajo dominación capitalista que se denomina economía popular: la reproducción de la vida de sus miembros (racionalidad reproductiva). Su principal capacidad es el trabajo, además de otros recursos, y una firmeza respecto a la producción y reproducción de riqueza (valores de uso producidos o naturales) que, a pesar de quedar ocultos para la ideología económica hegemónica, son de gran peso económico. Frecuentemente existe una unión de inserciones y esferas del trabajo que incluyen: el autoconsumo doméstico; el cuentapropismo; el asalariado; el trabajo asociativo; la cooperación en la producción y la comercialización; la producción para el autoconsumo de bienes públicos a niveles locales, etcétera (Coraggio, 2009:147).

A los fines de este trabajo se toma como referencia la definición de Economía Social y Solidaria como condensación del pensamiento económico alternativo (Coraggio, 2009:147). Es decir, pensar en otra economía no es solamente saber que es necesaria, sino también que es posible. Se trata de pensar una economía alternativa a la hegemónica que acelera irresponsablemente los ritmos de la producción, además de implementar métodos en la industria y en la agricultura que dañan la tierra, a la vez que continúa negando a millones de seres humanos los elementales derechos económicos, sociales y culturales.

La propuesta de Economía Social y Solidaria supone varios componentes, entre los que se incluye:

1. reconocer como base material de última instancia el principio de producción humana para el autoconsumo;
2. realizar a partir de la economía popular y la economía pública las prácticas cooperativas, comunitarias y solidarias;
3. luchar por la redistribución progresiva de recursos productivos y bienes públicos;
4. promover formas democráticas de gestión de los colectivos de producción y de lo público;
5. obtener autonomía respecto a la dirección del capital y desarrollar la capacidad de regular procesos ciegos como el mercado monopolista o el competitivo autorregulado, asumiendo como objetivo estratégico la reproducción ampliada de la vida de todos los miembros de la sociedad.

Estos principios no buscan satisfacer únicamente las necesidades no resguardadas por el mercado ni el Estado, sino transformar los patrones de consumo y el sistema de satisfactores, redefiniendo la libertad del consumidor. Así se adopta una ética material según la cual la vida debe incluir un criterio de evaluación y reinstitucionalización de las actividades económicas.

Según Coraggio (2009), la propuesta de la Economía Social y Solidaria no se limita a promover caminos autogestionarios de microemprendimientos asociativos o la ocupación de espacios de necesidades que el mercado y el modelo redistribuidor asistencialista no atiende. Su aplicación implica la redistribución del conjunto del sistema económico y el andamiaje institucional que afecta a la justicia, la educación, la protección pública, las condiciones laborales, etc. La definición que hace Coraggio sobre la Economía Social y Solidaria tiene que ver con “un modo de hacer economía en función de construir conscientemente, desde la sociedad y el Estado, una sociedad centrada en lazos solidarios, organizando de manera asociada y cooperativa la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios, no en base al motivo de

lucro privado sino a la resolución de las necesidades, buscando condiciones de vida de alta calidad para todos los que en ella participan, sus familiares y comunidades, en colaboración con otras comunidades para resolver las necesidades materiales a la vez que estableciendo lazos sociales fraternales y solidarios, asumiendo con responsabilidad el manejo de los recursos naturales y el respeto a las generaciones futuras, consolidando vínculos sociales armónicos y duraderos entre comunidades, sin explotación del trabajo ajeno” (2020:14).

Como se puede observar, las definiciones precedentes refieren a componentes centrales de la sociedad donde la economía se resignifica según las necesidades de la población a partir de sustituir las lógicas de mercado por relaciones de cooperación y solidaridad que convergen en pos de satisfacer las necesidades de reproducción básica y ampliada de las familias.

Con el horizonte de los postulados de la Economía Popular y la Economía Social y Solidaria, en el campo de las políticas sociales se inscriben las experiencias socio- productivas, entendiendo por tal a las estrategias económico productivas, que dentro de estos tipos de economía surgen como iniciativas de orden público o privado y de índole colectiva o asociativa y tienen como objetivo reducir los niveles de pobreza, mejorando el ingreso de las personas a través de la producción de bienes o servicios, ya sea para la venta, el trueque o el autoconsumo (Lesnishesky, 2004).

En este sentido, las experiencias socio- productivas tienen que ver con el desarrollo de actividades económicas de trabajadores por cuenta propia o emprendedores individuales, de emprendimientos familiares y de emprendimientos asociativos, cualquiera sea su nivel de desarrollo y tienen por objetivo promover las actividades económicas del barrio, con foco en la vinculación con las actividades económicas en la ciudad.

Por otro lado, las experiencias socio- productivas se desarrollan en el marco de diferentes instituciones representativas de estos tipos de economía, por ejemplo: cooperativas, empresas autogestionadas, organizaciones de la sociedad civil, mutuales. En síntesis, son instituciones que no pertenecen a la economía pública ni a la economía empresarial capitalista tradicional.

De este modo, se concibe lo socio- productivo como un enfoque de trabajo que promueve y desarrolla principios como: el asociativismo, la contribución a una distribución más equitativa del ingreso (desde una perspectiva territorial) y mejora en los ingresos de los sectores pobres, ya sea por aumento del ingreso o disminución del egreso.

Además, se busca que las experiencias socio- productivas contengan una conformación multiactoral (grupos de productores organizados, organizaciones sociales, organismos gubernamentales, universidades, institutos de investigación y asistencia técnica, etc.) con impacto a nivel territorial, lo cual permite dar sustentabilidad a las iniciativas.

Del mismo modo se promueve el fortalecimiento de redes y entramados productivos y de comercialización de diferentes sectores (alimentario, textil, servicios, etc.) haciendo foco en los circuitos cortos de distribución y la relación directa entre productores y consumidores.

Esta manera de entender lo socio- productivo está vinculada a una orientación que caracteriza hoy las políticas de promoción de generación de empleo/ingreso para los sectores de menores recursos. Muchas de estas experiencias son inicialmente concebidas con una lógica productiva o social, pero son gestionadas con una perspectiva socioeconómica que integra ambas lógicas de trabajo, aunque con una identidad aún poco definida y sistematizada y que se encuentra en proceso de construcción.

1.3 Síntesis

A modo de cierre, este capítulo propone brindar un marco analítico y conceptual para reconocer en el análisis de los capítulos siguientes. A partir de esta conceptualización, se puede concluir que las capacidades institucionales hacen alusión, no únicamente al desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas (específicas del plano burocrático) que al mismo tiempo pueden operar como marcos estables y predecibles; sino también –y decisivamente- al poder que detentan los actores en las agencias estatales y en la sociedad civil. En este sentido, no es menor la capacidad que pueden arrogarse los gobiernos municipales para ampliar el resultado de políticas diseñadas centralmente con fines integradores. Por ello es que recuperar el análisis sobre estos actores es fundamental para observar cómo se pueden potenciar las políticas públicas a implementarse en los territorios.

A su vez, la presentación de los conceptos aquí abordados servirá para desarrollar el análisis del PBMHyM en los municipios estudiados, ya que se trata de la ejecución de un programa que se enmarca en el campo de la Economía Popular y Economía Social y Solidaria, aun sin explicitarlo en sus postulados, ya que, en la propia resolución de creación del Programa, este aspecto no aparece mencionad. Además, este programa, favorece la puesta en marcha y el desarrollo de experiencias socio- productivas de diferentes rubros para mejorar su producción y/o comercialización mediante la adquisición de herramientas y maquinarias.



CAPÍTULO 2

Caracterización de los Municipios bajo estudio

En este desarrollo se presenta una breve caracterización socio demográfica y programática de cada municipio. Las características compartidas en materia de población, sus condiciones de vida y las políticas que convergen en torno a la generación de ingresos para sectores vulnerables. Esto permite comprender el contexto de implementación del PBMHyM y estimar sus resultados de mediano plazo en municipios con condiciones similares a los casos seleccionados.

2.1 Municipio de Escobar

2.1.1 Descripción general

El partido de Escobar se ubica en la zona norte de la Región Metropolitana de Buenos Aires, a 50 kilómetros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La localidad cabecera del municipio es Belén de Escobar. El resto del municipio se compone de las siguientes localidades: Garín, Ingeniero Maschwitz, Matheu, Maquinista F. Savio y Loma Verde. El partido nace el 8 de octubre de 1959, cuando se efectivizó la escisión de estas localidades de los partidos de Pilar y Tigre, para que se congreguen en un nuevo distrito.

El partido cuenta con una superficie de 277 km² y una densidad poblacional de 771,2 hab/km². Limita con 5 partidos en total, al norte con Campana y San Fernando e Islas, al este con Tigre e Islas, al sur con Malvinas Argentinas y al oeste con Pilar. Su acceso es rápido y ágil. Está comunicado por la ruta Panamericana y las rutas provinciales N°25 y N°26. El Ferrocarril Mitre también es un medio de conexión de importancia para la zona.

Mapa Nº 1. Región Metropolitana de Buenos Aires. Partido de Escobar.



Desde su creación, hace 63 años, el partido tuvo en total 13 intendentes, varios de ellos reelegidos en un segundo mandato. Durante los dos últimos periodos de gobierno (2015-2019 y 2019-2023) resultó electo Ariel Sujarchuk representando al Frente de Todos (Agrupación HACE a nivel local). Sin embargo, en diciembre de 2021 presentó licencia y lo reemplazó Carlos Ranil, también en representación del Frente de Todos.

En cuanto al poder legislativo local, el Honorable Concejo Deliberante del Partido de Escobar está conformado por 24 concejales: 14 en representación del Frente de Todos, 7 en representación de Juntos Escobar, 1 representando Cambia Escobar, 1 por Unión Liberal, y 1 por el espacio Juntos Podemos Cambiar Escobar.

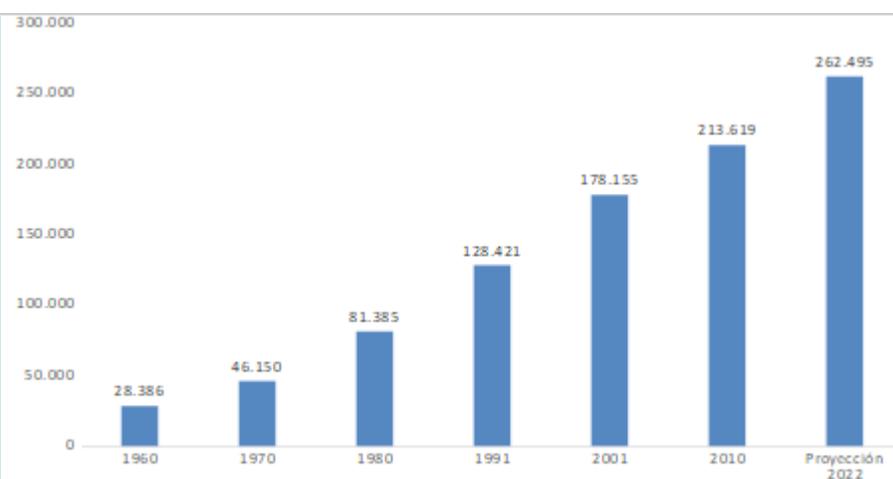
2.1.2 Características sociodemográficas

El municipio de Escobar presenta un sostenido crecimiento demográfico de acuerdo a la información de los sucesivos Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas. En este sentido la población del distrito creció de acuerdo a los guarismos que se presentan a continuación:

1960:	28.386 habitantes
1970:	46.150 habitantes
1980:	81.385 habitantes
1991:	128.421 habitantes
2001:	178.155 habitantes
2010:	213.619 habitantes

La información más actualizada hasta el momento corresponde al censo nacional de población, hogares y viviendas 2022. Sin embargo, como aún no se han publicado los resultados provisorios y definitivos a nivel de departamentos y partidos se utilizarán las proyecciones elaboradas por la Dirección Provincial de Estadísticas, en base a resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, que indican al 1º de julio de 2022 la población del distrito es de 262.495 habitantes.

Gráfico N° 1. Crecimiento poblacional absoluto. Partido de Escobar.



Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas y DPEC de la Provincia de Buenos Aires.

La situación ocupacional de las personas que residen en hogares particulares del partido, de acuerdo a la Encuesta de Hogares y Empleo Municipal del tercer trimestre del año 2021, reporta diversos indicadores a nivel total y desagregados por sexo, donde se observan diferencias notables entre grupos. En este sentido, la tasa de actividad⁸ fue de 56,5%, 71,1% en varones y 42,0% en mujeres; la tasa de empleo⁹ fue de 52,2%, 67,1% en varones y 37,4% en mujeres; la tasa de desocupación¹⁰ fue 7,6% a nivel total, 5,6% en varones y 11,0% en mujeres; y por último, la tasa de subocupación¹¹ fue a nivel total 13,2%, 9,9% en varones y 18,7% en mujeres.

⁸La misma se define como el porcentaje entre la población económicamente activa y la población total.

⁹La misma se define como el porcentaje entre la población ocupada y la población total.

¹⁰La misma se calcula como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa

¹¹La misma se calcula como el porcentaje de personas ocupadas que trabajan menos de 35 horas semanales y desean trabajar más horas y la población económicamente activa.

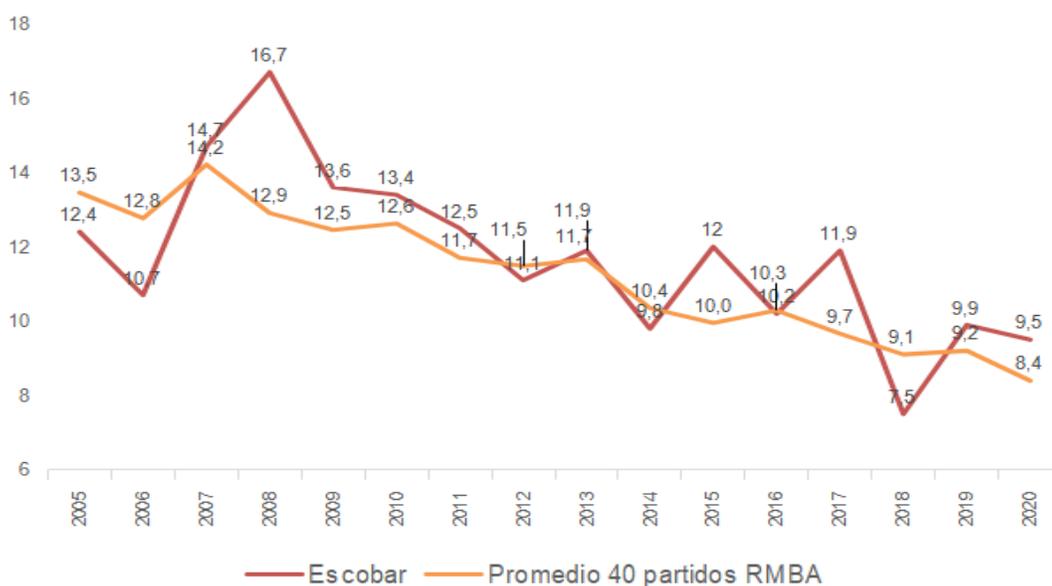
Respecto a los niveles de pobreza a nivel estructural el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) elaborado a partir de los datos relevados por el Censo 2010 muestran que 6.998 (12%), de un total de 59.981 hogares presenta al menos un indicador de NBI.

Según el Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires (PBA), en 2022, Escobar posee una matrícula de 85.610 estudiantes en 280 establecimientos educativos en total, de los cuales 155 son del sector estatal y 125 del sector privado.

De acuerdo al Ministerio de Salud de la PBA, en 2021, Escobar poseía 32 establecimientos de salud, 7 con internación y 25 sin internación. En cuanto a la disponibilidad de camas del sistema de salud, el partido en 2020 tenía 873 en total, 76 correspondientes a camas de cuidados críticos e intensivos y 797 camas para internaciones crónicas y agudas.

Las tasas de mortalidad infantil relevada por la Dirección de Estadística e Información de Salud (DEIS) dependiente del Ministerio de Salud de la Nación en los últimos 5 años disponibles hasta 2020 presenta los siguientes valores: 2015: 12,0; 2016: 10,2; 2017: 11,9; 2018: 7,5; 2019: 9,9; 2020: 9,5. Este indicador da cuenta y relaciona las condiciones generales de vida de la población estudiada y la calidad de las acciones de salud pública que se llevan adelante desde el sistema sanitario.

Gráfico N° 2. Tasa de Mortalidad Infantil por año. 2005-2020. Partido de Escobar.



Fuente: Ministerio de Salud de la Nación. Dirección de Estadística e Información de Salud.

En cuanto a la situación habitacional, un aspecto a considerar se relaciona con la presencia y cantidad de barrios populares en el partido. De acuerdo al Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) dependiente de la Secretaría de Integración Socio Urbana del MDSN, el municipio tiene 31 barrios populares, donde residen 10.440 familias en 2022.

Cabe señalar que el 26,2% de los hogares que residen en villas o asentamientos precarios en el distrito se encuentran situados en áreas con algún tipo de problemática ambiental, según el relevamiento realizado por la Universidad de General Sarmiento en el año 2015.

Con respecto a la situación laboral de las personas que habitan en barrios populares apenas un 10,56% son trabajadores formales, el 11,98% son trabajadores informales, y el 12,41% no trabaja. El resto se distribuye entre aquellas personas que son independientes o trabajan en cooperativas (4,44%), trabajos en el hogar por el cual no percibe salario (9,89%), jubilados/pensionados (3,26%), no aplica (38,94%) y finalmente no sabe/no contesta (8,52%).

Con respecto a la población destinataria de programas sociales, la información disponible del MDSN indica sobre el programa Potenciar Trabajo que hasta octubre de 2022 unas 8.026 personas en total fueron alcanzadas por este programa, aproximadamente un 3% de la población del Municipio de acuerdo a las proyecciones poblacionales disponibles.

En cuanto a la asistencia alimentaria, 19.877 personas beneficiarias recibieron la Tarjeta Alimentar, de acuerdo a las proyecciones poblacionales se trata aproximadamente del 7,6% de la población. Y respecto a la Asignación Universal por Hijo (AUH), en el año 2022, dentro de los barrios populares, existían 5.263 destinatarios/as.

2.1.3. Características económicas

Las principales ramas de actividad del distrito son la industria (45,0%), le siguen la construcción (13,3%) y transporte y comunicaciones (11,4%) según Lóndola, Brigo y Morra (2010).

El partido de Escobar cuenta con un importante parque industrial denominado “ESCOBAR - PIP CIPO”, creado en 1995 situado en la localidad de Garín. El predio tiene una superficie de 70 hectáreas. De acuerdo a la Dirección Provincial de Desarrollo Industrial dependiente del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la PBA, allí se encuentran 28 empresas que se dedican a varias actividades¹².

¹²Producción y fabricación de productos de panadería, alimenticios, químicos (jabones y detergentes; preparados para limpiar y pulir; perfumes y preparados de tocador), productos plásticos, productos de caucho, productos farmacéuticos sustancias químicas medicinales y productos botánicos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos; actividades de impresión, logística y

El partido no cuenta con empresas recuperadas, sin embargo, posee al 2022, 6 mutuales y 17 cooperativas registradas según el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

Cuadro N°2. Cantidad de mutuales, cooperativas y empresas recuperadas. 2020-2022. Escobar

Mutuales			Cooperativas			Empresas recuperadas		
2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
6	6	6	10	11	17	0	0	0

Fuente: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

En cuanto a la generación de puestos de trabajo en el sector privado, los registros administrativos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social procesados por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial muestran que en los últimos 7 años el empleo creció de diciembre de 2015 a diciembre de 2017 y posteriormente cayó hasta diciembre de 2020, con 29.003 personas que trabajan en el sector privado registrado. El dato más reciente de diciembre de 2021 muestra un incremento significativo de trabajadores privados registrados por encima de los 36.000 puestos.

Cuadro N°3. Cantidad de puestos de trabajo registrado privado. Partido de Escobar.

Dic. 2015	Dic. 2016	Dic. 2017	Dic. 2018	Dic. 2019	Dic. 2020	Dic. 2021
29.987	30.231	30.715	29.617	29.034	29.003	36.295

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS en base a SIPA y Simplificación Registral.

Con respecto a los incentivos a la producción que se realizaron desde el Estado provincial, se puede observar que estos se han volcado fundamentalmente al apoyo a las pequeñas y medianas empresas locales a través del Registro MIPYME, con más de 5.200 beneficiarios.

Cuadro N°4. Beneficiarios de políticas del Ministerio de Desarrollo Productivo. Escobar. 2020-2021

Registro MIPYME	Registro Nacional de Desarrollo de Proveedores	Programa de Apoyo a la Competitividad	Programa de Apoyo al Sistema Productivo Nacional - COVID19	Programa Capacitación en Economía del Conocimiento para Gobiernos Subnacionales	Programa SOLUCIONA	Programa Grandes Proyectos de Inversión
5264	0	3	2	0	0	0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

En relación a los programas municipales y provinciales vinculados a la economía social y popular que el municipio implementa, se encuentra:

- Programa Empleo Joven: orientado a la capacitación de chicas/os de entre 18 y 24 años para su primera búsqueda laboral. A su vez, las empresas y empleadores particulares del distrito se suman al servicio público de empleo realizando búsqueda de personal en la base de datos de la municipalidad.
- Tienda de emprendedores de la Economía Social de Escobar: programa de la Dirección de Economía Social que comprende un espacio físico en la zona comercial de Belén de Escobar, donde en conjunto con la Cooperativa Escobar Crea los vecinos pueden encontrar productos de emprendedores del partido¹³
- Escobar Emprende: el programa trabaja sobre cuatro ejes: 1) promover los recursos productivos para formalizar la actividad, 2) posibilitar el financiamiento y las herramientas para el proceso productivo, 3) brindar espacios de formación que permitan mejorar la gestión y calidad de los productos y 4) estimular la participación de los emprendedores en espacios de comercialización, como ferias y eventos organizados por el Municipio.

¹³Los rubros son: decoración, utilitarios (tazas, organizadores, utensilios, etc.), juguetes, bijouterie, marroquinería, calzado, indumentaria, muebles de pequeña escala y alimentos envasados con margen de consumo de hasta 1 semana.

2.2 Municipio de Pilar

2.2.1. Descripción general

El partido del Pilar se encuentra ubicado al noroeste de la PBA, a 54kilómetros de la CABA. Se asienta sobre la cuenca del Río Luján, la cual también abarca a los partidos de San Fernando, Tigre, Campana, Luján, Mercedes y Suipacha.

Limita con 8 partidos, al norte con Campana, Exaltación de la Cruz, al este con Escobar, al sur con Malvinas Argentinas, José C. Paz y Moreno y al oeste con General Rodríguez y Luján. El partido tiene una superficie de 383,01 km² y una densidad poblacional de 780,86 habitantes/km², según el Censo 2010. Está integrado por quince localidades: Villa Astolfi, Manuel Alberti, Lagomarsino, Del Viso, Zelaya, La Lonja, Manzanares, Derqui, Villa Rosa, Fátima, Champagnat, Manzone, San Francisco, Pilar Sur y Pilar. Esta última localidad es la cabecera del distrito.

Las principales vías de acceso al partido mediante el ferrocarril son a través de las líneas Belgrano Norte y San Martín y por transporte automotor por la ruta nacional N°8 -Panamericana Ramal Pilar hacia la CABA- y las rutas provinciales N°8, N°25, N°26, N°28 y N°34.

Mapa N° 2. Región Metropolitana de Buenos Aires. Partido de Pilar.



Desde el retorno de la democracia en 1983 el municipio tuvo en total 10 intendentes municipales, incluyendo a los intendentes interinos. Actualmente el intendente municipal es Federico Achával, representante del Frente de Todos.

En cuanto al poder legislativo, el Honorable Concejo Deliberante de Pilar tiene 24 bancas que se conforman de la siguiente manera: 14 concejales por el Frente de Todos, 2 por la Unión Cívica Radical, 2 por Comunidad Pilarense, 1 por el PRO, 1 por Pilar Federal, 2 por Avanza Libertad, 1 por Entidad Pilarense y 1 por Juntos Pilar.

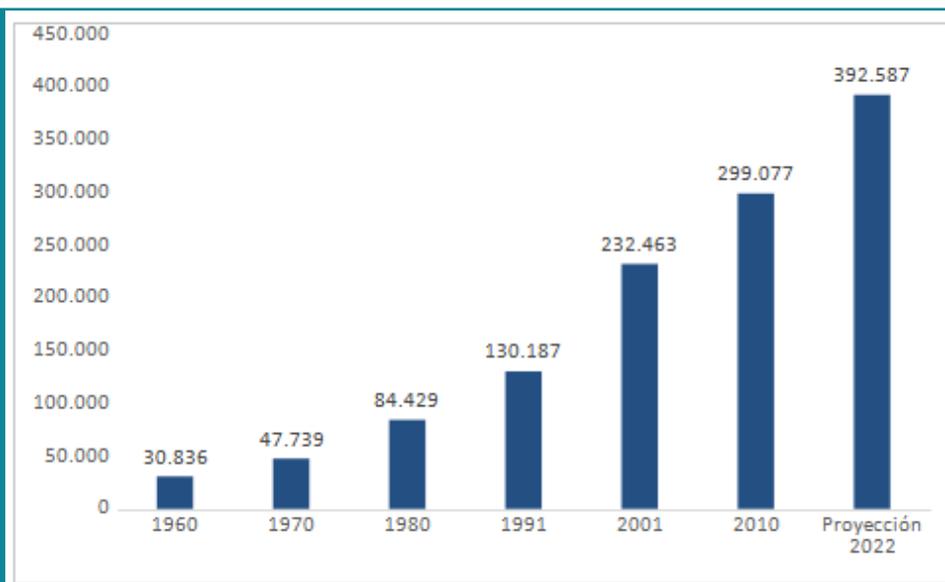
2.2.2 Características sociodemográficas

A lo largo de los sucesivos censos de población, hogares y viviendas se observa un crecimiento significativo de la cantidad de habitantes en el distrito. En 1960 la población censada fue 30.836, en 1970: 47.739, en 1980: 84.429, en 1991: 130.187, en 2001: 232.463 y en 2010: 299.077.

De acuerdo a las proyecciones poblacionales basadas en el censo nacional de población, hogares y viviendas 2010 realizadas por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la PBA, se estima que la población al 1º de julio de 2022 es de 392.587 personas.

Debido a su crecimiento poblacional y desarrollo socioeconómico, en 2006 a partir de la sanción de la Ley Provincial N°13473/06, los partidos de Pilar, Escobar y General Rodríguez son incorporados dentro del aglomerado que compone el conurbano bonaerense.

Gráfico N°3. Crecimiento poblacional absoluto. Partido de Pilar.



Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas y DPEC de la Provincia de Buenos Aires.

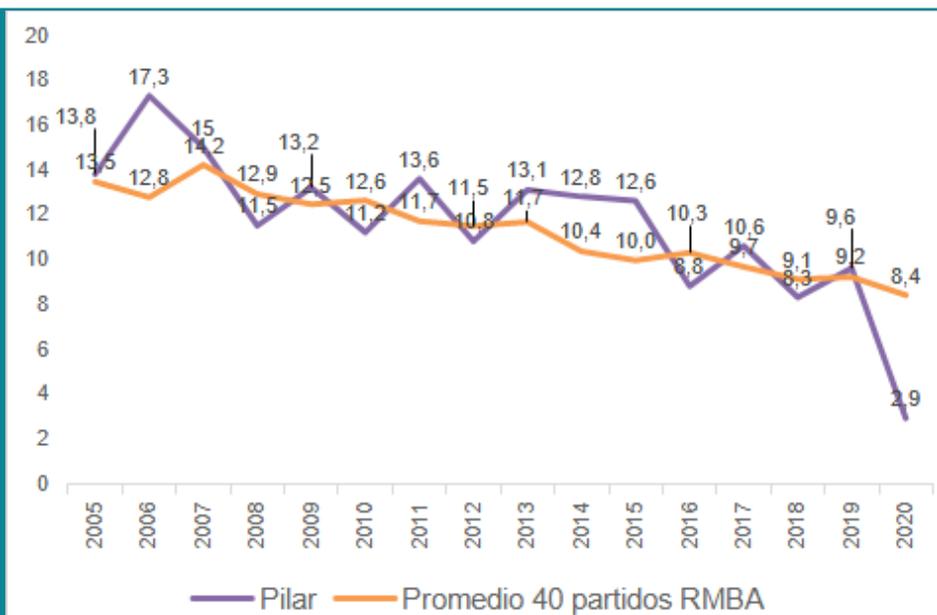
La pobreza estructural medida a través del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (N.B.I.) en el censo nacional de población, hogares y viviendas 2010 muestra que de los 82.671 hogares que conforman el partido, unos 10.776 presentan al menos un indicador de NBI, es decir un 13,0% de hogares.

Según el Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, en 2022, Pilar posee una matrícula de 126.241 estudiantes en 380 establecimientos educativos en total, de los cuales 177 son del sector estatal y 203 del sector privado.

De acuerdo al Ministerio de Salud de la PBA, en 2021 Pilar posee 39 establecimientos de salud, 4 con internación y 35 sin internación. En cuanto a la disponibilidad de camas del sistema de salud el partido en 2020 tiene 1.133 en total 146 correspondientes a camas de cuidados críticos e intensivos y 987 camas para internaciones crónicas y agudas.

La tasa de mortalidad infantil¹⁴ relevada por la Dirección de Estadística e Información de Salud (DEIS) dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, en los últimos 5 años disponibles hasta 2020 presenta los siguientes valores: 2015: 12,6; 2016: 8,8; 2017: 10,6; 2018: 8,3; 2019: 9,6; 2020: 2,9.

Gráfico N°4. Tasa de mortalidad infantil por año. 2005-2020. Partido de Pilar.



Fuente: Ministerio de Salud de la Nación. Dirección de Estadística e Información de Salud.

¹⁴ La misma relaciona las defunciones de menores de un año que ocurrieron durante un año y el número de nacidos vivos registrados en el transcurso del mismo año.

Con respecto a la situación habitacional del distrito, de acuerdo al RENABAP, dependiente de la Secretaría de Integración Socio Urbana del MDSN, Pilar posee un total de 56 barrios populares, donde residen 21.997 familias en 2022.

La situación laboral de las personas que habitan en barrios populares del distrito muestra que el 9,90% tienen un trabajo formal y 10,03% son informales. Por otro lado, el 9,54% declara trabajar en el hogar sin percibir un salario a cambio y 9,86% declara que no trabaja. El resto se distribuye entre trabajadores independientes (4,51%), jubilados/pensionados (3,20%), personas que no aplican (39,96%) y no saben/no contestan (13,01%).

Según la información disponible del MDSN, en cuanto a la asistencia alimentaria, 31.187 personas beneficiarias recibieron la Tarjeta Alimentar. Se trata aproximadamente del 8% de la población, de acuerdo a las proyecciones poblacionales disponibles. En relación al Potenciar Trabajo hasta octubre de 2022, unas 11.275 personas en total fueron alcanzadas por este programa, aproximadamente el 3% de la población del distrito. En cuanto a la AUH en los barrios populares existen para 2022, 10.323 beneficiarios/as de la política.

2.2.3. Características económicas y socio- productivas

Dadas las características de los recursos naturales, geográficos y de las empresas radicadas en el territorio, el sistema productivo del corredor norte de la provincia y de Pilar en particular, cuenta con un potencial que, si bien no incluye todas las actividades y sectores, tiene presente una parte importante, que tracciona el desarrollo productivo y social regional y local. En la región denominada Conurbano Norte, se da una serie de características productivas a ser tenidas en cuenta; si bien Pilar sobresale en cuanto a la concentración de PyMEs industriales, tampoco es ajena la presencia de algunas grandes empresas y de otras formas de organización de la producción (cooperativas, cuentapropistas, sociedad de hecho, microempresas, entre otras). Los principales sectores de actividad en esta zona son la industria, servicios, comercio y sector primario.

Las principales ramas de actividad del distrito son la industria (55,1%), le siguen transporte y comunicaciones (12,4%) y la construcción (7%) según Lóndola, Brigo y Morra (2010).

El partido de Pilar cuenta con 2 parques industriales, Lago Verde S.A. y PIP AUSTRAL Tecnológico. El primero de estos es el parque industrial más grande del país en superficie, abarcando 920 hectáreas.

Se trata de un parque privado que fue creado en 1978 y se ubica en un área estratégica por su conectividad con las rutas nacionales N°7, N°8 y N°9, la ruta provincial N°6 y las líneas de ferrocarril San Martín y Belgrano Norte. Se encuentran radicadas alrededor de 200 empresas¹⁵.

Por otro lado, el Parque Industrial AUSTRAL Tecnológico fue creado en 2009 a partir de una iniciativa privada y tiene una superficie de 26 hectáreas. Se encuentran radicadas 13 empresas que se dedican a la fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos, servicios informáticos y de telecomunicaciones, entre otras actividades.

Hasta el año 2022 el partido tiene 4 empresas recuperadas, 6 mutuales y 50 cooperativas registradas por el INAES.

Cuadro N° 5. Cantidad de mutuales, cooperativas y empresas recuperadas. 2020-2022. Pilar

Mutuales			Cooperativas			Empresas recuperadas		
2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
4	4	6	38	39	50	4	4	4

Fuente: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

En cuanto a la generación de puestos de trabajo en el sector privado, los registros administrativos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social procesados por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial muestran que en el periodo diciembre 2015 a diciembre 2017 el empleo creció, llegando a los 60.747. En los dos años posteriores el empleo disminuyó en 56.945 puestos. El dato más reciente de diciembre de 2021 muestra una recuperación del empleo privado registrado por encima de los 59.000 puestos.

Cuadro N° 6. Cantidad de puestos de trabajo registrado privado. Partido de Pilar

Dic. 2015	Dic. 2016	Dic. 2017	Dic. 2018	Dic. 2019	Dic. 2020	Dic. 2021
58.855	59.372	60.747	58.991	56.945	57.805	59.123

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS en base a SIPA y Simplificación Registral.

¹⁵ Los rubros a los que se dedican son: fabricación de productos plásticos, farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos, elaboración de productos alimenticios, textiles, fabricación de partes, piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores, producción, procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos, fabricación de papel y cartón y de envases de papel y cartón, fabricación de productos de cerámica refractaria, fabricación de tanques, depósitos y recipientes de metal, edición y actividades de periódicos, revistas y publicaciones periódicas, elaboración de productos de panadería, fabricación de pinturas, barnices y productos de revestimiento, tintas de imprenta y masillas, fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso, fabricación de productos primarios de metales preciosos y metales no ferrosos, servicios de transporte y logística.

Las tasas del empleo registrado en el área económica de Pilar muestran que la participación del empleo industrial sobre el total del empleo registrado privado tuvo un descenso marcado en el periodo 2014-2017 y que luego se recuperó en 2019. La participación de las mujeres en el mercado de trabajo tiende a aumentar progresivamente a través del tiempo. Por otro lado, los jóvenes -entre 18 y 24 años- reducen su participación en el empleo formal en la última medición disponible.

Cuadro N°7. Indicadores del mercado de trabajo del empleo registrado en Áreas Económicas Locales.

Años 2014, 2017 y 2019. Pilar

	2014	2017	2019
Tasa de empleo industrial	39,8%	31,5%	36,0%
Tasa de empleo femenino	29,7%	31,5%	32,6%
Tasa de empleo joven	11,9%	13,2%	10,4%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en base a Sistema Integrado Previsional Argentino, Simplificación Registral e INDEC.

En cuanto a los incentivos a la producción que se realizaron desde el Estado provincial, se puede observar que se han volcado fundamentalmente al apoyo a las pequeñas y medianas empresas locales a través del Registro Mipyme -agrupa a las sociedades, cooperativas, autónomos y monotributistas que realizan actividades comerciales, de servicios y productivas en el país- con más de 8.700 beneficiarios.

Cuadro N°8. Beneficiarios de políticas del Ministerio de Desarrollo Productivo. Pilar. 2020-2021

Registro MIPYME	Registro Nacional de Desarrollo de Proveedores	Programa de Apoyo a la Competitividad	Programa de Apoyo al Sistema Productivo Nacional - COVID19	Programa Capacitación en Economía del Conocimiento para Gobiernos Subnacionales	Programa SOLUCION A	Programa Grandes Proyectos de Inversión
8.720	1	3	1	0	0	0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

En relación a los programas municipales y provinciales vinculados a la economía social y popular que el municipio implementa, se encuentran:

- Mercado de la Economía Popular: iniciativa de comercialización social para las cooperativas y emprendedores locales.
- Organizar Comunidad: en conjunto con Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de PBA.

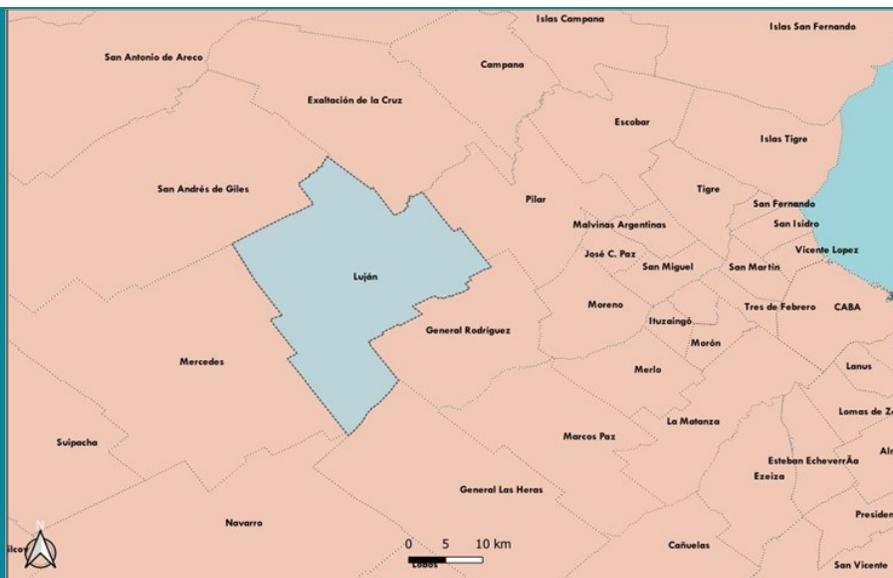
2.3 Municipio de Luján

2.3.1 Descripción general

Luján se fundó en 1755 y está situado en la zona noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Limita al norte con Exaltación de la Cruz y San Andrés de Giles, al este con Pilar, al oeste con Mercedes y al sur con General Rodríguez y General Las Heras. Dentro de las localidades que comprenden el partido, podemos encontrar: Carlos Keen, Cortines, José María Jáuregui, Luján como ciudad cabecera, Olivera, Open Door, Torres, Lezica y Torrezuri.

Su ciudad cabecera se encuentra a orillas del Río Luján y está conectada con el resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires a través de la Ruta Nacional N°7 denominada Acceso Oeste y por ferrocarril a través de la Línea Sarmiento.

Mapa N° 3. Región Metropolitana de Buenos Aires. Partido de Luján



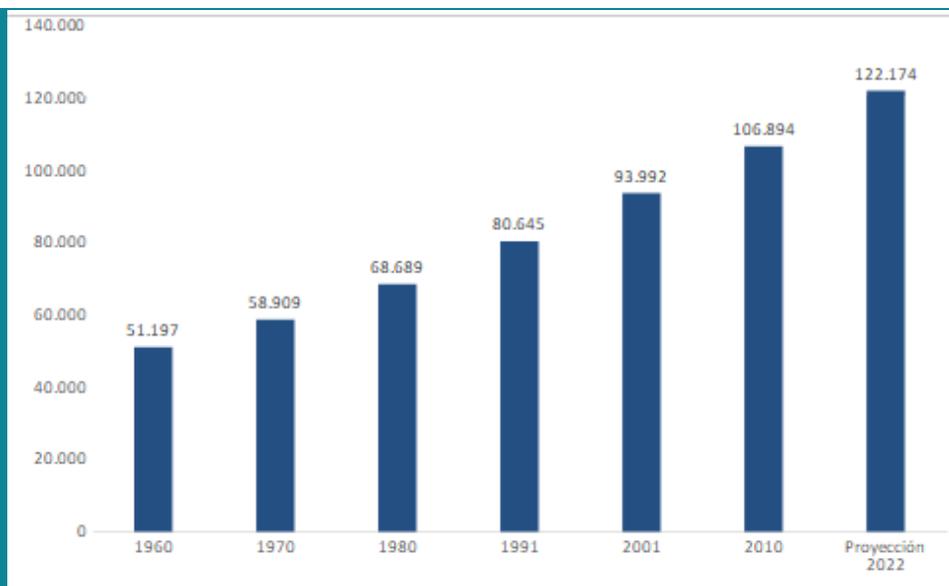
Desde el retorno de la democracia en 1983 hasta la actualidad, el municipio tuvo en total 8 intendentes. Actualmente el intendente municipal es Leonardo Boto, representante del Frente de Todos.

2.3.2. Características sociodemográficas

De acuerdo a la información que proviene de los sucesivos censos nacionales de población, hogares y vivienda, la población del distrito creció de acuerdo a los guarismos que se presentan a continuación: en 1960: 51.197 habitantes, 1970: 58.909 habitantes, 1980: 68.689 habitantes, 1991: 80.645 habitantes, 2001: 93.992 habitantes, 2010: 106.894 habitantes.

Las proyecciones elaboradas por la Dirección Provincial de Estadísticas, en base a resultados del censo nacional de población, hogares y viviendas 2010, que indican que al 1º de julio de 2022 la población del distrito es de 122.174 habitantes.

Gráfico N°5. Crecimiento poblacional absoluto. Partido de Luján



Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas y DPEC de la Provincia de Buenos Aires.

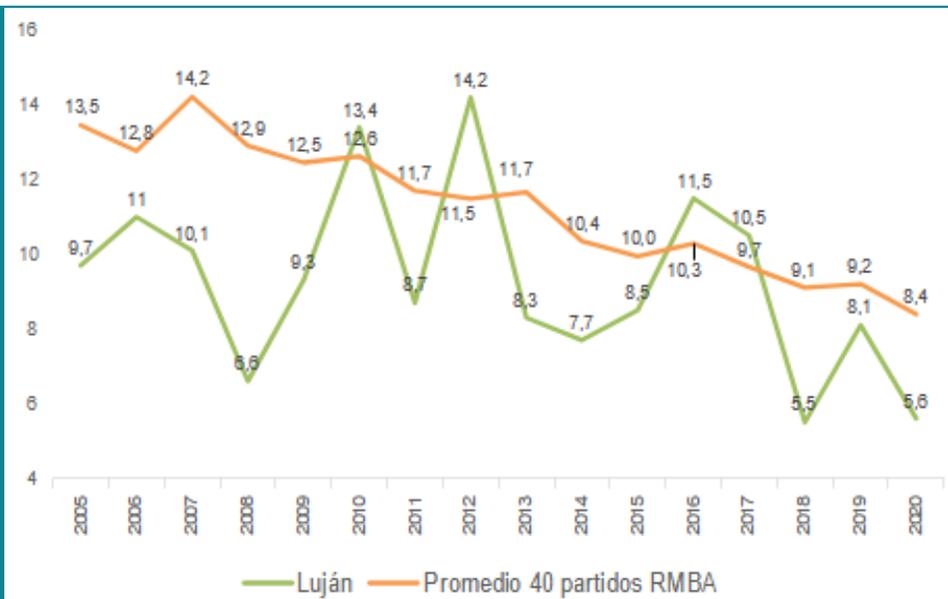
La pobreza estructural medida a través del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (N.B.I.) en el censo nacional de población, hogares y viviendas 2010 muestra que de los 32.524 hogares que conforman el partido, 1.977 presentan al menos un indicador de NBI, es decir el 6,1% de hogares.

Según el Ministerio de Educación de la PBA, en 2022, Luján posee una matrícula de 38.879 estudiantes en 174 establecimientos educativos en total, de los cuales 120 son del sector estatal y 54 del sector privado.

De acuerdo al Ministerio de Salud de la PBA, en 2021, Luján posee 28 establecimientos de salud, 4 con internación y 24 sin internación. En cuanto a la disponibilidad de camas del sistema de salud el partido en 2020 tiene 4.646 en total 16 correspondientes a camas de cuidados críticos e intensivos y 4.360 camas para internaciones crónicas y agudas.

La tasa de mortalidad infantil relevada por la Dirección de Estadística e Información de Salud (DEIS), dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, en los últimos 5 años disponibles hasta 2020 presenta los siguientes valores: 2015: 8,5; 2016: 11,5; 2017: 10,5; 2018: 5,5; 2019: 8,1; 2020: 5,6. Cabe señalar que desde 2018 hasta 2020 estos valores se ubican por debajo del promedio registrado en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Gráfico N°6. Tasa de mortalidad infantil por año. 2005-2020. Partido de Luján



Fuente: Ministerio de Salud de la Nación. Dirección de Estadística e Información de Salud.

Respecto a la situación habitacional, de acuerdo al RENABAP dependiente de la Secretaría de Integración Socio Urbana del MDSN, Luján posee un total de 16 barrios populares, donde residen 5.063 familias en 2022.

La situación laboral de las personas que habitan en barrios populares del distrito muestra que el 8,86% tienen un trabajo formal y 11,03% son informales. Por otro lado, el 9,69% declara trabajar en el hogar sin percibir un salario a cambio y 10,23% declara que no trabaja. El resto se distribuye entre trabajadores independientes (9,27%), jubilados/pensionados (5,13%), personas que no aplican (36,55%) y no saben/no contestan (9,24%).

Con respecto a la población destinataria de programas sociales, la información disponible de ANSES al 2020 indica que 10.483 niños, niñas y adolescentes cobraron la AUH y casi 11.200 recibieron Asignaciones Familiares a través de las y los titulares que solicitaron estas ayudas.

Los tres pagos del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) alcanzaron a 21.146 familias, de las cuales el 58,7% eran familias de trabajadores informales, un 29,2% de titulares de la AUH, un 8,8% de monotributistas, un 2,2% de trabajadoras del servicio doméstico, y 1,1% de destinatarios de Progresar.

El programa ATP (Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción) alcanzó en Luján a 389 empresas y 3.746 trabajadoras y trabajadores. Además, se brindaron 430 prestaciones por desempleo y 1.212 becas Progresar.

En relación al Potenciar Trabajo, el MDSN informó que, en octubre del 2022, unas 3.268 personas en total fueron alcanzadas por este programa, aproximadamente el 2,7% de la población, en base a las proyecciones poblacionales.

2.3.3. Características económicas

El partido de Luján tiene gran influencia a nivel agropecuario y posee industrias alimenticias y manufactureras. Es un centro histórico, religioso, rural y cultural. Además, el turismo es una gran fuente de empleo, y contribuye a las bases de la economía. A su vez, la industria textil es un sector importante en su matriz productiva.

Según Lóndola, Brigo y Morra (2010), las principales ramas de actividad del distrito son la industria (27,5%), le siguen el comercio (13,7%) y servicios empresariales (13,4%).

El partido de Luján cuenta con 2 parques industriales, Parque Industrial Villa Flandria y Parque Industrial - Luján Julio Steverlynck. El primero de éstos tiene una superficie de 32 hectáreas. Este parque privado fue

creado en 2003 y se ubica a 15 kilómetros de la ciudad de Luján y cercano a la Ruta Nacional N°7 y con conexión con la Ruta Nacional N°5. Están radicadas alrededor de 20 empresas¹⁶.

El segundo es el Parque Industrial - Luján Julio Steverlynck creado en 2021 a partir de una iniciativa privada y tiene una superficie de 104 hectáreas.

Al 2022, el partido tiene 1 única empresa recuperada, 8 mutuales y 41 cooperativas registradas por el INAES.

Cuadro N° 9. Cantidad de mutuales, cooperativas y empresas recuperadas. 2020-2022. Luján

Mutuales			Cooperativas			Empresas recuperadas		
2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
7	7	8	29	32	41	1	1	1

Fuente: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

Los registros administrativos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, procesados por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, muestran que desde diciembre 2017 el empleo no volvió a crecer a los valores de ese momento.

Cuadro N° 10. Cantidad de puestos de trabajo registrado privado. Partido de Luján

Dic. 2015	Dic. 2016	Dic. 2017	Dic. 2018	Dic. 2019	Dic. 2020	Dic. 2021
15.611	15.898	16.679	15.498	15.643	15.637	15.549

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS en base a SIPA y Simplificación Registral.

¹⁶Las mismas se dedican a la fabricación de pinturas, barnices y productos de revestimiento, tintas de imprenta y masillas, venta, mantenimiento y reparación de motocicletas y de sus partes y accesorios, fabricación de carpintería para edificios y construcciones, productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos, fabricación de equipos eléctricos, fabricación y acabado de productos textiles, fabricación de productos alimenticios, fabricación de pinturas, autopartista, entre otras.

Las tasas del empleo registrado en el área económica de Luján presentan un incremento en el periodo 2014-2017 de 1,3 puntos porcentuales, y luego vuelve a descender en 2019. La participación de las mujeres en el mercado de trabajo aumenta paulatinamente durante el periodo analizado. Los jóvenes -entre 18 y 24 años- reducen su participación en el empleo formal en la última medición disponible.

Cuadro N°11. Indicadores del mercado de trabajo del empleo registrado en áreas económicas locales. Años 2014, 2017 y 2019. Luján

	2014	2017	2019
Tasa de empleo industrial	32,7%	34,0%	32,2%
Tasa de empleo femenino	33,1%	34,0%	34,5%
Tasa de empleo joven	10,5%	10,9%	8,8%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en base a Sistema Integrado Previsional Argentino, Simplificación Registral e INDEC.

Respecto a los incentivos a la producción que se realizaron desde el Estado provincial, se observa que se concentran mayoritariamente en el programa de apoyo a las pequeñas y medianas empresas locales - Registro Mipyme-, con más de 4.100 beneficiarios.

Cuadro N°12. Beneficiarios de políticas del Ministerio de Desarrollo Productivo. Luján. 2020-2021

Registro MIPYME	Registro Nacional de Desarrollo de Proveedores	Programa de Apoyo a la Competitividad	Programa de Apoyo al Sistema Productivo Nacional - COVID19	Programa Capacitación en Economía del Conocimiento para Gobiernos Subnacionales	Programa SOLUCIONA	Programa Grandes Proyectos de Inversión
4,118	0	5	1	0	0	0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

En relación a los programas municipales y provinciales vinculados a la economía social y popular que el municipio implementa, se encuentra la Feria Franca Luján, dentro del programa Mercados Bonaerenses.

2.4 Municipio de Quilmes

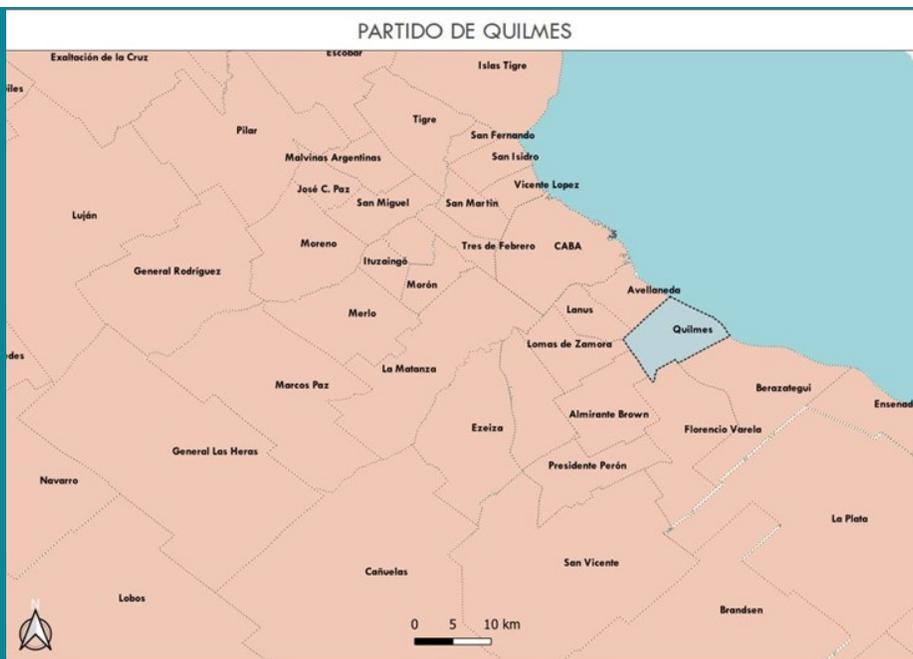
2.4.1. Descripción general

El partido de Quilmes se ubica en la zona sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires, a 21 kilómetros de la CABA.

La localidad cabecera del municipio es Quilmes, y las demás localidades que integran el partido son Bernal, Don Bosco, Ezpeleta, San Francisco Solano y Villa La Florida. Se fundó como localidad el 14 de agosto de 1812 durante el Triunvirato que gobernó las Provincias Unidas del Río de la Plata. El partido cuenta con una superficie de 91,49 km² y una densidad poblacional de 7347,24 hab/km². Limita al norte con Avellaneda, al nordeste con el Río de la Plata, al sudeste con Berazategui, al sur con Florencio Varela, al sudoeste con Almirante Brown, al oeste con Lomas de Zamora y al noroeste con Lanús.

Se encuentra conectado con la CABA a través de la Autopista Buenos Aires - La Plata, por ferrocarril a través del ramal La Plata vía Quilmes de la línea General Roca. Además, cuenta con más de 20 líneas de ómnibus que atraviesan el partido o finalizan su recorrido allí.

Mapa N° 4. Región Metropolitana de Buenos Aires. Partido de Quilmes



Desde el regreso de la democracia en 1983, el partido tuvo en total, 9 intendentes. En el periodo vigente (2019 - actualmente) fue elegida Mayra Mendoza representando al Frente de Todos.

En cuanto al poder legislativo local, el Honorable Concejo Deliberante del Partido de Quilmes está conformado por 24 concejales: 13 en representación del Frente de Todos, 10 en representación de Juntos, 1 representando Compromiso con Quilmes.

2.4.2. Características sociodemográficas

En los sucesivos censos de población, hogares y viviendas se observa un crecimiento significativo de la cantidad de habitantes en el distrito de 1960 hasta 1991. En 1960 la población censada fue 317.783, en 1970: 355.265, en 1980: 446.587, en 1991: 511.234, en 2001: 518.788 y en 2010: 582.943.

De acuerdo a las proyecciones poblacionales con base en el censo nacional de población, hogares y viviendas 2010, realizadas por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la PBA, se estima que la población al 1º de julio de 2022 es de 679.375 personas, siendo el segundo partido con mayor cantidad de población de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Gráfico N°7. Crecimiento poblacional absoluto. Partido de Quilmes



Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas y DPEC de la Provincia de Buenos Aires.

La pobreza estructural medida a través del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (N.B.I.) en el censo nacional de población, hogares y viviendas 2010 muestra que de los 177.110 hogares que conforman el partido 16.310 presentan al menos un indicador de NBI, es decir un 9,2% de hogares.

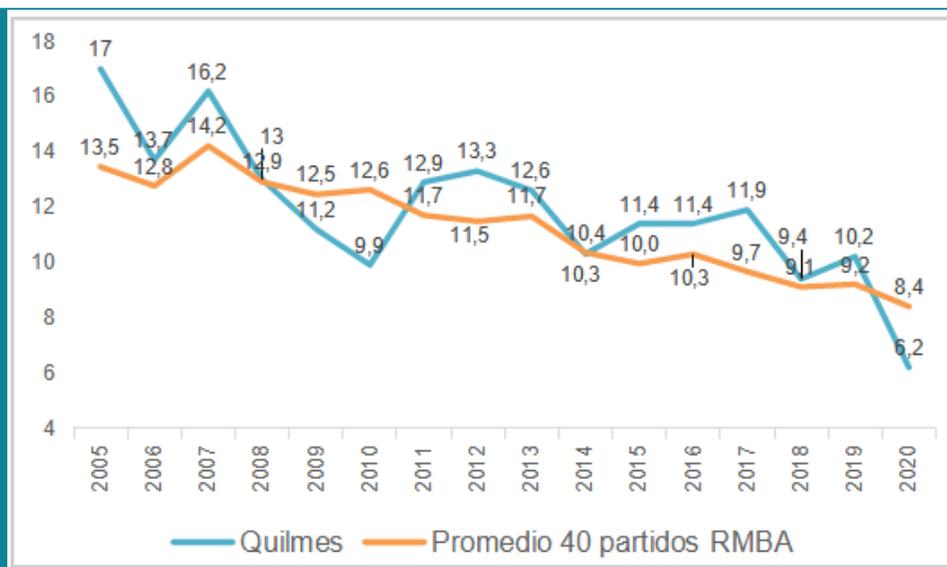
Según el Ministerio de Educación de la PBA, en 2022, Quilmes posee una matrícula de 179.522 estudiantes en 591 establecimientos educativos en total, de los cuales 351 son del sector estatal y 240 del sector privado.

De acuerdo al Ministerio de Salud de la PBA, en 2021, Quilmes poseía 50 establecimientos de salud, 2 con internación y 48 sin internación. Cabe señalar que 16 establecimientos de salud garantizan la interrupción voluntaria y/o legal del embarazo. En cuanto a la disponibilidad de camas el partido tiene 837 en total, 123 camas para cuidados intensivos y críticos y 714 camas para afecciones agudas o crónicas.

Además, el Instituto Provincial de Género y Diversidad Sexual tiene registrado que hasta 2019 existen 15 establecimientos que cuentan con atención en violencia de género.

La tasa de mortalidad infantil relevada por la Dirección de Estadística e Información de Salud (DEIS), dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, en los últimos 5 años disponibles hasta 2020 presenta los siguientes valores: 2015: 11,4; 2016: 11,4; 2017: 11,9; 2018: 9,4; 2019: 10,2; 2020: 6,2.

Gráfico N°8. Tasa de mortalidad infantil por año. 2005-2020. Partido de Quilmes



Fuente: Ministerio de Salud de la Nación. Dirección de Estadística e Información de Salud.

Con respecto a la situación habitacional, de acuerdo al RENABAP, dependiente de la Secretaría de Integración Socio Urbana del MDSN, el partido de Quilmes posee un total de 70 barrios populares, donde residen aproximadamente 37.049 familias en 2022.

La situación laboral de las personas que habitan en barrios populares del distrito muestra que el 8,75% tienen un trabajo formal y 8,35% son informales. Por otro lado, el 8,03% declara trabajar en el hogar sin percibir un salario a cambio y 11,78% declara que no trabaja. El resto se distribuye entre trabajadores independientes (5,82%), jubilados/pensionados (4,14%), personas que no aplican (40,20%) y no saben/no contestan (12,93%).

Con respecto a la población destinataria de programas sociales, el MDSN informó en 2020, que 17,8% de la población del municipio, es decir unas 118.661 personas, accedieron al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). En cuanto a la asistencia alimentaria, 17.341 personas beneficiarias recibieron la Tarjeta Alimentar, se trató del 2,6% de la población aproximadamente. Además 6.234 personas accedieron a las becas Progresar durante ese año.

En relación al Potenciar Trabajo, hasta octubre de 2022, unas 32.958 personas en total fueron alcanzadas por este programa, lo cual representó, aproximadamente, al 4,9% de la población, de acuerdo a las proyecciones poblacionales. En relación a la AUH, para el 2022, en los barrios populares, existían 20.769 destinatarios/as de la política social.

2.4.3. Características económicas

Las principales ramas de actividad de su matriz productiva son la industria (30%), los servicios empresariales (15%) y el comercio (12,7%), según Lóndola, Brigo y Morra (2010).

El partido de Quilmes cuenta con 2 parques industriales: el Parque Industrial Unión Industrial Quilmes y el Parque Industrial La Bernalesa. El primero abarca una superficie de 174 hectáreas. Se trata de un parque privado que fue creado a finales de la década de 1990 y se ubica en el kilómetro 10,500 del Camino General Belgrano de Bernal Oeste. Se encuentran radicadas alrededor de 76 empresas que se dedican a la metalúrgica, química, plásticos, eléctrica, procesamiento de residuos, logística, construcción, hasta la fabricación de objetos de uso cotidiano.

Por otro lado, el Parque Industrial La Bernalesa fue creado en 2018 a partir de una iniciativa privada, tiene una superficie de 9 hectáreas y se encuentran radicadas 6 empresas.

Al 2022 el partido tiene 20 empresas recuperadas, 21 mutuales y 135 cooperativas registradas por el INAES.

Cuadro N°13. Cantidad de mutuales, cooperativas y empresas recuperadas. 2020-2022. Quilmes

Mutuales			Cooperativas			Empresas recuperadas		
2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
21	21	21	96	99	135	19	20	20

Fuente: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

En cuanto a la generación de puestos de trabajo en el sector privado, los registros administrativos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, procesados por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, muestran que del periodo diciembre 2015 a diciembre 2021 se perdieron alrededor de 5.824 empleos.

Cuadro N°14. Cantidad de puestos de trabajo registrado privado. Partido de Quilmes

Dic. 2015	Dic. 2016	Dic. 2017	Dic. 2018	Dic. 2019	Dic. 2020	Dic. 2021
70.807	69.660	69.920	68.660	65.879	64.156	64.983

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS en base a SIPA y Simplificación Registral

En cuanto a los incentivos a la producción que se realizaron desde el Estado provincial, se puede observar el apoyo a las pequeñas y medianas empresas locales a través del Registro Mipyme con casi 14.000 beneficiarios. Además, se implementaron otros programas y registros como el Registro Nacional de Desarrollo de Proveedores y de Apoyo a la competitividad.

Cuadro N°15. Beneficiarios de políticas del Ministerio de Desarrollo Productivo. Quilmes. 2020-2021

Registro MIPYME	Registro Nacional de Desarrollo de Proveedores	Programa de Apoyo a la Competitividad	Programa de Apoyo al Sistema Productivo Nacional - COVID19	Programa Capacitación en Economía del Conocimiento para Gobiernos Subnacionales	Programa SOLUCIONA	Programa Grandes Proyectos de Inversión
13.720	22	10	3	0	2	3

Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

En relación a los programas municipales y provinciales vinculados a la economía social y popular que el municipio implementa, se encuentran:

- Quilmes compre en casa: es un programa que fomenta que los vecinos puedan comprar desde su casa de forma directa con el comerciante, feriantes y productores locales para ayudarlos a continuar con su actividad.
- Emprende: Brinda asesoramiento, capacitación y vinculación del sector emprendedor local.
- Feria de Economía Social y Solidaria.

2.5 Municipio de Almirante Brown

2.5.1. Descripción general

El Partido de Almirante Brown se encuentra ubicado en la zona sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires, a 23 kilómetros de la CABA. Limita con 5 partidos. Al norte con Lomas de Zamora, al este con Quilmes y Florencio Varela, al sur con Presidente Perón y al oeste con Esteban Echeverría.

El distrito tiene una superficie de 129,33 km² y una densidad poblacional de 4641,81 habitantes/km², según el Censo 2010. El partido está integrado por doce localidades: San José, San Francisco Solano, José Mármol, Rafael Calzada, Claypole, Don Orione, Adrogué (ciudad cabecera de distrito), Malvinas Argentinas, Burzaco, Ministro Rivadavia, Longchamps y Glew.

Las principales vías de acceso al partido mediante el ferrocarril son a través de la línea General Roca, o por las Rutas Provinciales N°210, N°16 y N°4.

Mapa N° 5. Región Metropolitana de Buenos Aires. Partido de Almirante Brown



Desde el retorno de la democracia en 1983, el municipio tuvo en total 8 intendentes municipales, incluyendo a los intendentes interinos. Actualmente el intendente municipal es Juan José Fabiani, representante del Frente de Todos, en reemplazo de Mariano Cascallares.

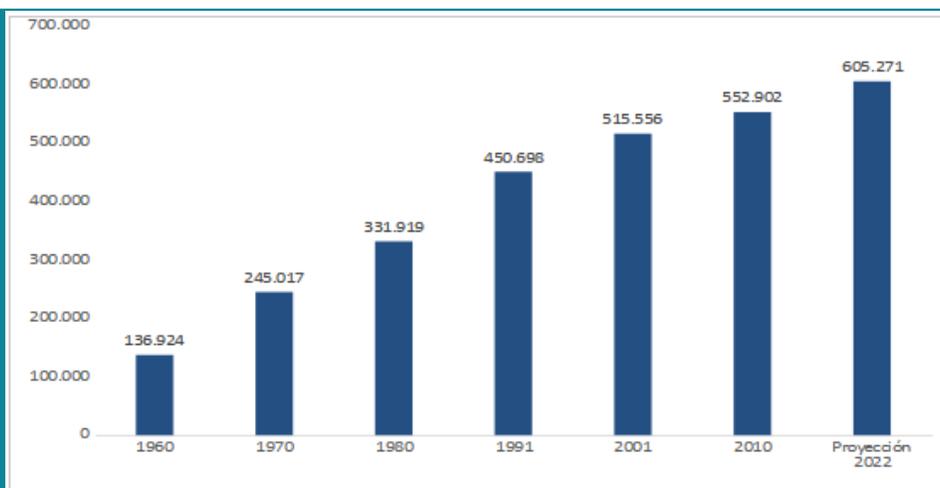
En cuanto al poder legislativo, el Honorable Concejo Deliberante de Almirante Brown tiene 24 bancas que se conforman de la siguiente manera: 15 concejales por el Frente de Todos, 8 por Juntos por el Cambio, 1 por Unidad Peronista.

2.5.2. Características sociodemográficas

A lo largo de los sucesivos censos de población, hogares y viviendas se observa un crecimiento significativo de la cantidad de habitantes en el distrito de 1960 hasta 2001 y luego se desacelera en el periodo 2001-2010. En 1960 la población censada fue 136.924, en 1970: 245.017, en 1980: 331.919, en 1991: 450.698, en 2001: 515.556, y en 2010: 552.902.

De acuerdo a las proyecciones poblacionales basadas en el censo nacional de población, hogares y viviendas 2010 realizadas por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la PBA, se estima que la población al 1º de julio de 2022 es de 605.271 personas.

Gráfico N°9. Crecimiento poblacional absoluto. Partido de Almirante Brown



Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas y DPEC de la PBA

La pobreza estructural medida a través del indicador de NBI en el censo nacional de población, hogares y viviendas 2010 muestra que de los 156.918 hogares que conforman el partido, unos 16.423 presentan al menos un indicador de NBI, es decir un 10,5% de hogares.

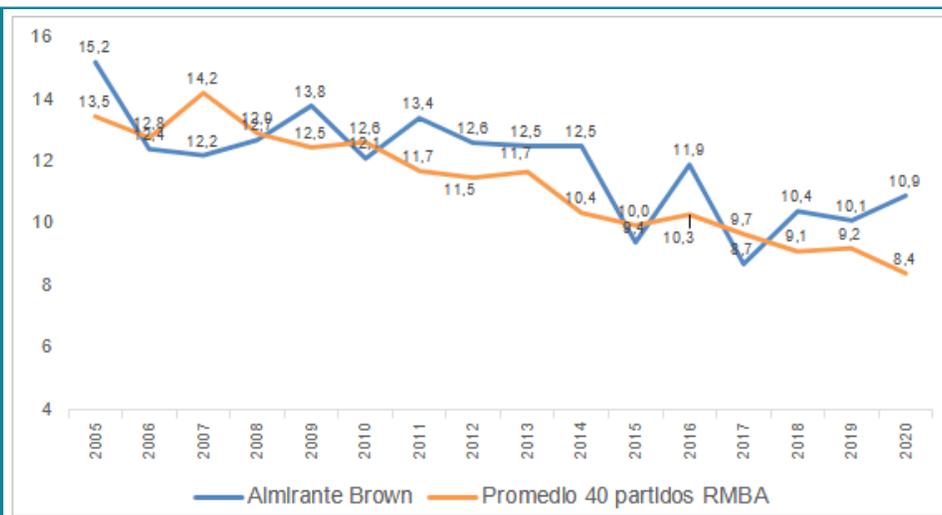
Según el Ministerio de Educación de la PBA, en 2022, Almirante Brown posee una matrícula de 158.326 estudiantes en 526 establecimientos educativos en total, de los cuales 328 son del sector estatal y 198 del sector privado. Los establecimientos educativos del distrito tienen un promedio de 185 estudiantes en nivel inicial, 461 estudiantes en primario y 376 de nivel secundario.

De acuerdo al Ministerio de Salud de la PBA, en 2021, Almirante Brown poseía 40 establecimientos de salud, 3 con internación y 37 sin internación. Cabe señalar que 19 establecimientos de salud garantizan la interrupción voluntaria y/o legal del embarazo. En cuanto a la disponibilidad de camas del sistema público el partido tiene 1.097 en total, 961 camas para pacientes agudos y crónicos y 136 camas de cuidados críticos e intensivos.

Además, el Instituto Provincial de Género y Diversidad Sexual tiene registrado que hasta 2019 existían 51 establecimientos que cuentan con atención en violencia de género.

La tasa de mortalidad infantil relevada por la Dirección de Estadística e Información de Salud (DEIS) dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, en los últimos 5 años disponibles hasta 2020 presenta los siguientes valores: 2015: 9,4; 2016: 11,9; 2017: 8,7; 2018: 10,4; 2019: 10,1; 2020: 10,9.

Gráfico N° 10. Tasa de mortalidad infantil por año. 2005-2020. Partido de Almirante Brown



Fuente: Ministerio de Salud de la Nación. Dirección de Estadística e Información de Salud

Con respecto a la situación habitacional se puede observar, de acuerdo al RENABAP, que el partido de Almirante Brown posee un total de 71 barrios populares, donde residen 21.982 familias en 2022. La situación laboral de las personas que habitan en barrios populares del distrito muestra que el 7,40% tienen un trabajo formal y 8,07% son informales. Por otro lado, el 6,47% declara trabajar en el hogar sin percibir un salario a cambio y 11,22% declara que no trabaja. El resto se distribuye entre trabajadores independientes (3,58%), jubilados/pensionados (2,64%), personas que no aplican (42,01%) y no saben/no contestan (18,60%).

Con respecto a la población destinataria de programas sociales, el MDSN informó al 2020, que el 20,3% de la población del municipio, es decir unas 120.983 personas accedieron al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). En cuanto a la asistencia alimentaria, en 2022, 42.187 personas beneficiarias recibieron la Tarjeta Alimentar, aproximadamente, el 7% de la población. Además 7.204 personas accedieron a las becas Progresar durante 2020. En relación a la AUH en los barrios populares, para el 2022, existían 8.067 destinatarios/as de la política social.

En relación al Potenciar Trabajo, hasta octubre de 2022, unas 31.076 personas en total fueron alcanzados por este programa. Se trató aproximadamente, del 5,1% de la población del distrito, de acuerdo a las proyecciones poblacionales disponibles.

2.5.3. Características económicas y socio-productivas

Las principales ramas de actividad del distrito son la industria (28,6%), le siguen los servicios empresariales (18,1%) y el comercio (14,3%) según Lóndola, Brigo y Morra (2010).

El partido de Almirante Brown cuenta con 1 parque industrial en la localidad de Burzaco denominado "Sector Industrial Planificado de Almirante Brown". Se trata de un parque de iniciativa mixta entre el Estado municipal y el sector privado. Se encuentra atravesado por las Rutas Provinciales N°4, N°210 y N°16. Se creó en 1993 y abarca una superficie de 565 hectáreas. Se encuentran radicadas alrededor de 334 empresas, de las cuales un 95% son pymes. Se emplean alrededor de 13.000 trabajadores y se estima que da trabajo a 20.000 personas más, de forma indirecta¹⁷.

¹⁷ Las actividades que se desarrollan están vinculadas con la fabricación de piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores, destilación y mezcla de bebidas alcohólicas; producción de alcohol etílico, fabricación de productos metálicos, fabricación de productos químicos, elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal, fabricación de pinturas, barnices y productos de revestimiento similares, tintas de imprenta y masillas, fabricación de aparatos de distribución y control, actividades de almacenamiento y depósito, forja, prensado, estampado y laminado de metal; pulvimetalurgia, fabricación de carrocerías para vehículos; fabricación de remolques y semirremolques, actividades de servicios agrícolas y ganaderos, fabricación de papel y cartón,

Al 2022 el partido tiene 2 empresas recuperadas, 9 mutuales y 99 cooperativas registradas por el INAES.

Cuadro N°16. Cantidad de mutuales, cooperativas y empresas recuperadas. 2020-2022. Almirante Brown

Mutuales			Cooperativas			Empresas recuperadas		
2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
9	9	9	74	75	99	2	2	2

Fuente: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

Con respecto a la generación de puestos de trabajo en el sector privado, los registros administrativos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social procesados por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial muestran que en el periodo diciembre 2015 a diciembre 2017 el empleo creció, llegando a los 40.646. Entre 2018 y 2020 el empleo se redujo llegando a los 38.000 empleos. El dato más reciente de diciembre de 2021 muestra una recuperación del empleo privado registrado por encima de los 40.000 puestos.

Cuadro N° 17. Cantidad de puestos de trabajo registrado privado. Partido de Almirante Brown

Dic. 2015	Dic. 2016	Dic. 2017	Dic. 2018	Dic. 2019	Dic. 2020	Dic. 2021
39.542	39.297	40.646	38.884	38.050	38.006	40.367

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS en base a SIPA y Simplificación Registral

El Registro Mipyme tuvo más de 9.000 beneficiarios durante el periodo 2020-2021. Además, participaron 9 empresas en el Registro Nacional de Desarrollo de Proveedores que otorga beneficios económicos a empresas de base tecnológica, proveedoras de YPF o abastecedoras de sectores industriales estratégicos.

fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso, fundición de metales, cultivo de cereales y otros cultivos, fabricación de gas; distribución de combustibles gaseosos, fabricación de productos de cerámica, venta al por mayor de alimentos, bebidas y tabaco, elaboración de productos de molinería, almidones y derivados del almidón y de alimentos para animales, fabricación de máquinas y herramientas, fabricación de productos de plástico, actividades de transporte, fabricación de artículos de cuchillería, herramientas de mano y artículos de ferretería, fabricación de jabones y detergentes; preparados para limpiar y pulir; perfumes y preparados de tocador, actividades financieras, elaboración de productos de panadería, actividades de impresión y actividades de servicios conexas, fabricación de productos de hornos de coque, elaboración de macarrones, fideos, y productos farináceos, entre otras.

Cuadro N° 18. Beneficiarios de políticas del Ministerio de Desarrollo Productivo. Almirante Brown. 2020-2021

Registro MIPYME	Registro Nacional de Desarrollo de Proveedores	Programa de Apoyo a la Competitividad	Programa de Apoyo al Sistema Productivo Nacional - COVID19	Programa Capacitación en Economía del Conocimiento para Gobiernos Subnacionales	Programa SOLUCIONA	Programa Grandes Proyectos de Inversión
9.264	9	3	0	2	1	1

Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

En relación a los programas municipales y provinciales vinculados a la economía social y popular que el municipio implementa, se encuentran:

- Centro de Desarrollo Productivo INCUBA Brown: espacio que funciona como una incubadora de proyectos productivos en el que convergen titulares de diferentes programas para participar de distintas instancias de capacitación como así también de acompañamiento de sus emprendimientos tanto en lo que refiere a cuestiones vinculadas al proceso productivo como a la comercialización.
- Ferias de Mujeres: constituyen encuentros de comercialización itinerantes que fueron pensados específicamente para acompañar a las mujeres productoras en horarios que les permitan conciliar la actividad productiva con las tareas de cuidado.
- Encuentros de comercialización: se realizan todos los fines de semana en distintos barrios del municipio. En los diferentes espacios de comercialización participan titulares de las diversas líneas programáticas asociadas a la economía social y popular.
- Registro Único de la Economía Social (RUES): se centraliza la información de los y las emprendedores del municipio.

2.6 Observaciones

Como se puede observar, la localización de los casos buscó ser representativa de las diferentes regiones. A su vez, el tamaño y las particularidades sociodemográficas, así como otros indicadores socioeconómicos representan particularidades en torno a la que es posible agrupar a la mayoría de los municipios del área metropolitana (principalmente del segundo cordón) considerando diferentes niveles de urbanización.

Del mismo modo los indicadores sociales dan cuenta del perfil de los beneficiarios potenciales del programa (según los objetivos del mismo), así como capacidades locales instaladas en mayor o menor medida en materia de asociatividad.

La oferta programática existente da cuenta de diferentes apuestas y diversificación o no de estrategias socio productivas, resultando el municipio de Alte. Brown y Escobar los que tienen mayor institucionalidad en materia de políticas socio- productivas.

En el siguiente cuadro se pueden observar los principales programas socio- productivos municipales que poseen alguna posible articulación con el PBMHyM. En este sentido, es posible observar que aquellos municipios que tienen estructuras institucionales específicas para el tratamiento de este tipo de temáticas en general poseen una mayor cantidad de líneas de acción en este sentido (Almirante Brown, por ejemplo).

Otra de las observaciones que se puede realizar a partir de la información que arroja el cuadro, es que las ferias, encuentros de comercialización y mercados, son una línea de trabajo en todos los municipios, con lo cual, esto es considerado como fundamental a la hora de proveer desde el Estado, la posibilidad de que los/as emprendedores/as, titulares de programas, etc. puedan ofrecer sus diferentes productos y servicios. Esto tiene sentido porque siempre la comercialización es un punto neurálgico en la vida del proyecto y a la vez, un aspecto crítico, porque suele ser el momento más dificultoso de implementar para los/as emprendedores/ titulares de las experiencias. Y a su vez, en líneas generales, llevar adelante estas acciones, no requiere de mucho presupuesto ni grandes procesos de implementación.

Siguiendo el análisis, se puede observar que tres de los municipios bajo estudio desarrollan algunas políticas que tienen como objetivo profundizar los aspectos del mundo socio- productivo.

De esta forma no sólo brindan espacios de comercialización, sino que también generan acciones vinculadas a la incubación de proyectos y estrategias de acompañamiento integral a la vida del emprendimiento/proyecto.

Cuadro N° 19. Programas municipales que articulan o podrían articular con el PBMHyM

Municipio	Programas			
Almirante Brown	Registro Único de la Economía Social (RUES)	Encuentros de comercialización	Ferias de Mujeres	Centro de Desarrollo Productivo INCUBA Brown
Quilmes	Feria de Economía Social y Solidaria	Quilmes compre en casa	Emprende	
Escobar	Escobar Emprende	Tienda de emprendedores de la Economía Social de Escobar		
Luján	Feria Franca Luján			
Pilar	Mercado de la Economía Popular			



CAPÍTULO 3

Los municipios y sus áreas sociales

En este capítulo se describen las acciones desplegadas por las áreas sociales municipales para atender las demandas asistenciales tanto durante la emergencia socio-sanitaria por pandemia de Covid-19 como en el actual contexto de crisis. En este marco, se presentan los casos de los municipios de Almirante Brown, Escobar, Luján y Quilmes¹⁸, en los que se aborda la organización y desempeño de las áreas sociales en materia de asistencia alimentaria e inclusión socio-productiva por tratarse de áreas muy sensibles a la crisis y al aumento de la demanda de urgencia. La síntesis, según los postulados conceptuales que se presentan al inicio, hacen foco en las capacidades, readecuaciones y vacancias en la gestión de las prestaciones sociales asistenciales que, de manera directa o indirecta, también interpelan al MDSN en su vínculo con los gobiernos municipales. Para cada caso se hacen observaciones en materia de: estructura de las secretarías, oferta programática en las áreas seleccionadas y vacancias identificadas por los municipios respecto al MDSN.

3.1 Municipio de Almirante Brown¹⁹

3.1.1 Estructura Institucional

En Almirante Brown es la Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos, a cargo de Bárbara Miñan desde diciembre de 2019, el área municipal con competencias para atender las demandas sostenidas de tipo asistencia.

¹⁸ Cabe destacar que no fue posible acceder a la responsable del área social del municipio de Pilar.

¹⁹ Para la elaboración de este apartado se utilizaron las siguientes fuentes de datos: entrevista realizada el 05/07/2022 a la Secretaria de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos, Bárbara Miñan, quien estuvo acompañada de su asesora, Regina Stacco e información municipal disponible.

La Secretaría está conformada por tres subsecretarías con competencias específicas: Instituto Municipal de Economía Social (IMES)²⁰; Políticas Sociales, Géneros y Familia; y Desarrollo y Derechos Humanos. Asimismo, la Secretaría orienta su labor a partir de ejes estratégicos, entre los que se destacan: seguridad alimentaria, asistencia crítica, géneros, mujeres y diversidades, políticas sectoriales (niñez, juventud, discapacidad y tercera edad), economía social y popular; transversalizados por la territorialidad y los derechos humanos.

“...nosotros estamos empezando a trabajar en el armado de ejes estratégicos que trabaja la Secretaría. Un eje estratégico es la seguridad alimentaria, otro es la asistencia crítica, otro es derechos humanos, otro es géneros, mujeres y diversidades (...) otro es políticas sectoriales, porque están incluidos niñez, juventud, discapacidad, tercera edad (...) y el de economía social y popular (...) esos son los ejes estratégicos, obviamente atravesados y transversal, digo, transversalizado por la territorialidad y por los derechos humanos”

(Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos, 5/07/2022).

3.1.2 Oferta programática de asistencia alimentaria

Las líneas programáticas vinculadas a la seguridad alimentaria constituyen uno de los ejes estratégicos prioritarios dentro de la Secretaría en virtud del aumento sostenido de la demanda de asistencia alimentaria en los últimos años, que tuvo su máxima expresión durante el escenario de emergencia socio-sanitaria por pandemia de covid-19. En este sentido, la Secretaría refiere la siguiente evolución:

²⁰ Resulta pertinente señalar que IMES se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos desde diciembre de 2019. Previamente formaba parte de la Secretaría de Producción con la denominación Instituto de Economía Social (IDES).

...nosotros lo que evaluamos es un alto pico al arranque de la pandemia (...) nosotros cuando arrancamos la gestión en diciembre de 2015 por día entregamos en la Secretaría de Desarrollo 40 bolsones, 40 módulos alimentarios (...) vino el macrismo (...) ahí terminamos entregando 400 módulos alimentarios por día. En la pandemia llegamos, el promedio de los meses más complejos era de 1200 por día, tuvimos picos de un poquito más, ahora estamos bajando bastante, ahora estamos en más o menos por día (...) 180 promedio mensual (...) que es un descenso marcado imposible de contrastar con diciembre de 2015, porque tenemos otras políticas nacionales, tenés la Tarjeta Alimentar (...) más o menos para mí en octubre del año pasado fue como que se notó el descenso mayor”.

En este marco, dentro de las principales acciones destinadas a atender dicha demanda, se destaca la entrega de módulos de alimentos secos y frescos a familias en situación de vulnerabilidad social, a partir de una combinación de recursos provenientes de diversas fuentes, entre las que se distinguen: MDSN, en el marco del Plan Nacional Argentina contra el Hambre (en particular del componente asistencia alimentaria en situaciones críticas y/o de emergencia), Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires y programa municipal “Causa Común Brown”²¹.

Antes de la pandemia, estos módulos contenían solo alimentos secos y la entrega se realizaba de manera centralizada y presencial en la sede de la Secretaría. Durante el escenario de emergencia socio-sanitaria, se fortalecieron los módulos con alimentos frescos, se establecieron 12 puntos de entrega descentralizados y un circuito de entrega a domicilio para familias aisladas, personas con discapacidad y adultos mayores²². Para ello, se instrumentó una línea telefónica que permitió centralizar las demandas y agilizar el proceso de solicitud de asistencia, se amplió el depósito de alimentos y se aumentó el número de personas encargadas del armado de los módulos, así como también se incrementó la flota de móviles del área. Todas estas iniciativas implementadas en ese particular contexto para atender la emergencia forman parte del esquema actual de entrega de módulos alimentarios.

²¹ “Causa Común Brown” es un programa municipal orientado a coordinar, articular y potenciar el accionar de los diversos actores sociales, tanto del sector público como del privado, para impulsar acciones solidarias (Ordenanza 11.732/2020).

²² Pasado el momento más crítico de la pandemia, la entrega de módulos alimentarios a adultos mayores se descentralizó a través de los Centros de Jubilados.

Asimismo, la Secretaría es parte de la unidad ejecutora del Servicio Alimentario Escolar (SAE) y del Programa Mesa (Módulo Extraordinario para la Seguridad Alimentaria), ambos del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad bonaerense.

El SAE contempla la prestación de desayuno/merienda y/o almuerzo para niños, niñas y adolescentes (NNyA) en situación de vulnerabilidad social, escolarizados en escuelas públicas, que en el escenario de emergencia socio-sanitaria se reconvirtió en un módulo alimentario que permitió generar un sostén de seguridad alimentaria para el grupo familiar en su conjunto. En Almirante Brown, en dicho contexto, se amplió el cupo de NNyA de 60.000 a 85.000 y, a su vez, desde la Secretaría se fortalecieron los módulos con alimentos frescos como así también se apoyó la logística de armado y entrega de dichos módulos. Con el retorno a la presencialidad escolar y el restablecimiento del esquema clásico del SAE, la entrega de los módulos de alimentos se mantuvo y pasó a conformar el Programa MESA. Además, se conformó a principios del año 2020 un Consejo Municipal de Nutrición y Alimentación a fin de avanzar en un plan integral en la materia que permita mejorar el acceso de los alimentos de la población,

disminuir la obesidad y el sobrepeso, así como también optimizar la nutrición materno, fortalecer la lactancia y primera infancia. Dicho plan inicialmente preveía, entre sus principales acciones, la educación nutricional junto a la entrega de la tarjeta Alimentar, establecer estándares nutricionales en comedores comunitarios con la incorporación de alimentos frescos con mayor aporte proteico, la ayuda nutricional a personas embarazadas con nutricional, la promoción por ordenanza municipal de disponibilidad de agua segura gratuita en todos los establecimientos de comida y la promoción disponibilidad de frutas y bebidas sin azúcar en los kioscos escolares²³. Sin embargo, durante el contexto de pandemia, desde este Consejo se asesoró fundamentalmente en torno al tipo, calidad y cantidad de los alimentos que debían entregarse en los módulos alimentarios.

Desde la Secretaría también se lleva adelante un programa de acompañamiento a comedores y merenderos comunitarios en la prestación del servicio de asistencia alimentaria. Participan de este programa alrededor de 78 espacios comunitarios que reciben alimentos secos una vez por mes y alimentos frescos todas las semanas. Con anterioridad a la pandemia dicha entrega preveía un cupo de 50 personas por institución, que fue ampliado durante el escenario de emergencia sociosanitaria a 200 personas (cupos que se mantiene en

²³<https://www.debrown.com.ar/crean-el-consejo-de-nutricion-y-alimentacion-en-almirante-brown/>

la actualidad). Además, se acompaña a estas organizaciones con equipamiento para mejorar la prestación del servicio alimentario, tales como ollas, platos, vasos, entre otros; y en la actualidad se está avanzando en un proyecto orientado al fortalecimiento de estos espacios a través de iniciativas de mejoramiento de infraestructura, capacitaciones, etcétera.

Por último, resulta pertinente señalar que desde la Secretaría se evalúa como una de las principales dificultades para atender la demanda de asistencia alimentaria no disponer de un sistema de información que permita un análisis integral de los distintos programas alimentarios nacionales, provinciales y municipales que se implementan en el municipio y, de ese modo, avanzar en mejores decisiones de políticas públicas.

3.1.3 Oferta programática de inclusión socio-productiva

Dentro de las acciones orientadas a la economía social y popular, se identifica una amplia batería de iniciativas para acompañar desde el IMES este tipo de emprendimientos. En tal sentido, se destaca el Centro de Desarrollo Productivo INCUBA Brown, que es una iniciativa municipal que fue acompañada por el MDSN e inaugurada en octubre de 2021. INCUBA Brown constituye un espacio que funciona como una incubadora de proyectos productivos en el que convergen titulares del Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social, del Potenciar Trabajo, de microcréditos de la Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI), entre otras líneas programáticas, para participar de distintas instancias de capacitación como así también de acompañamiento de sus emprendimientos tanto en lo que refiere a cuestiones vinculadas al proceso productivo como a la comercialización:

“Obviamente hay otras herramientas que también nos permiten acompañar con todo lo vinculado con capacitaciones y formación de los emprendedores. Tuvimos un proyecto y pudimos inaugurar en el año 2021 un Centro de Desarrollo Productivo de Almirante Brown, que (...) fue parte de un proyecto que presentamos en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que implicó (...) la construcción de algo así como una incubadora de proyectos productivos...es un edificio, que es una media manzana, donde vos tenes una tienda de emprendimientos como una comercializadora, emprendimientos de la economía popular, tenes esta incubadora de proyectos que son diferentes aulas (...) donde se hacen las capacitaciones, diferentes aulas donde los y las emprendedoras que están iniciando algún emprendimiento y necesitan el acompañamiento del Estado para ver cuál va a ser mi marca (...) todo lo vinculado con lo económico (...) el análisis financiero y demás, todo eso van al INCUBA, e incluso con sus maquinarias para producir ahí, se da un proceso de acompañamiento de unos 6 meses, para que después pueda salir con su emprendimiento un poco más armado y que pueda salir a comercializar” (Secretaría, 5/07/2022).

Asimismo, se promueven distintos espacios de comercialización más allá de la tienda de emprendedores que funciona en el marco de INCUBA Brown. Por un lado, las Ferias de Mujeres constituyen encuentros de comercialización itinerantes que fueron pensados específicamente para acompañar a las mujeres productoras en horarios que les permitan conciliar la actividad productiva con las tareas de cuidado. Por otro lado, los Encuentros de Comercialización se realizan todos los fines de semana en distintos barrios del municipio. Cabe señalar que de los diferentes espacios de comercialización promovidos desde el IMES participan titulares de las diversas líneas programáticas asociadas a la economía social y popular, por lo cual se creó un Registro Único de la Economía Social (RUES) en el que se centraliza la información de los y las emprendedores del municipio.

En particular, el PBMHyM comenzó a implementarse durante el año 2020, durante los meses más críticos del escenario de emergencia sociosanitaria por pandemia de covid-19, y constituye una de las iniciativas más contundentes para acompañar desde el IMES a la diversidad de actores de la economía social y popular, tales como personas que están iniciando sus emprendimientos, unidades productivas en funcionamiento y cooperativas consolidadas.

En este sentido, con el primer Banco se brindó apoyo a 290 unidades productivas (aproximadamente 600 titulares) en torno a cuatro líneas: proyectos de innovación juvenil, proyectos socio-productivos comunitarios y barriales, proyectos rurales (en articulación con la línea de escuela de oficios y agricultura familiar de la Secretaría de Producción) y proyectos de fortalecimientos de unidades productivas ya existentes. La experiencia del primer Banco permitió fortalecer la economía social y popular en sectores de alta vulnerabilidad desde una mirada social e integral:

“...muchas veces hay voluntades de incorporarse a la economía popular y necesidades reales y posibilidades concretas de personas que quizás no tienen el secundario, e incluso hay estadísticas vinculadas a la no terminalidad del primario dentro de la economía popular, que te piden determinadas herramientas para poder independizarse de otros espacios y armar sus propios talleres y la construcción de la vivienda no está en condiciones. Entonces ahí hay que abrazarla de forma integral desde la Secretaría y decir: bueno, vamos por paso, primero hagamos algo vinculado al mejoramiento habitacional, segundo hagamos algo vinculado a la formación, tercero llegamos a construir [el emprendimiento] (...) para mí lo favorable que esté adentro de la Secretaría es que nos permite posicionarnos en términos políticos (...) desde un lugar que no es solo la subsistencia. Es listo, necesitamos para sobrevivir, perfecto, pero además de sobrevivir necesitamos generar un proyecto de vida de algo” (Asesora técnica profesional Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos, 5/07/2022).

En la actualidad, se está avanzando en la implementación del segundo Banco desde una perspectiva integral de acompañar no solo con capacitaciones sino también con microcréditos.

3.1.4 Demandas sin cubrir, áreas de vacancia, déficits prioritarios

En el marco de la Secretaría se identifica como una de las principales vacancias avanzar en la robustez política, económica, de financiamiento y de jerarquización de áreas del Sistema de Protección y Promoción de Derechos de NNyA, en un contexto signado el aumento de la complejidad de las situaciones que se presentan. Asimismo, se refieren vacancias en materia de iniciativas dirigidas a la adolescencia y la juventud, en particular de los y las jóvenes que durante la pandemia abandonaron la escuela y en la actualidad no disponen de un espacio (familiar y/o institucional) que los contenga. También, se mencionan déficits en términos de acceso a derechos de mujeres y disidencias, en especial de aquellas víctimas de violencia por razones de género. Por último, se destacan falencias en lo que respecta a la obtención de datos sistematizados de las distintos niveles y áreas de gobierno que posibiliten análisis macro para la toma de decisiones.

3.2 Municipio de Escobar²⁴

3.2.1 Estructura Institucional

En Escobar, el área con competencias para dar respuesta a las demandas asistenciales es la Secretaría de Desarrollo Social, a cargo de María de los Ángeles Goñi desde diciembre de 2015. De esta Secretaría dependen los aspectos vinculados con las políticas alimentarias, niñez, infancia y adolescencia y género, entre otros. Desde la misma se promueve el acceso a los derechos sociales de la comunidad, con prioridad en la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad.

3.2.2 Oferta programática de asistencia alimentaria

La atención de las demandas de asistencia alimentaria, en clave de fortalecimiento a través de la entrega de módulos alimentarios, durante la emergencia socio-sanitaria por pandemia de covid-19, se descentralizó en las Unidades de Gestión Comunitaria (UGC)²⁵ a fin de poder dar respuesta a una mayor cantidad de vecinos/as, en un escenario signado por un significativo aumento de dicha demanda:

24 Para la elaboración de este apartado se utilizaron las siguientes fuentes de datos: entrevista realizada el 19/07/2022 a la Secretaria de Desarrollo Social, María de los Ángeles Goñi, quien estuvo acompañada de la Directora de Niñez, Adolescencia y Familia, Florencia De La Mota; e información municipal disponible.

25 Resulta pertinente señalar que las UGC constituyen espacios de articulación de las políticas sociales municipales en territorio en las que se atienden demandas asociadas con la mejora del espacio público, la infraestructura y el abordaje de problemáticas sociales territoriales (<https://www.escobar.gob.ar/ugc/>).

“Lo que hace al fortalecimiento alimentario en la pandemia, por una cuestión de poder llegar a mayor cantidad de vecinos y vecinas, lo que hicimos fue descentralizar la entrega de módulos alimentarios en las Unidades de Gestión Comunitaria, son 26 Unidades en el territorio” (Secretaría, 19/07/22).

De modo complementario, a las familias aisladas se les brindó asistencia a través de la entrega de módulos alimentarios, que incluían también alimentos frescos, y de kits sanitizantes de limpieza e higiene personal.

Para la implementación de este esquema de asistencia alimentaria, se creó una línea de whatsapp específica para canalizar las demandas de los vecinos/as, así como también se organizó la logística para el armado y distribución de los módulos de alimentos con trabajadores/as de distintas áreas municipales. Asimismo, el registro y sistematización de la información asociada a las familias asistidas por la Secretaría se realizó a través del Observatorio municipal:

“[El Observatorio] surgió primero por la necesidad de tener registro de que teníamos, quienes somos, que hacemos y a quienes atendíamos y cuál era la situación de las personas que atendíamos y dónde estaban. Entonces desde un equipo que tiene Ariel en la muni centralizado que es el que maneja todo lo que tiene que ver con registro y con sistematización...” (Secretaría, 19/07/22).

En la actualidad, se mantiene el esquema descentralizado de entrega de módulos alimentarios a través de las UGC ubicadas en los distintos barrios del distrito:

“...levantaron el aislamiento y continuamos, y nos pareció que funcionó y que lo vamos a seguir sosteniendo la entrega en las Unidades de Gestión Comunitaria y ya que los vecinos no tengan que acercarse a otros puntos” (Secretaría, 19/07/22).

También desde la Secretaría se acompaña a distintas organizaciones sociales presentes en el municipio en la prestación del servicio de asistencia alimentaria a través de la provisión de alimentos.

3.2.3 Oferta programática de inclusión socio-productiva

La Secretaría de Desarrollo Social no cuenta dentro de su organigrama con un área específica orientada a la economía social y popular. En el municipio, la oferta programática vinculada a la economía social y popular se implementa a través de la Dirección de Economía Social, que se encuentra bajo la órbita de la Dirección General de Empleo y Capacitación, que depende directamente de la Secretaría General.

La articulación de las áreas se da de manera no programada, pero cuando se trata de beneficiarios del Programa Potenciar se producen las articulaciones necesarias para optimizar el trabajo de la Secretaría con la Dirección y viceversa. La Secretaría observa que en la medida que se sale del cuadro de emergencia esa articulación puede programarse y arrojar mejores resultados en el apoyo a los emprendimientos que se fomentan desde la Dirección de Empleo y Capacitación.

3.2.4 Demandas sin cubrir, áreas de vacancia, déficits prioritarios

En materia de vacancias y desafíos, desde la Secretaría se menciona la necesidad de avanzar en una mayor articulación con el MDSN en la implementación de las políticas sociales en territorio.

El municipio viene cubriendo con recursos propios las respuestas al empeoramiento de la situación de las infancias cuya situación se describe como extremadamente crítica. En el periodo fortalecieron su sistema de acción descentralizada en Unidades Territoriales a partir de robustecer su perfil y funciones de proximidad. Del mismo modo produjeron innovaciones como es el desarrollo de políticas inclusivas de género a partir de generar consultas (salud integral) para población LGBT. En materia de gestión desarrollaron instrumentos de registro y monitoreo de las prestaciones asistenciales, no desde una visión de control sino desde una perspectiva incremental. La necesidad de apoyo remite a recursos y más que todo a fluidez de los desembolsos comprometidos para temas urgentes, de modo de no tener que ser ellos los financiadores en un contexto de alta inflación.

3.3 Municipio de Luján²⁶

62

3.3.1 Estructura Institucional

La Secretaría de Desarrollo Humano es el área que en el municipio de Luján tiene competencias para dar respuesta a las demandas asistenciales. Esta Secretaría, a cargo de Federico Vanin desde diciembre de 2021, está conformada por cuatro direcciones: Dirección de Niñez, Adolescencia y Juventud, Dirección de Géneros y Diversidad, Dirección de Abordaje Territorial y Asistencia Crítica, y Dirección de Deportes²⁷.

3.3.2 Oferta programática de asistencia alimentaria

La evolución de la demanda de asistencia alimentaria muestra un aumento significativo en los últimos años en el municipio, ya que al inicio de la actual gestión de gobierno en diciembre de 2019 se asistía aproximadamente a 3.000 familias y en la actualidad se asiste a un promedio de 8.000 familias, con un pico de 9.000 familias asistidas durante el escenario de emergencia socio-sanitaria por pandemia de covid-19.

A partir de fondos municipales como así también de recursos provenientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), en el marco del Plan Nacional Argentina contra el Hambre, y del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires, con anterioridad al contexto de pandemia, la atención de la demanda de asistencia alimentaria se canalizaba a través de tres comedores municipales, en los que se brindaban viandas diarias a niños/as; de comedores y merenderos barriales registrados en la Dirección de Abordaje Territorial y Asistencia Crítica, que retiraban mensualmente alimentos secos y frescos (verduras, huevo y carne) del depósito municipal, y de la entrega mensual de bolsones de alimentos secos a familias en situación de vulnerabilidad social.

Durante el escenario de emergencia socio-sanitaria, la Secretaría reconfiguró su organigrama para la puesta en marcha de un plan de contingencia en base a un esquema de trabajo que contemplaba, por un lado, un Comando de Operaciones Central, con sede en la Dirección de Abordaje Territorial y Asistencia Crítica; y, por el otro, Subcomandos Territoriales o Centros de Referencia Barriales, ubicados en distintos barrios del municipio en función de criterios de vulnerabilidad social y organizados en torno a la figura de Agentes Socio-Sanitarios²⁸, que estaban orientados a centralizar la comunicación y coordinación territorial.

26 Para la elaboración de este apartado se utilizaron las siguientes fuentes de datos: entrevista realizada el 03/08/2022 al Secretario de Desarrollo Humano, Federico Vanin, quien estuvo acompañada del responsable de la implementación municipal del Programa Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social, Javier González; e información municipal disponible.

27 https://www.lujan.gob.ar/sites/default/files/organigrama_2022.pdf

28 Los Agentes Socio-Territoriales conformaban trinomios integrados por un/a trabajador/a social, un/a trabajador/a municipal y un/a funcionario/a de la Secretaría.

En el marco del Protocolo de Intervención Territorial, se estableció una guardia de emergencia alimentaria vía telefónica para centralizar y agilizar la solicitud de las familias del refuerzo alimentario, que prontamente superó las posibilidades de respuesta inmediata. Asimismo, se convocó a las organizaciones sociales para la conformación de un Comité de Emergencia Alimentaria, a fin de planificar e instrumentar de manera conjunta la descentralización de la asistencia alimentaria en los barrios.

En este sentido, se generaron 20 Puntos Alimentarios Oficiales descentralizados, de los cuales 11 constituyeron Puntos de Emergencia²⁹ donde se entregaban diariamente viandas, mientras que en los otros 9 puntos se entregaban mensualmente bolsones de alimentos secos. Para ello, se duplicaron los comedores municipales y las raciones que los mismos entregaban, ampliando la asistencia a personas adultas. También se aumentó la entrega de bolsones de alimentos secos para las familias localizadas en barrios distantes a los Puntos Alimentarios Oficiales.

De modo complementario, se fortaleció el servicio de asistencia alimentaria ofrecido por comedores y merenderos de organizaciones sociales y referentes comunitarios registrados a través de la provisión mensual de alimentos secos y frescos. Por su parte, durante los dos primeros meses de vigencia de las medidas de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), un equipo de la Armada Argentina asistía con viandas a tres barrios del municipio, modalidad que fue reemplazada por la entrega de bolsones de alimentos secos al retirarse la Armada. Asimismo, aquella población en riesgo fue asistida a domicilio con viandas.

En el transcurso del mes de mayo de 2020, con el incremento de la circulación comunitaria del virus, se avanzó en la reconversión de la modalidad de asistencia alimentaria al suplantarse en la mayoría de los Puntos Alimentarios de Emergencia la entrega diaria de viandas por bolsones semanales con alimentos secos y frescos. De este modo, el esquema contemplaba las siguientes modalidades de asistencia diferenciada: bolsones mensuales de alimentos secos, bolsones quincenales de alimentos secos, bolsones semanales de alimentos secos y frescos en los Puntos Alimentarios de Emergencia, módulos alimentarios y sanitarios por Covid, entrega mensual de alimentos secos y frescos a comedores y merenderos barriales registrados.

Cabe destacar que, en paralelo a la atención de la emergencia socio-sanitaria, desde la Secretaría se avanzó en el reempadronamiento de las familias asistidas a partir de la sistematización y actualización de la

²⁹ Los 11 puntos alimentarios de emergencia estaban conformados por 6 comedores municipales y 5 comedores comunitarios.

información, a fin de generar un Registro Único que centralice los datos de la población destinataria de los diferentes programas.

En este contexto, también se impulsó la creación del Programa Construyendo Puentes orientado a vincular las donaciones de particulares, comercios y empresas con comedores y merenderos.

En la actualidad, se retomó el esquema de asistencia alimentaria previo al escenario de pandemia. Asimismo, se está trabajando desde la Secretaría, en la reorganización de dicha asistencia a partir de un relevamiento realizado en territorio por un equipo de trabajadores/as sociales que posibilite planificar no solo la atención de la demanda general, sino también abordajes específicos para problemáticas particulares:

“...en este último tiempo lo que hicimos también es profundizar la territorialidad, digamos, con encuesta de los trabajadores sociales, el municipio cuenta con 30 trabajadores sociales donde lo que estamos haciendo, ya lo tenemos cerrado, es un relevamiento para analizar, digamos, de dónde venimos y hacia dónde queremos ir con todo tipo de asistencia de la Secretaría” (Secretario, 3/08/2022).

En este sentido, a partir de este relevamiento, en los últimos meses se comenzó a brindar asistencia alimentaria especial a personas diabéticas en base a una dieta elaborada por una nutricionista que es parte de la Dirección de Abordaje Territorial y Asistencia Crítica.

3.3.3 Oferta programática de inclusión socio-productiva

En lo que refiere a la oferta programática vinculada a la inclusión socio-productiva, resulta pertinente señalar que la Secretaría de Desarrollo Humano no cuenta dentro de su organigrama con un área específica, ya que la Dirección de Economía Popular creada durante la actual gestión de gobierno se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Jefatura de Gabinete. No obstante, dentro de la Secretaría se desarrollan acciones orientadas a la economía social y popular en el marco de los programas Potenciar Trabajo y PBMHyM, ambos dependientes del MDSN.

El PBMHyM comenzó a implementarse durante el año 2020, durante los meses más críticos de la pandemia; por eso, se elaboró la propuesta presentada en articulación con organizaciones sociales con las que ya se venía trabajando desde la Secretaría. En este marco, se brindó apoyo a iniciativas individuales y grupales, tanto en formación como ya en funcionamiento, en ejes tales como: agricultura y producción de alimentos; textil, producción y manufacturación; construcción, infraestructura y mejoramiento habitacional; limpieza,

higiene, servicios ambientales y reciclado; entre otros. En la actualidad, se está trabajando en la propuesta para el segundo Banco.

3.3.4 Demandas sin cubrir, áreas de vacancia, déficits prioritarios

Desde la Secretaría se identifica como una de las principales vacancias y desafíos avanzar en el fortalecimiento de la infraestructura de servicios públicos como así también de mejoras habitacionales en barrios populares, en el marco de las distintas líneas de acción que se vienen desplegando en 8 barrios que se encuentran dentro del RENABAP.

3.4 Municipio de Quilmes³⁰

3.4.1 Estructura Institucional

En el municipio de Quilmes es la Secretaría de Niñez y Desarrollo Social, a cargo de Florencia Di Tullio desde diciembre de 2019, el área con competencias para dar respuesta a las demandas sostenidas de tipo asistencial.

La Secretaría está conformada por tres subsecretarías con competencias específicas: Subsecretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Política Integral de Niñez y Adolescencia y Subsecretaría de Articulación de Políticas Sociales.

³⁰ Para la elaboración de este apartado se utilizaron las siguientes fuentes de datos: entrevista realizada el 13/09/2022 a la Secretaria de Niñez y Desarrollo Social, Florencia Di Tullio; e información municipal disponible.

“...se empoderó el área de niñez y adolescencias, que es una Subsecretaría, la Secretaría en total está dividida en 3 Subsecretarías, una es la de Política Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de Niñeces y Adolescencias, perdón, la otra es la Articulación de Políticas Sociales, que tiene que ver más con lo comunitario (...) y la otra es la de Desarrollo Social (...) tiene que ver más con las familias ¿no?, la asistencia directa y el laburo de las profesionales con familias ¿no? (...) con quienes trabajamos en términos de inclusión general, pero también trabajamos con cuestiones que tienen que ver con discapacidad, tenemos una dirección general que labura desde esa perspectiva, con personas mayores también...”
(Secretaría, 13/09/2022).

3.4.2 Oferta programática de asistencia alimentaria

Durante el escenario de emergencia socio-sanitaria por pandemia de covid-19, se organizó un Mapa de Puntos Solidarios a fin de garantizar la asistencia alimentaria descentralizada en los distintos barrios del municipio. Estos Puntos Solidarios estaban conformados por un espectro variado de sectores de la comunidad organizada, tales como comedores comunitarios, clubes, sociedades de fomento, instituciones de culto, vecinos y vecinas, entre otros, a los que desde la Secretaría se les proveía diariamente mercadería para que elaboren comidas que permitan atender la demanda alimentaria de las familias.

El funcionamiento de este Mapa de Puntos Solidarios fue posible no solo por los recursos provenientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) y del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires que posibilitaron la compra de la mercadería, sino también por el importante despliegue logístico desarrollado desde la gestión municipal:

“...es una logística como nunca existió en el municipio en donde todos los días desde nuestro galpón (...) que también es nuevo porque nos quedó chico el que históricamente existía (...) hay hasta una cinta de armado de módulos en el galpón (...) para que piensen en la magnitud que tiene el galpón lleno de mercadería y de armados, está a full todo el tiempo y todos los días salen los pedidos desde el galpón a los distintos Puntos Solidarios por zonas...”
(Secretaria, 13/09/2022).

La conformación de este Mapa se inició con 16 Puntos Solidarios al momento de decretarse las medidas de ASPO. En la actualidad cuenta aproximadamente, con 300 Puntos Solidarios que aún continúan brindando asistencia alimentaria en los barrios del distrito:

“...nosotros hoy tenemos, más o menos, 300 puntos. Hay puntos a los que, 145, vamos todos los días y el resto vamos o 1 vez a la semana o 1 vez al mes que son como aportes (...) con menos cantidad de mercadería...” (Secretaría, 13/09/2022).

Además del Mapa de Puntos Solidarios, la Secretaría cuenta con otras líneas programáticas orientadas a la asistencia alimentaria. Por un lado, se destaca la asistencia directa a familias a través de la entrega de módulos alimentarios en los Centros de Integración Comunitaria (CIC), fundamentalmente a personas con discapacidad y personas mayores con movilidad reducida. Asimismo, a partir de la articulación con la provincia de Buenos Aires, se lleva adelante la entrega de leche, se implementa el programa Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) y se acompaña la ejecución del Plan Más Vida.

En lo que refiere a la entrega de leche, cabe destacar que constituye uno de los puntos de articulación más fuerte con los movimientos sociales presentes en el distrito:

“...cada tanto nos juntamos a charlar con los movimientos sociales (...) nosotros tenemos mucha articulación, la leche es como lo más fuerte en términos de articulación que tenemos con los movimientos sociales (...) hay algunos puntos solidarios que son de los movimientos, que son pocos en realidad porque los movimientos tienen una estructura re contra re grande, 2 o 3 de cada movimiento, y merenderos a través de la leche, nosotros hacemos un aporte en leche muy significativo para los movimientos” (Secretaría, 13/09/2022).

Por su parte, a través del programa UDI, dado que permite la compra de alimentos fresco, se trabaja de manera conjunta con las organizaciones y una nutricionista en la elaboración del menú, entre otras cuestiones, que permiten pensar desde una mirada más amplia e integral el cuidado de las infancias.

En la actualidad, se está trabajando en la actualización del registro de los Puntos Solidarios y de las familias. En este sentido, se está avanzando en un sistema unificado de todas las Secretarías del municipio que posibilite una lectura sistematizada e historizada del recorrido de las familias por las diferentes áreas y, de este modo, captar el acceso a las distintas prestaciones de la oferta programática.

3.4.3 Oferta programática de inclusión socio-productiva

La Secretaría de Niñez y Desarrollo Social no cuenta dentro de su organigrama con un área específica orientada a la economía social y popular, dado que la Subsecretaría de Economía Popular y Solidaria es el área municipal con competencias en la materia y se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Económico Local.

Sin embargo, desde la Secretaría se implementa el programa Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social, dependiente del MDSN, a través de la Subsecretaría de Articulación de Políticas Sociales.

La puesta en marcha del primer Banco se llevó adelante durante el año 2020, en un escenario signado por la emergencia socio-sanitaria por covid-19. El diseño de la propuesta se realizó a través de una inscripción abierta (vía internet y presencial en la sede del municipio) y la consiguiente selección de las unidades productivas y/o de servicios para la conformación de los proyectos en función de distintos criterios de admisibilidad que contemplaban diversas variables (por ejemplo, que se tratará de emprendimientos en funcionamiento). Asimismo, se acompañaron proyectos individuales, familiares y asociativos dentro del amplio espectro de rubros previstos por el programa.

3.4.4 Demandas sin cubrir, áreas de vacancia, déficits prioritarios

Dado que la irrupción de la pandemia por covid-19 al inicio de la gestión obligó a la Secretaría a priorizar la atención de la emergencia en detrimento de iniciativas de más largo alcance, se identifica como uno de los principales desafíos avanzar en la construcción de una agenda en los distintos ámbitos de su intervención, que trascienda lo asistencial que impone la urgencia.

Para ello, se está avanzando en la descentralización de la atención en los barrios, a partir de la apertura de nuevos CIC y en la profesionalización de las/los trabajadores, a través de la carrera para profesionales, que permita avanzar en el pase a planta de los mismos, entre otras acciones.

3. 5 Observaciones

A lo largo de este capítulo se describieron las acciones desplegadas por las áreas sociales de los municipios de Almirante Brown, Escobar, Luján y Quilmes para atender las demandas sostenidas y crecientes de tipo asistencial, fundamentalmente aquellas orientadas a la asistencia alimentaria y la inclusión socio-productiva, tanto en el contexto de pandemia por Covid-19 como en el actual escenario de crisis. En este sentido, se observan tanto similitudes como así también diferencias en la gestión de las prestaciones sociales asistenciales.

En lo que refiere a las acciones de asistencia alimentaria durante el escenario de emergencia socio-sanitaria, se destaca que en los cuatro municipios se descentralizó la provisión de módulos alimentarios (y de viandas en el caso de Luján) a través de diversas estrategias que posibilitaron contar con puntos de entrega distribuidos en distintos barrios y zonas de los respectivos territorios, así como también se instrumentó un canal de comunicación telefónica vía whatsapp para centralizar las demandas y, de este modo, agilizar el proceso de solicitud de asistencia. Al respecto, cabe señalar que, en la actualidad, en Almirante Brown, Escobar y Quilmes se mantiene el esquema descentralizado de asistencia alimentaria, mientras que en Luján se retomó al esquema anterior a la pandemia. Se debe considerar que el aumento de la demanda en algunos casos se triplicó y aun (segundo semestre del 2022) no cede.

Asimismo, resulta pertinente resaltar que en las áreas sociales de los cuatro municipios destacan la importancia y necesidad no resuelta en 3 de los 4 casos del registro y sistematización de la información vinculada a los/as destinatarios de las distintas prestaciones sociales asistenciales. En el caso de Almirante Brown, tal cuestión constituye una vacancia y un desafío a futuro para la Secretaría; mientras que Luján y Quilmes están avanzando en ese sentido. Escobar tiene un sistema informatizado de la provisión que se hace a organizaciones sociales y merenderos y está avanzando con un registro único de familias asistidas. Por su parte, en lo que refiere a las acciones orientadas a la inclusión socio-productiva, se destaca que sólo en Almirante Brown cuentan con un área específica dentro de la Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos, desde la cual se implementan diversas iniciativas vinculadas a la economía social y popular. No obstante, en Quilmes y Luján se implementa dentro de la órbita de las respectivas Secretarías el PBMHyM. Por su parte, en Escobar este programa se ejecuta a través de un Dirección especializada.



CAPÍTULO 4

Análisis del Programa Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales (BMHM) para la emergencia social

4.1 Presentación y caracterización del PBMHyM

El PBMHyM es una política pública que se desarrolla desde el año 2020 y se implementa a través de la Dirección Nacional de Articulación Social Productiva que se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Articulación de Política Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Fue creado mediante resolución ministerial 131/2020 con el objetivo de atender a las personas en situación de alta vulnerabilidad social y económica a través de la entrega de insumos, materiales, herramientas y/o equipamiento que les permita generar una fuente de ingresos. De esta forma, busca que quienes desarrollen proyectos productivos o de servicios, de manera individual o asociada, puedan dar un salto en calidad y cantidad en su escala de producción.

Según la resolución de creación se establece “Que en el marco de la emergencia alimentaria y social, que se ve agravada por la emergencia sanitaria en virtud de la pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19, resulta necesario tomar las medidas adecuadas que permitan al Estado Nacional fortalecer la atención de las personas en situación de alta vulnerabilidad social y económica, mediante la entrega de insumos, herramientas y/o equipamiento, permitiéndoles generar una fuente de ingresos genuinos y mitigando, de tal modo, los factores de riesgo y exclusión provocados por el contexto de la emergencia social”³¹.

La implementación de este Programa se realiza a través de organismos gubernamentales (provincias o municipios) u organizaciones de la sociedad civil³², quienes se constituyen en Bancos y reciben el subsidio no reintegrable para la compra de las maquinarias, herramientas y materiales. Para esto, deben presentar ante el Ministerio un Plan de Actividades, en donde se detallan los proyectos que recibirán las maquinarias, cantidad y nómina de personas que los integran y montos por proyecto.

³¹ RESOL-2020-131-APN-MDS.

³² Cabe aclarar que, en el marco de este estudio, sólo nos focalizaremos en Bancos gestionados por organizaciones gubernamentales, ya que así se decidió desde el nivel central del PBMHyM a partir del número de casos seleccionados.

En este sentido, quienes se conforman como Bancos deben realizar un diagnóstico territorial, identificando a los emprendimientos, proyectos productivos y de servicios que cumplan con los requisitos para acceder al Programa: ser mayor de 18 años, desarrollar un proyecto productivo o de servicios de manera individual o asociada y estar en condición de vulnerabilidad social y económica.

Por otra parte, el Programa contempla la realización de asistencia técnica a las unidades ejecutoras, tanto en las instancias de presentación del plan de actividades como en la ejecución. Además, se contemplan espacios de capacitación a los proyectos seleccionados, las cuales se canalizan a través de universidades, instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil.

El equipo técnico especializado del Ministerio está conformado por aproximadamente 70 personas que se distribuyen el trabajo de todo el país y son quienes realizan el apoyo a las unidades ejecutoras locales en la implementación y desarrollo del Programa. Este equipo se divide por regiones: Región Centro, NEA, NOA, Cuyo, BAI, Patagonia, CABA, Nacional.

Asimismo, el Programa financia la contratación de 2 asistentes técnicos en cada organismo por un período de 10 meses, que tendrán el rol de coordinación territorial y responsable técnico profesional. Estas personas son quienes realizan la administración general del Programa en los organismos y el acompañamiento territorial de los proyectos.

La primera experiencia (Banco 1) surge en pleno ASPO debido a la pandemia por Covid-19. Esta situación generó algunas dificultades en el armado de las propuestas por parte de las unidades ejecutoras locales, donde cada una desarrolló diferentes estrategias para poder acceder al programa. Hasta la fecha se han impulsado 2 convocatorias. Algunos organismos se encuentran implementando el Banco 2 y otros aun cerrando el 1. Si bien no han existido grandes cambios en referencia a uno y otro banco, a partir de la experiencia en la ejecución del primero, se fueron realizando algunas modificaciones en los acuerdos procedimentales internos para optimizar los circuitos y mejorar la implementación.

Además, durante la implementación de este programa, cambiaron las autoridades del MDSN, asumiendo en agosto del 2021 Juan Zabaleta en reemplazo de Daniel Arroyo. A partir de su asunción, hubo algunas modificaciones asociadas específicamente al aumento del presupuesto destinado al Programa (el cual representó aproximadamente, un 290% entre los períodos 2020 y 2022).

Según información provista por la Dirección General de Información Social Estratégica, a diciembre de 2022 se habían financiado 459 Bancos, los cuales representaron 5.479 proyectos que incluían 48.849 persona por un monto total de \$5.116.400. De estos Bancos, 221 fueron llevados adelante por organizaciones no gubernamentales (ONGs), 214 por municipios y 24 por organismos provinciales.

El Ministerio de Desarrollo Social plasma en este Programa la intención de financiar a productores y específicamente los procesos productivos, haciendo foco en un sector de población que no accede a otros apoyos en este sentido. El objetivo original es que este Programa se convierta en una política complementaria a las de transferencia monetaria directa como por ejemplo el Potenciar Trabajo. Según el equipo técnico que lleva adelante el Programa, la diferencia entre una política y otra es que la transferencia monetaria directa termina estando asociada más al consumo individual, en cambio el PBMHyM apunta a la generación de comunidad, fomentando la asociatividad. Sin embargo, según expresan los/as responsables a nivel central consultados/as, este objetivo no es alcanzado de la misma forma en todas las unidades ejecutoras, ya que cada una ha desarrollado diferentes estrategias en la implementación, alcanzando a distintos perfiles en los/as destinatarios/as. Estas diferentes estrategias serán analizadas en los siguientes apartados, específicamente en los 5 Municipios del conurbano bonaerense elegidos para la presente investigación.

4.2. Datos generales del PBMHyM en los cinco municipios bajo estudio

En el marco del proyecto, se realizaron *encuestas a los/as participantes del Programa* en los municipios bajo estudio, como otra variable de análisis. Si bien el número de encuestados/as no es alto (87), porque el acceso a los/as mismos/as estuvo mediado por las oportunidades que los municipios nos pudieron ofrecer de encuentro (eventos de capacitación, ferias y reuniones específicas), y no permite generalizar los resultados al total de los/as titulares de los proyectos, sin embargo, sí permite observar algunas tendencias generales que luego, en mucho de los casos, demuestran similitud con los datos entregados por el programa a nivel central³³.

³³ Los mismos consistían en cantidad de proyectos por municipio, eje y tipo de producción; cantidad, costo y tipo de bienes; cantidad de herramientas; cantidad de personas involucradas en proyectos y datos vinculados a los/as participantes como género, edad, nivel educativo, situación laboral actual y saberes o experiencia en la actividad a desarrollar

4.2.1 Resultados de las encuestas

4.2.1.1 Perfil social del grupo encuestado

El 35% de los/as encuestados/as pertenecen al sector etario de 40 a 49 años. Este es el grupo mayoritario. Si al mismo le sumamos el segundo grupo en porcentaje (29% -de 30 a 39 años-), más del 60% de los/as encuestados pertenecen al grupo etario entre los 30 y 49 años. *Lo que pareciera indicar que la edad promedio para la participación en los proyectos es más de 30.* El promedio de edad es de 42 años. Esto denota que los beneficiarios del Banco fueron personas mayoritariamente adultas. La presencia de jóvenes - 18 a 29 años- en proyectos, es baja (12%). Solamente en Pilar, según las encuestas, este grupo parece ser más importante (35%) y según la declaración del Municipio esto se debe a una focalización intencional que hizo el mismo. Estos datos guardan semejanza con los entregados por el Programa a nivel central donde los datos de edad promedio fue de 40 años.

El tamaño de los hogares está compuesto en 8 de cada 10 casos, entre 2 y 5 personas. Tanto el grupo de 2/3 personas como de 4 a 5, han obtenido un 41%. Esto demuestra que casi no existen hogares unipersonales (2%) según las encuestas, y que los hogares con más de 6 personas son un grupo minoritario (16%). En estos hogares, en general, hay un/a solo/a niño/a (47%). Si a este porcentaje le sumamos de 2 a 3 niños/as (37%), en casi el 84% de los hogares no encontramos más de 3 niños/as. En tal sentido los hogares que forman parte de esta muestra no son numerosos.

Cuando se consulta sobre si el titular del proyecto es el principal sostén del hogar, el 62% de los/as encuestados/as responden de manera positiva. Esta tendencia se repite en la mayoría de los municipios. A su vez, respecto a los estudios, casi la mitad de los/as encuestados/as (49%) dicen poseer trayectoria en el nivel secundario (ya sea, completo o incompleto). El resto de las respuestas se divide equitativamente entre primario (28%) y terciario/ universitario (23%) (completo e incompleto para ambos casos). Esto pareciera indicar una tendencia sobre cierta trayectoria educativa. Cabe aclarar que los niveles educativos, según la información entregada por el MDSN, es bastante similar a estos resultados. En dos municipios (Escobar y Pilar) los porcentajes de las categorías primario y secundario (incompleto o completo) son equitativos (con una diferencia del 5% en cada caso).

En relación a si alguno/a de los/as participantes es titular de algún programa, el 35% dijo serlo del Potenciar Trabajo. Sin embargo, un porcentaje similar (32%) dijo no ser titular de ningún programa. Estas fueron las dos menciones con mayor porcentaje. Luego aparece la AUH con un 20%. Por un lado, estos resultados parecieran demostrar que, si bien hay relación entre el Potenciar Trabajo y el Banco de Herramientas, la misma tampoco es tan marcada. Quizá se podría pensar que el número bajo de titulares que poseen AUH se debe a que el sector etario más importante es +40 y el segundo sector es +30.

4.2.1.2 Perfil laboral del grupo encuestado

El 73% de los encuestados/as mencionan haber tenido trabajo en los últimos 5 años. En el único municipio que se dio una cierta paridad entre ambas respuestas (sí: 58% y no: 42%) fue en Escobar. En este sentido, si se observan las trayectorias educativas, la posibilidad de haber tenido trabajo en los últimos años, la experiencia previa en los emprendimientos, pareciera que estamos ante grupos que no presentan extrema vulnerabilidad.

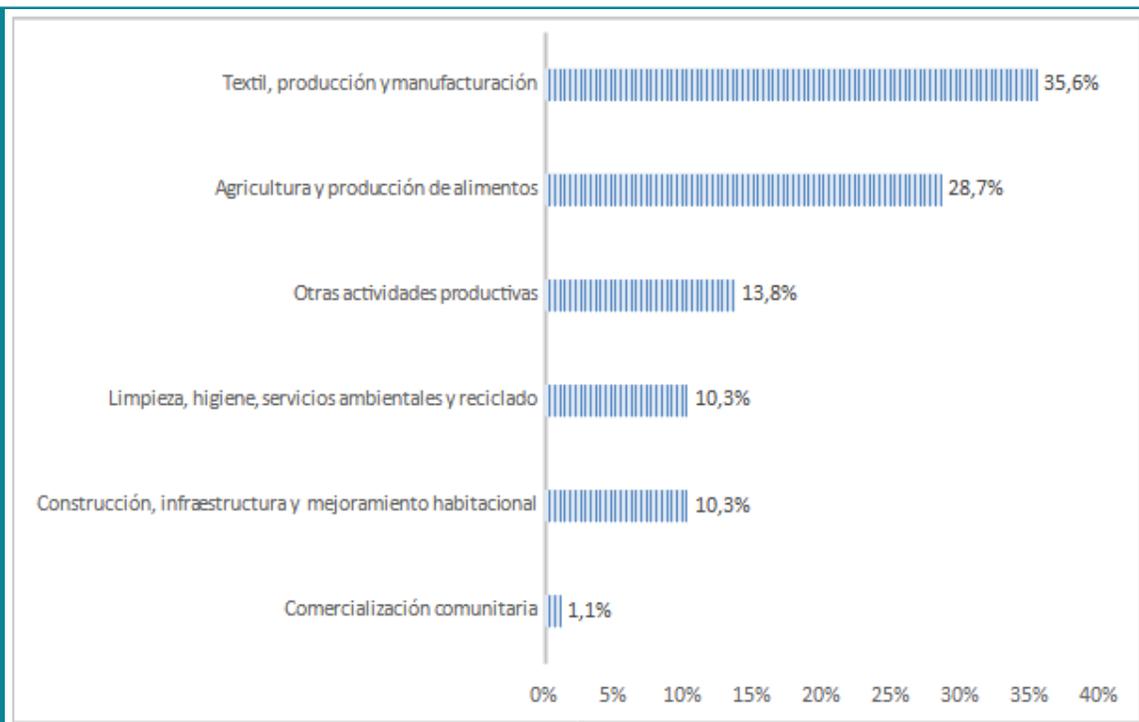
Respecto al sector donde trabajó en los últimos años, las respuestas son bastantes variadas, sin tener un grupo mayoritario. Las mayores menciones son para “Costura” con un 20% (lo cual guarda relación con los ejes de los proyectos más realizados), “Empleado/a en hogar (niñero/a, cuidado de ancianos, empleado/a doméstica)” con un 16% y “Construcción” con un 14%.

Si bien la mayoría dice haber tenido trabajo en los últimos 5 años, la gran mayoría (76%) menciona que este trabajo no era en relación de dependencia, es decir, que son trabajadores/as informales, sin aportes a la seguridad social, con todo lo que ello conlleva.

4.2.1.3 Perfil de los proyectos presentados

El principal eje de los proyectos nombrado en las encuestas fue textil (36%). El segundo grupo es agricultura y producción de alimentos (29%). Esto representa que, según las encuestas, casi el 65% de los proyectos se encuentran entre estos dos grupos. Construcción, infraestructura y mejoramiento habitacional y Limpieza, higiene, servicios ambientales y reciclado aparecen ambos con el 10% de las menciones. Esta última categoría es la más relevante en el municipio de Pilar.

Gráfico N° 11. Distribución porcentual según sector del emprendimiento



Fuente: Elaboración propia

En el 70% de las respuestas se menciona que el PBMHyM viene a fortalecer o ampliar un emprendimiento ya existente. Este dato está en relación con que el 67% de los/as encuestados/as dijeron tener experiencia en el emprendimiento actual. En este sentido, y en relación a las tareas realizadas anteriormente, más de la mitad de las menciones (68%) están vinculadas a confección textil, gastronomía y tareas agrícolas. Lo cual guarda relación con los ejes de los proyectos.

De las encuestas realizadas se puede observar que casi 4 de cada 10 proyectos (39%) son individuales. Si a esto le sumamos la categoría "Individual familiar" (22%), nos da que más del 60% de los proyectos (61%) no son asociativos. El único municipio que todos los resultados de las encuestas son asociativos (en sus distintos tipos) es Pilar.

4.2.1.4 Participación en el programa

Más de la mitad de los/as encuestados (56%) dice haberse enterado del programa a través del municipio. Esto remarca la importancia que tiene el organismo en la gestión e implementación del programa en el territorio. Solamente el municipio de Quilmes mencionó otra vía de comunicación como más importante:

página web (39%). Sin embargo, puede ser que la propia información de la página web que vieron, haya estado gestionada por el municipio.

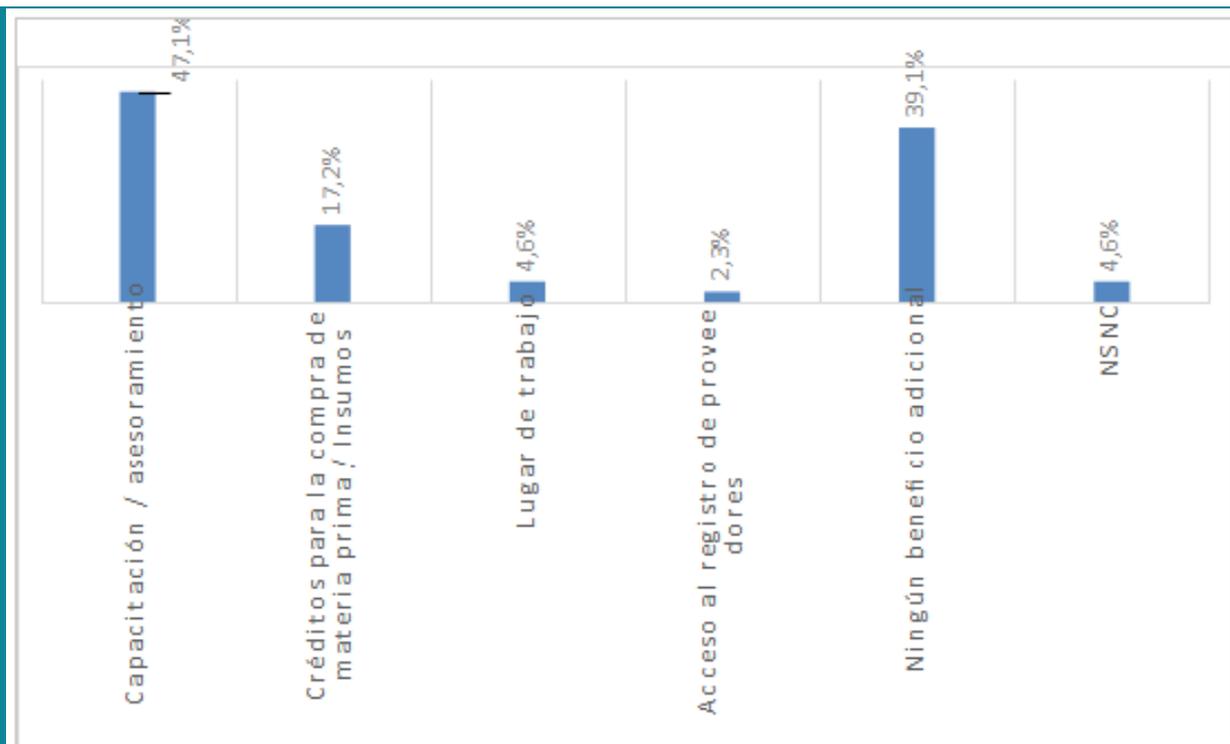
Respecto a cuándo solicitaron la herramienta, las respuestas son variadas. Las mayores menciones las tiene el período “enero a junio de 2020” con el 29%, coincidentemente con los inicios del programa. Luego le sigue en menciones, el período siguiente “julio a diciembre de 2020” con el 21%. En relación al momento de recepción de las maquinarias, la mitad de las respuestas afirman que las recibieron entre el último semestre de 2021 y el primero de 2022.

Vinculado a si recibió las maquinarias/ materiales solicitados, la gran mayoría (81%) menciona que sí. De las pocas menciones que dijeron no recibir la maquinaria/ material solicitado, más de la mitad (59%) menciona que recibió una herramienta diferente y el 29%, una herramienta de menor calidad/ capacidad.

En consonancia con el alto porcentaje que sí recibió la maquinaria adecuada, el 83% también menciona haber podido incorporarla al proceso ni bien la recibió. De las pocas menciones que dicen no haber podido incorporar la herramienta/ maquinaria, la mayor cantidad de respuestas (40%) dice que es por problemas personales, con lo cual, sería algo que excede al propio Programa. Igualmente, son muy bajas las menciones como para poder plantear alguna generalización con respecto a este punto.

Además de la herramienta/ maquinaria, casi la mitad de los/as encuestados/as (47%) dice haber recibido asesoramiento y/o capacitación. Cerca de este porcentaje, un (39%) menciona no haber recibido ningún beneficio. En un 17% aparece la opción créditos para la compra de materia prima/ insumos. El municipio que más se destaca por haber brindado capacitación es Pilar con un 82%. Luego Luján con 62%.

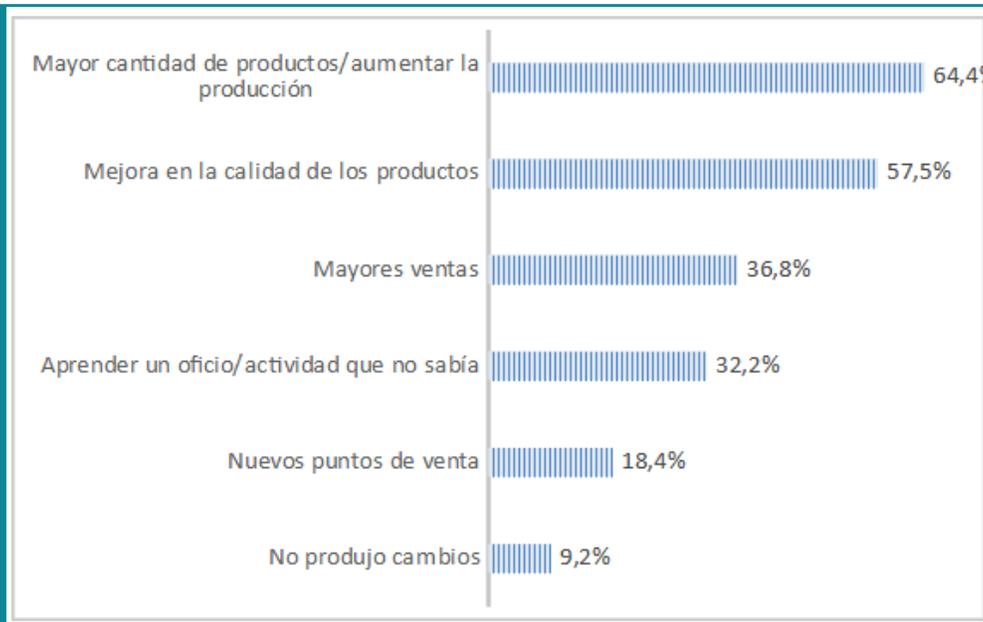
Gráfico N° 12. Distribución porcentual según otros apoyos recibidos junto con las herramientas, maquinarias y materiales



Fuente: Elaboración propia

Respecto a qué significó la incorporación de la herramienta/ maquinaria para su actividad productiva, el 64% de las menciones dijeron que les permitió aumentar la producción. Pudo mejorar la calidad de los productos tuvo un 58%. Mayores ventas tuvo un 37%, lo que va en línea con la posibilidad de aumentar la producción. Y aprender un oficio/ actividad tuvo el 32% de las menciones. Hay que tener en cuenta que al ser múltiple esta pregunta, las personas podían elegirse más de una opción, por lo que, la sumatoria de respuestas superan el 100%.

Gráfico N° 13. Distribución porcentual según qué representó para los/as destinatarios/as la incorporación de la herramienta, maquinaria y/o material, para su actividad productiva



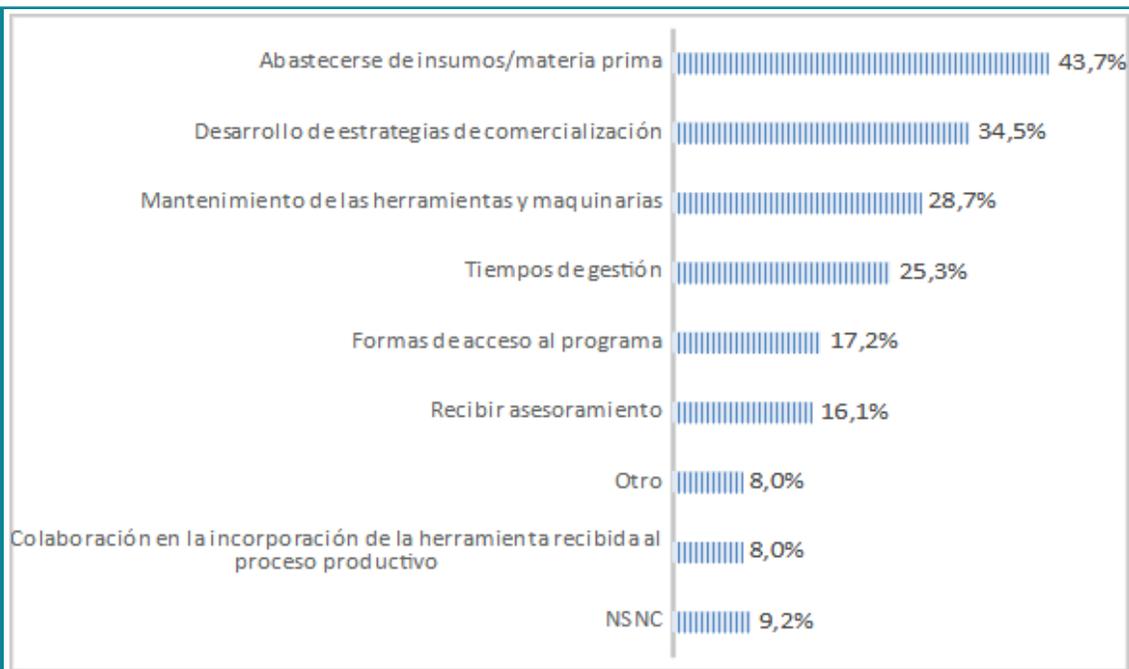
Fuente: Elaboración propia

En cuanto a lo que las consideraciones respecto al apoyo recibido, hay que tener en cuenta, como el punto anterior, que al ser múltiple esta pregunta, podía elegirse más de una opción, por lo que, el total de respuestas superan el 100%. El 62% de las menciones indican que pudieron mejorar sus ingresos. El 58% de las menciones indicaron, que el apoyo recibido le brindó posibilidades a futuro para su emprendimiento. El 38% de las menciones estuvieron vinculadas a que el apoyo recibido les permitió realizar compras para el hogar que antes no podía. Y el 35% indicó que les permitió diversificar su producción.

Respecto a quién fue el principal apoyo para el desarrollo del proyecto, en el 62% de los casos se indicó al municipio, reforzando nuevamente el papel del organismo local. En un segundo lugar, pero muy por debajo (16%), aparece la opción que no recibió ningún apoyo. Es interesante destacar la opción “organización social” que en Luján fue mencionada por el 31% de los/as encuestados/as.

En relación a qué aspecto del programa se puede mejorar, el 44% considera el abastecimiento de insumos/materia prima para el proceso productivo, el 35% dice el desarrollo de estrategias de comercialización para vender sus productos. Luego, con un 29% aparece el mantenimiento de las herramientas y las maquinarias.

Gráfico N° 14. Distribución porcentual según aspectos que se pueden mejorar del programa



Fuente: Elaboración propia

Sobre las recomendaciones para los responsables del programa, la mayor cantidad de menciones (32%) tiene que ver con brindar capacitación. Luego le sigue un 23% que dice estar conforme con el programa. Las respuestas son variadas, pero que, de las principales menciones, la segunda sea que están conformes con el programa, muestra cierto nivel de aprobación con la política implementada. Con un 15% aparece el mayor control en la entrega y seguimiento del uso de las herramientas

4.2.2 Resultados de la información provista por el programa a nivel central

En base a los *datos entregados por el nivel central del PBMHyM*, en relación a los proyectos de los cinco municipios bajo estudio, al cierre del mes de septiembre de 2022, se observaron los siguientes resultados:

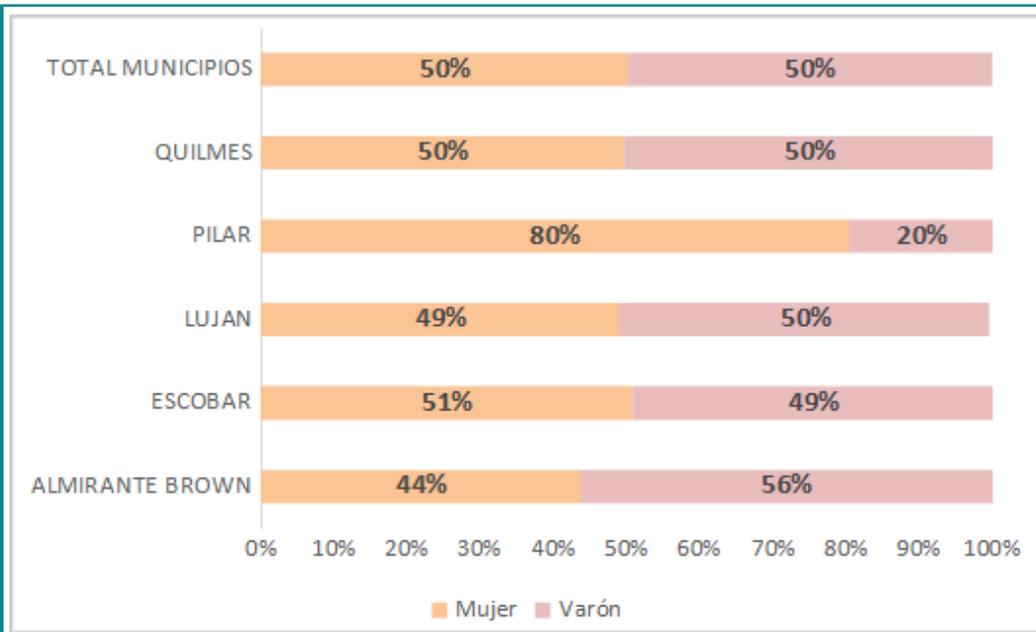
4.2.2.1 Perfil social de los/as destinatarios/as de los municipios bajo estudio

La mitad de los/as participantes tienen entre 25 y 44 años. Y el 34% de 45 a 64 años. El promedio de edad es de 40 años. En este sentido, al igual que en las encuestas realizadas, se observa que los jóvenes no son un

grupo predominante entre los titulares. En este sentido, los únicos municipios que presentan un porcentaje más alto que el promedio (12%) son, Pilar con un 26% y Luján con un 22%.

Respecto al género de los/as titulares de los proyectos, el porcentaje está dividido en partes iguales entre mujeres y hombres. Estos porcentajes se reproducen de manera similar en cada municipio. Sin embargo, en Pilar, las mujeres representan el 80%. En relación a las encuestas realizadas, el grupo estaba representado mayoritariamente por mujeres.

Gráfico N° 15. Distribución porcentual de la población según género en cada municipio



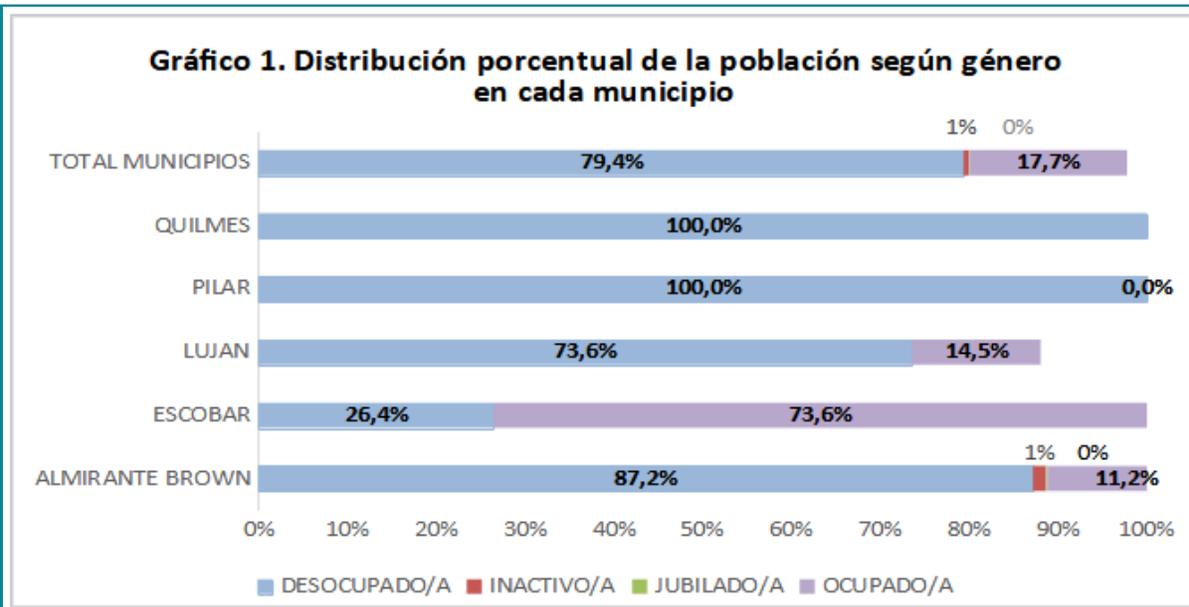
Fuente: Elaboración propia

En relación al trayecto educativo, más de la mitad de los/as titulares poseen secundario incompleto o completo (56%). Luego le sigue primaria completa con un 28%. Este número se ve influenciado por Almirante Brown donde el 40% tiene la primaria completa y es el distrito bajo estudio con más participantes. En referencia a si poseen saberes o experiencia en la actividad a desarrollar, el 67% sí tiene algún tipo de habilidad. Estos datos están en línea con los obtenidos en las encuestas.

4.2.2.2 Perfil laboral de los/as destinatarios/as de los municipios bajo estudio

Referido a la situación laboral actual, el 79% menciona estar desocupado y el 18% ocupado. En el caso de Pilar y Escobar, el 100% de los/as titulares está desocupado. Sólo en el caso de Luján se da la situación inversa, donde el 74% está ocupado/a y el 26% desocupado/a. Si observamos esta variable por género, vemos que, en el caso de las mujeres, la proporción de desocupadas asciende a 82%, mientras que los hombres desocupados son el 77%.

Gráfico N° 16. Distribución porcentual de la población según situación laboral en cada municipio



Fuente: Elaboración propia

4.2.2.3 Perfil de los proyectos presentados

Respecto a los tipos de bienes solicitados, casi la mitad de los pedidos (49%) son de insumos y materiales. Y en un 39%, herramientas. Sólo un 12% son máquinas. Esto puede deberse a que los proyectos, para solicitar estos objetos, deben ser de cierta envergadura. Y en general, este no es el tipo de proyectos que se solicitan y financian, por lo menos, no lo que se pudo observar en los municipios bajo estudio.

Respecto a la cantidad de herramientas adquiridas por eje, casi la mitad (46%) son para la agricultura y la producción de alimentos. Este dato coincide con los ejes más mencionados de los proyectos de los municipios bajo estudio. Luego le sigue con un 23% “construcción, infraestructura y mejoramiento habitacional”.

Respecto al género y los ejes de proyectos, las mujeres, en un 44% se dedican a los proyectos vinculados a la agricultura y producción de alimentos y en una segunda instancia a lo textil (33%). Mientras que los hombres, en más de la mitad de los casos (52%) se dedican a los proyectos vinculados a la construcción y el mejoramiento habitacional. Y en una segunda instancia, a la agricultura y producción de alimentos (23%). Esto pareciera reflejar una división sexual del trabajo y las tareas típicamente asignadas a un género y otro.

Las personas con primaria completa se dedican principalmente a proyectos de construcción (39%) y luego a la agricultura y la producción de alimentos (32%). De los/as titulares que poseen secundaria completa, el 34% se dedica a la agricultura y la producción de alimentos (porcentaje similar a los/as que poseen primaria completa) y el 27% al rubro textil.

Principalmente, las personas que dijeron estar desocupadas se dedican a proyectos vinculados al rubro de la construcción y el mejoramiento habitacional (30%) y en una segunda instancia, a la agricultura y la producción de alimentos (29%). A la inversa, de las personas ocupadas, más de la mitad (57%) se dedica a la agricultura y la producción de alimentos y un 24% a la construcción y el mejoramiento habitacional.

Vinculado a los/as que poseen saberes/ conocimientos previos, la mayor cantidad de las menciones dice tener proyectos vinculados a la agricultura y la producción de alimentos (37%). En un segundo grupo aparece el eje textil (25%). Sin embargo, esta misma proporción se repite para los/as que dicen no poseen saberes: se dedican a la agricultura y la producción de alimentos y al rubro textil, en un 38% respectivamente. Esto pareciera indicar que no sería necesario poseer conocimientos para dedicarse a este tipo de emprendimientos. Aunque seguramente, los proyectos que sí tienen algún tipo de experiencia pueden contar con cierta ventaja respecto de los que no.

4.3 Mapa de actores intervinientes en el PBMHyM

El diagrama posterior ilustra el mapa de actores presentes en el PBMHyM. En el mismo se muestran los diversos participantes y su posición en el mapa de acuerdo con el grado de interés e influencia en la implementación del programa y se los categoriza según su pertenencia (o no) a la estructura estatal según lo que se pudo observar a lo largo de la realización del proyecto.

Gráfico N° 17. Mapa de actores intervinientes en el PBMHyM a nivel nacional y local



Fuente: Elaboración propia

En primera instancia, el MDSN posee tanto un alto grado de interés como de influencia en la implementación del PBMHyM ya que es el actor principal ejecutor y responsable. A la vez que, desde el último cambio de gestión de autoridades ministeriales se refuerza lo que ya venía ocurriendo con la anterior administración, el fortalecimiento de la política como un eje central para el nuevo año de actividades. Esto genera expectativas sobre el desarrollo de esta línea de acción.

Es pertinente aclarar que el foco en el análisis de este programa se enmarca en el debate público alrededor de la vinculación de los programas sociales y la creación de nuevas fuentes de ingresos.

Según expresó la Directora a cargo del programa en el momento que se realizó la entrevista a los equipos centrales, desde el Ministerio, se espera que el programa permita fortalecer proyectos sustentables en el tiempo y en el mejor de los casos, escalables en términos de ingresos y empleo.

En el mismo sentido, las Secretarías de Desarrollo Social o Humano municipales detentan un alto grado de interés e influencia ya que, a nivel local, en la mayoría de los casos (Almirante Brown, Luján y Quilmes) son los actores encargados de la implementación y coordinación con el resto de las áreas municipales y con los destinatarios/as del programa, o bien con otros actores políticos no estatales presentes en el territorio. En el caso de Pilar, el actor político institucional encargado de la implementación del programa, es la Subsecretaría de Enlace con Organismos descentralizados y Gestión de Programas dentro de la estructura de la Secretaría General. Y en el caso de Escobar el área de la Dirección de Economía Social dependiente de la Dirección General de Empleo y Capacitación y ambas direcciones dependen directamente de la Secretaría General.

Las acciones principales que se llevan adelante, previa firma de convenio, a nivel municipal consisten en la elaboración de los planes de actividades, la preparación de las nóminas de los participantes, la elaboración de presupuestos y la realización de las compras. En este sentido, aparecen las áreas locales vinculadas a compras y legal-administrativas, ya que son las encargadas de llevar adelante los procesos para la adquisición de los materiales, herramientas y/o kits que son entregados. En estos sectores, tanto el grado de interés como de influencia es menor, debido a su injerencia indirecta en la implementación del programa.

Ambos actores (los organismos locales responsables de la implementación del programa y las áreas locales participantes de los procesos administrativos y de gestión) son parte fundamental del buen funcionamiento del programa a nivel local, sin embargo, no poseen la misma capacidad de decisión que el nivel central para definir cuánto presupuesto se le otorgará. A su vez, si bien las Secretarías o áreas encargadas del programa dentro del municipio, son quienes preparan un plan de actividades, queda a decisión del Ministerio nacional aprobarlo o no. Es importante aclarar que por la complejidad que presenta el plan de actividades, sumado a la dificultad que puede acarrear la compra de los materiales y las maquinarias, por el retraso en la entrega de dinero, puede desalentar la participación de algunos distritos que prefieran encarar otro tipo de acciones y no el PBHMyM, que implica un alto grado de gestión administrativa y de responsabilidad para definir el uso de los recursos, a la vez que implica un buen manejo de la gestión para administrar las demoras que puedan ocurrir en los plazos acordado. Sin embargo, lo que vimos en el territorio es que más allá de las complejidades y quejas que pueda haber, pareciera que todos/as quieren seguir participando.

Las áreas locales a cargo de los programas socio- productivos (en el caso del municipio de Escobar es la misma Dirección), como es el Potenciar Trabajo, son actores que poseen un reducido grado de influencia, pero un alto grado de interés, debido a la articulación y coordinación que existen, en muchas ocasiones, entre ambas políticas del MDSN, y casi que naturalmente podrían funcionar en conjunto. A su vez, muchos de estos programas también poseen estrecha vinculación con los movimientos sociales (redes locales), por lo que, la cercanía en el mapa de actores encuentra su lógica ya que en general están orientados por intereses similares. Sin embargo, es importante resaltar, que la articulación en el territorio, según se observó, está dada o no, según lo considere el propio municipio y las organizaciones. Estas últimas tienen también por sus medios acceso a recursos del programa. Entonces puede suceder que estas políticas se ejecuten articuladamente con las organizaciones territoriales o no en cada distrito, según el estado de relación (cooperación y niveles de consenso) entre dirigentes de ambos sectores. Por ejemplo, en el caso de Escobar, la Directora de Economía Social ha expresado en la entrevista realizada que desde el municipio articulan con las organizaciones sociales, por ejemplo, el Movimiento Evita, para la entrega de kits de herramientas y maquinarias. La organización se encarga de elaborar un listado de gente o bien se utiliza a la organización como canal de comunicación para que la gente se anote al programa de forma individual. En todos los casos relevados el punto de articulación con las organizaciones sociales es un aspecto en tensión con diferentes niveles de resolución y equilibrio.

Como se mencionó anteriormente, dentro de los actores políticos no estatales, aparecen los movimientos sociales, quienes poseen un alto grado de interés en el Programa. Sin embargo, en el marco del estudio, no se pudieron detectar los vínculos reales existentes entre los mismos y el PBMHyM. A su vez, aparecen en el mapa cercanos al MDSN y las Secretarías o Direcciones municipales correspondientes, porque poseen intereses compartidos y en muchas ocasiones son canales intermediarios para la vinculación con los destinatarios, aunque estas relaciones presenten ciertas tensiones. Sin embargo, los actores estatales son quienes poseen la última decisión sobre el destino de los recursos (por eso, la más baja influencia de los movimientos sociales reflejada en el mapa), aunque, el poder de presión que ejercen los movimientos es tan elevado que hace que ambos actores coexistan en una permanente tensión. Pero según lo analizado en el trabajo de campo el mayor peso en términos de influencia sigue estando en el aparato municipal porque es el ejecutor designado. Cabe aclarar que el Programa también tiene una línea de implementación que es a través de ONGs. En el marco de este estudio se definió que la muestra de casos se realizaría en Bancos ejecutados por municipios, es por ello que no se hace mención específica a esta segunda línea de trabajo ejecutada por ONGs.

En la misma línea, referentes políticos locales, vinculados a organizaciones y espacios políticos presentes en el territorio aparecen en el mapa, con menor grado de influencia y de interés, pero también son actores que aparecen como articuladores entre las Secretarías y los destinatarios.

Por otro lado, en la categorización que incluye a los actores no estatales se identifican los proveedores de las maquinarias, materiales y herramientas, los cuales cobran un rol fundamental para el PBMHyM, porque sin ellos es imposible materializar los proyectos. Debido a que, para estos actores, las relaciones comerciales representan parte de su trabajo, puede que presenten retrasos en la entrega de los presupuestos o de los productos en sí, lo cual, en un contexto inflacionario, perjudica la ejecución de los proyectos. Estos actores accionan en base a su interés particular y es lógico que así sea, pero muchas veces esto entorpece la ejecución de los proyectos, lo cual impacta, según lo observado, generando incertidumbre sobre la viabilidad del Programa.

En este análisis de los actores intervinientes directa o indirectamente en el programa, se encuentran los/as destinatarios/as, titulares del PBMHyM, quienes poseen un alto grado de interés en el programa debido a que son los principales beneficiados con esta línea de acción. Sin embargo, en este mapa, se identifica que son los que menos influencia poseen para cambiar el curso de las acciones cuando los procesos comienzan a lentificarse y las herramientas y materiales no llegan, imposibilitando alcanzar el comienzo del proyecto o su fortalecimiento. Por otro lado, actores como las cooperativas, que también son destinatarias del Programa, se han identificado de manera separada a los titulares individuales, debido al mayor nivel de influencia que pueden llegar a tener por el propio peso de lo asociativo. Aunque en el marco del estudio, no se han observado muchas experiencias en este sentido. Más allá que este tipo de actores podrían ser importantes para proyectos escalables y sustentables en el tiempo.

Finalmente, la comunidad local se ha identificado como actor no estatal con poco grado de influencia, pero cierto grado de interés, debido a que en momentos como son la etapa de comercialización de productos elaborados por los titulares es prioritario el vínculo con la comunidad local, o bien en tanto difusores espontáneos del programa.

Del mismo modo en plena crisis COVID la llegada del programa fue muy valorada por significar la posibilidad de administrar un recurso adicional y dar respuesta a sectores que pudieran tener algún dinamismo previo (caso de Almirante Brown y Escobar), o impulsarlo (Quilmes). Al respecto observamos la dimensión política del programa como parte del menú de respuestas que administran los municipios para entender la cuestión social.

4.4 Caracterización del PBMHyM por municipio

En este apartado se hace un breve resumen del desenvolvimiento del programa en cada uno de los municipios según el testimonio de los responsables de las áreas ejecutoras del mismo y los aportes de las encuestas realizadas.

4.4.1 Municipio de Almirante Brown

4.4.1.1 Caracterización del Programa en el municipio³⁴

El municipio de Almirante Brown implementa el PBMHM desde principios del año 2020. Es gestionado desde la Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos, específicamente desde una de sus Subsecretarías que es el IMES (Instituto Municipal de Economía Social).

El equipo que lleva adelante el Programa está conformado por 3 personas: una empleada municipal y dos trabajadoras contratadas que financia el mismo Programa por un período de 10 meses. En este sentido es importante remarcar que, con el objetivo de generar una continuidad en el trabajo, el municipio asumió los costos de contratación de las dos personas cuando el convenio del primer banco había finalizado y se estaba trabajando en la conformación del segundo:

“No me parece menor en términos de voluntad política del Municipio, cuando se terminó el convenio del primer banco y había que trabajar en la conformación del segundo, el municipio asumió los costos de contratación de las 2 personas para que haya una continuidad de trabajo, que no sea una cuestión netamente contractual del convenio, sino que se conforme como parte de la institución municipal” (asesora de la Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos, 08/07/2022).

³⁴ La información citada en el cuerpo del apartado proviene de las entrevistas realizadas a, por un lado, Bárbara Miñan (Secretaria de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos, quien estuvo acompañada de su asesora, Regina Stacco) -realizada el 05/07/2022- y por el otro, a Regina Stacco (asesora de jefatura gabinete SDS) y a Gabriela Lacquanti (Directora de Economía Social y Popular del IMES)-realizada el 08/07/2022-y las encuestas realizadas a los/as titulares del PBMHyMen el marco del programa Impulsar Desarrollo los días 14/07/2022y 16/07/2022 y relevamiento de información municipal disponible en la web.

El área del municipio que desarrolla diferentes líneas de acción vinculadas a la Economía Social es el IMES. El Instituto está organizado en dos direcciones, una de economía social y otra de comercialización y cuatro coordinaciones: capacitación, abordaje territorial, registro y ferias.

Por otra parte, vinculado al desarrollo y fortalecimiento de la economía social, en octubre del año 2021, se inauguró “Incuba Brown”, el primer centro de desarrollo productivo de la región, que tiene como principal objetivo la capacitación de los vecinos/as, generando nuevas oportunidades para la producción y comercialización de sus productos:

“...hay otras herramientas que también nos permiten acompañar, como todo lo vinculado con capacitaciones y formación de los emprendedores (...) pudimos inaugurar en el año 2021 un centro de desarrollo productivo de Almirante Brown, que fue parte de un proyecto que presentamos en el MDSN que implicó la construcción de algo así como una incubadora de proyectos productivos, es un edificio que es una media manzana, donde tenés una tienda de emprendimientos como una comercializadora, emprendimientos de la economía popular, tenés esta incubadora de proyectos que son diferentes aulas donde se hacen las capacitaciones, donde los y las emprendedoras que están iniciando algún emprendimiento y necesitan el acompañamiento del Estado para ver cuál va a ser la marca, cómo hacemos todo lo vinculado con lo económico, el análisis financiero y demás, todo eso van al Incuba, e incluso con sus maquinarias para producir ahí (...) se da un proceso de acompañamiento de unos 6 meses, para que después pueda salir con su emprendimiento un poco más armado y que pueda salir a comercializar. Muchos de estos emprendimientos son después parte de la tienda de emprendimientos y/o de otra de las líneas que tenemos fuerte dentro de la secretaría, dentro del IMES, que son los espacios de comercialización” (Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos– Municipio Alte Brown, 05/07/2022).

Desde la creación de este espacio de trabajo, se ha articulado con los/las titulares del PBMHM canalizando algunas de sus demandas mediante el Incuba (capacitaciones, espacios de producción y de comercialización, etc.).

4.4.1.2 Datos del programa en el municipio de Almirante Brown

89

En lo que refiere a la implementación del PBMHyM, actualmente se encuentran desarrollando el segundo Banco, mediante el cual se fortalecerán 22 proyectos alcanzando a 465 personas. Durante el primer Banco, se fortalecieron 33 proyectos productivos y de servicios, representando a 616 personas. Según datos del MDSN, los cuales permiten componer el perfil de los y las destinatarios/as del Programa en el municipio, del total de titulares, 347 son hombres y 269 mujeres, de los cuales el 48% se encuentran en el rango etario de 25 a 44 años, el 35% en el rango de 45 a 64, el 13% representa a la población más joven entre 18 a 24 años y, por último, el 5% está representado por el sector etario de 65 o más años. En relación al nivel de estudios, el 40% de esta población cuentan con el primario completo, el 34% con la secundaria completa mientras que un 18% no pudieron completar sus estudios secundarios. Sólo un 7% ha tenido la oportunidad de acceder a estudios terciarios/universitarios, aunque no todos/as han podido concluirlos. En cuanto a la situación laboral, el 87% se encontraba desocupado al momento de la presentación del proyecto, mientras que un 11% se encontraban realizando algún tipo de actividad rentada. En este sentido, se podría inferir que desde el municipio se decidió acompañar a aquellas personas que se encontraban sin empleo, generando una oportunidad laboral mediante la obtención de la maquinaria y posterior desarrollo del emprendimiento.

4.4.1.3 Sobre la implementación municipal del PBMHyM

La primera experiencia del Programa se realizó en base al trabajo que el municipio ya venía realizando con la comunidad. Tal como se explicitó en otros apartados, el lanzamiento de este Programa se realizó en plena pandemia, donde las restricciones de circulación eran un obstáculo para la realización de la convocatoria y presentación del plan de actividades. En ese contexto, las autoridades municipales decidieron armar el primer Banco a través de la articulación entre diferentes áreas del municipio y coordinando con referentes barriales con los que se venía trabajando previamente. De esta forma se establecieron 4 líneas de articulación vinculadas a: 1) economía y proyectos de innovación juvenil, 2) proyectos socio-productivos comunitarios y barriales, 3) escuela de oficios y agricultura familiar con proyectos rurales y 4) línea directamente asociada al IMES, el cual ya estaba trabajando con emprendedores/as. En este sentido, en palabras de las referentes municipales, esta primera experiencia tuvo una impronta más de articulación y de red con diferentes áreas del municipio, escuchando los diagnósticos realizados por los referentes de cada una de estas líneas, su conocimiento y experiencias.

4.4.1.4 Gestión

- a. *Relación con el Ministerio* En cuanto a la relación con el equipo del MDSN, las entrevistadas refieren a que tuvieron mucho acompañamiento de parte de ellos/as, tanto en el armado de los planes de actividades, presentación de los presupuestos, así como también en la propia ejecución. Existe una relación fluida que les permite fortalecer la implementación y a su vez mejorarla. Por otra parte, han recibido la visita de los equipos técnicos en varias oportunidades y también han realizado recorridos por los barrios con el objetivo de conocer a los productores y los lugares donde desarrollan las actividades:

“...en realidad tengo un agradecimiento muy grande porque cuando fue el primer banco, la pandemia y demás, se hacía todo muy dificultoso y realmente se generó una fluidez. Realmente siempre tuvieron una presencia muy positiva...” (asesora de la Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos, 08/07/2022).

Si bien la relación con el equipo técnico es fluida, las entrevistadas hacen referencia a algunas dificultades que se presentaron a la hora del armado del plan de actividades. Plantean que, con la inflación tan alta que existe en el país, es muy complejo poder respetar los acuerdos que se hacen con Nación en cuanto a lo que se va a comprar:

“...si habíamos planteado que íbamos a comprar \$200.000 en herramientas, teníamos que comprar \$200.000 en herramientas ¿y qué pasa? Capaz en vez de 20 herramientas, podías comprar 5, pero no podías trasladar la plata de los materiales a las herramientas, entonces ahí había que tener una fluidez de presentación de notas de autorizarme a modificar esto o hasta dónde me puedo mover... entonces tenés que volver para atrás la licitación y volver a presupuestar...” (Asesora de la Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos, 08/07/2022)

b. *Relación con los/as titulares*

En relación a las diferencias en la convocatoria entre un banco y el otro, el primero se realizó con el conocimiento de los procesos territoriales de los referentes comunitarios y de los funcionarios municipales, a diferencia del segundo, donde la conformación fue más compleja, debido a que tuvieron que seleccionar dentro de la demanda que había, pero a su vez tomar las solicitudes de las personas con las que ya venían trabajando. En este punto, las referentes municipales manifestaron que al principio había un descreimiento en la comunidad de que el Programa fuera a implementarse realmente, pero cuando se hizo efectiva la entrega de las primeras máquinas y herramientas, y se vio que el Programa funcionaba y que efectivamente se entregaban máquinas de calidad, se empezó a recibir una demanda mucho más fuerte y por este motivo es que en la convocatoria del segundo Banco, quedaron personas en lista de espera.

En este sentido, a partir de todo el trabajo realizado durante la implementación del primer Banco, lo que se decidió fue reforzar con el segundo Banco a las unidades productivas y de servicios en marcha y a los proyectos más incipientes acompañarlos desde otros espacios como el Incuba. El objetivo de la implementación de esta segunda experiencia es trabajarlo de manera más integral, donde la demanda no esté puesta sólo en la máquina sino también hacer foco fuertemente en la capacitación, a través del Incuba y de los convenios con la Universidad de Almirante Brown. En relación a esto, casi la mitad de los/as titulares encuestados/as manifestaron haber recibido algún tipo de capacitación además de la maquinaria, mientras que algunos/as realizan como sugerencia para el mejoramiento del Programa que se incrementen los espacios de capacitación.

Siguiendo las encuestas, la mayoría de los titulares se enteraron de la existencia del PBMHM por medio del municipio, reflejando el vínculo existente entre éste y la población destinataria. Asimismo, la gran mayoría manifestó que el principal apoyo recibido en el desarrollo del proyecto fue de parte de los referentes municipales.

4.4.1.2 Resultados

Siguiendo las encuestas realizadas, más de la mitad de los/as titulares son principales sostenes del hogar, casi la mitad de los/as encuestados/as viven en viviendas con 4 y 5 personas y la mayoría cuentan con secundario completo. La mitad declara ser titular de algún programa o plan social, especialmente del Potenciar Trabajo, mientras que la otra mitad no recibe ninguno. En referencia a esto, las responsables

municipales aclaran que desde el municipio el Programa Potenciar Trabajo y el PBMHyM se trabajan como dos líneas diferentes, sin estar asociados en su implementación.

Con respecto a los tipos de emprendimientos, un gran porcentaje son proyectos individuales e individuales familiares, siendo el rubro textil el más desarrollado. La mayoría tenían experiencia vinculada al emprendimiento actual y manifiestan haber recibido la maquinaria que esperaban.

Con respecto al impacto del Programa, las referentes entrevistadas hacen referencia a que es una herramienta muy contundente que les permite dar respuesta a personas que la Secretaría no podía acompañar porque no tenía los recursos para hacerlo:

“...nosotros lo que fuimos evaluando es que las personas que vinieron a solicitar alimentos que antes no venían, eran gente que hacía changuitas, clase media baja que se quedó sin laburo durante la pandemia y que empezamos a acompañar. A esa persona en el histórico funcionamiento de Desarrollo Social, no teníamos herramientas para acompañarla, porque era una asistencia y la verdad que a muchas de las familias que venían acá por su dimensión cultural, social, demandan otras cosas, no solamente el bolsón de alimentos (...) Creo que el banco de herramientas en ese momento específico donde surgió, fue espectacular porque nos permitió también a toda esa gente que necesitaba otras cosas y que tenía un perfil emprendedor, que tenía potencialidad, que no tenía más la changa, pero necesitaba poder contar con una herramienta para poder empezar, abrazarlo, abrazarla y decir bueno acá estamos”(Secretaria de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos de Almirante Brown, 05/07/2022).

En este sentido, también es importante analizar desde el punto de vista de los/as propio/as titulares, lo que significó el Programa para sus emprendimientos productivos y, en consecuencia, para el mejoramiento de su calidad de vida.

Según las respuestas obtenidas, la gran mayoría expresa que pudo mejorar sus ingresos con la incorporación de la maquinaria recibida, a su vez que a más de la mitad le permitió realizar compras para el hogar a las cuales no estaba pudiendo acceder. Por otra parte, el participar de este Programa le brindó una proyección

a futuro de sus emprendimientos, pudiendo mejorar la calidad de los productos, aumentar la cantidad de la producción y diversificarla.

Siguiendo en esta línea de análisis, las referentes municipales destacaron la importancia de que el Programa apunte a fomentar y fortalecer la economía social y popular de sectores de bajos ingresos y/o con problemas de inserción en el mercado de trabajo (temporal o crónica), permitiendo acompañar a estos sectores donde la adquisición de una maquinaria de calidad genera un cambio exponencial en la producción. Esto permite a los/as emprendedores/as poder mejorar sus productos, ampliar sus ventas y en consecuencia mejorar su calidad de vida.

Otra de las herramientas mencionadas, y que, en palabras de las referentes municipales entrevistadas, es fundamental para el desarrollo del Banco son los programas de microcréditos. Esto permitiría complementar ambos programas, que las personas puedan acceder a través del Banco a una máquina o herramienta y con el microcrédito puedan comprar materia prima. Combinar ambos recursos permitiría darle mayor potencialidad a la experiencia socio- productiva de los/as titulares destinatarios/as porque contarían no sólo con herramientas, máquinas y/o materiales que no le son posible adquirir por su cuenta propia, sino que, además, tendrían la liquidez para invertir en el proyecto en el aspecto que consideren necesario reforzar. En este sentido, algunos/as de los/as titulares manifestaron haber recibido créditos para la compra de insumos, mientras que otros/as declaran que sería importante que el Programa también pueda abastecer a los emprendimientos con insumos y materias primas

Foto 1. Encuentro de capacitación en el marco del Impulsar Desarrollo en Almirante Brown



Foto 2. Feria de comercialización en el marco del Impulsar Desarrollo en Almirante Brown



Fuente: <https://economiasocialypopular.brown.gob.ar/2022/07/18/impulsar>

4.4.1.3 Elementos distintivos del municipio en la gestión del Programa

Un punto interesante para mencionar es el aprendizaje en la implementación del segundo Banco, contando con la experiencia de lo sucedido en el primero. Desde el municipio plantean que se dieron cuenta que era fundamental que el/la emprendedor/a, unidad productiva, sea asociativo o individual, pueda tener un proceso de apropiación de saberes previo a la entrega de la máquina. Así es que decidieron que, mientras se realizan los procedimientos administrativos que llevan un tiempo, se puedan formar, realizar capacitaciones y trabajar en la construcción de lo que significa ser emprendedor y emprendedora, qué implicancias tiene, cómo organizarse, cómo trabajar asociadamente, cómo administrarse como propio jefe o jefa. Claramente la primera experiencia al ser implementada durante el ASPO no permitió realizar las capacitaciones y el acompañamiento territorial que sí se encuentran realizando con el segundo Banco. Por este motivo es que apuntan a que esta segunda experiencia sea más integral y que se puedan fortalecer los emprendimientos, no sólo con la maquinaria sino con formación específica.

Entonces es aquí donde radica el desafío que tiene el municipio, en articular todas las políticas públicas para poder darle una impronta de integralidad y por este motivo es que desde la Secretaría consideran de suma importancia que el PBMHyM se implemente desde allí y no desde otra área del municipio:

“...muchas veces hay voluntades de incorporarse a la economía popular y necesidades reales y posibilidades concretas de personas que quizás no tienen el secundario (...) que te piden determinadas herramientas para poder independizarse de otros espacios y armar sus propios talleres y la construcción de la vivienda no está en condiciones. Entonces ahí hay que abrazarla de forma integral desde la secretaría y decir: bueno, vamos por paso, primero hagamos algo vinculado al mejoramiento habitacional, segundo hagamos algo vinculado a la formación, tercero llegamos a construir...” (asesora de la Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos, 08/07/2022).

Como se mencionó anteriormente, el municipio tiene una impronta marcada en cuanto al trabajo vinculado con la economía social, ya que posee un instituto abocado específicamente a esta temática, además de un centro de desarrollo productivo, lo que le brinda una mayor experiencia y recorrido a la hora de implementar proyectos de este tipo. A la vez, los resultados obtenidos con el primer Banco, generó que quieran repetir la experiencia, mejorándola y ofreciéndole mayor integralidad, a través de acompañar los procesos con diferentes instancias de capacitación.

4.4.1.4 Recomendaciones

Para concluir y en términos de recomendaciones, tanto las referentes municipales como los/as titulares encuestados/as manifiestan estar conformes con la ejecución e implementación del Programa. Sin embargo, existen algunos comentarios a modo de sugerencias para el mejoramiento del mismo. Uno de ellos tiene que ver con lo complejo de planificar tan detalladamente con tanta imprevisibilidad, es decir que se pueda proponer a modo general a qué sectores es necesario fortalecer con el PBMHyM, que el MDSN entregue los fondos y que luego el municipio pueda rendir en función del diagnóstico y análisis que hizo de los proyectos productivos locales:

“...sí yo tengo que explicar todo lo que voy a hacer previo a que me permitas ejecutar, para cuando lo pueda ejecutar ya no estoy haciendo lo que te dije que iba a hacer. Y ahí hay un barullo legal que también defiende mucho de cómo mejorar, porque yo creo que los procesos administrativos son válidos, pertinentes y necesarios, porque es plata de la gente para la gente, pero si a vos te permitiría un Excel plantear objetivos sin la especificidad de la planificación de cuándo voy a hacer, si le voy a dar 3 tijeras a uno, 5 tijeras a otro, sino que el diagnóstico es ‘voy a ir en el rubro de agricultura familiar en esto y en esto, y te rindo después’ y yo puedo comprar con la plata que vos me das, mejoraría la implementación...entiendo que la Nación quiere saber para qué me dan la plata, pero hay especificaciones que se podrían rendir a posteriori, porque de hecho después te rindo lo que pude comprar” (asesora técnica profesional de la Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos, 08/07/2022).

Por el otro lado, y tal como se mencionó anteriormente, se considera importante incluir capacitación previa a la entrega de herramientas y/o maquinarias, por ello es que el municipio piensa implementar líneas de acción en este sentido, para el segundo Banco.

A su vez, consideran que es importante complejizar el proceso articulando con otros apoyos que se puedan obtener, brindando integralidad a la política y estableciendo una relación entre el perfil del/ los distintos/as titular/es y el tipo de apoyo a brindar.

En línea con lo indicado por las referentes municipales, algunos de los puntos que los/as titulares proponen como aspectos a mejorar están relacionados a incrementar las capacitaciones y asesoramiento y al apoyo en el desarrollo de estrategias de comercialización para la mejora en las ventas.

4.4.2 Municipio de Escobar³⁵

4.4.2.1 Caracterización del Programa en el municipio

En el municipio de Escobar el PBMHyM se implementa en el ámbito de la Dirección de Economía Social³⁶, creada en el año 2015 bajo la órbita de la Dirección General de Empleo y Capacitación, dependiente de la Secretaría General del municipio. El equipo está integrado por quince personas con dos oficinas (Garín y Belén de Escobar). En cada una de ellas atienden cuatro personas, más dos técnicos que realizan trabajo territorial y 4 personas encargadas de logística. Cinco personas se dedican específicamente al PBMHyM, aunque si es necesario, también atienden otros temas vinculados al área.

Cabe destacar que la implementación del PBMHyM se enmarca en las líneas de acción orientadas a la promoción de la economía social que, desde el año 2017, el municipio viene desarrollando a través del programa Escobar Emprende:

“...nosotros ya teníamos un programa que se llama Escobar Emprende, y que el Banco de Maquinarias lo enmarcamos en ese programa con el que nosotros veníamos trabajando, que desde el 2017 con fondos municipales entregábamos maquinarias para trabajar. Entonces el Banco como que cerró perfecto porque es algo, una política que nosotros ya veníamos haciendo” (Directora de Economía Social, 08/07/2022).

Escobar Emprende es una iniciativa municipal que, a partir de una amplia oferta programática, acompaña a emprendedores/as locales en el desarrollo y consolidación de sus proyectos productivos y/o de servicios, en clave de avanzar en su formalización. En este sentido, cuenta con un Registro de Emprendedores de la Economía Social (REDES) para la inscripción de emprendimientos a fin de posibilitar el acceso a los diferentes programas y líneas que se generan y fomentan desde la Dirección de Economía Social. El equipo está formado por técnicos y la Directora del área tiene preparación en la materia a nivel de posgrado. En la actualidad, este registro tiene más de 2.700 personas inscriptas.

³⁵ Para la elaboración de este apartado se utilizaron las siguientes fuentes de datos: Plan de Actividades del primer BMHyM de Escobar (síntesis y base de datos suministrada por la DNASP del MDSN); entrevista a la Directora de Economía Social de Escobar, María Elena Albamonte, realizada el 08/07/2022; 26 encuestas auto-administradas de titulares del primer BMHyM, realizada en el marco del programa Impulsar Desarrollo el 04/08/2022 y relevamiento de información municipal disponible en la web.

³⁶ La Dirección de Economía Social dispone de dos oficinas, una en Escobar y otra en Garín, y cuenta con un equipo conformado por 15 personas, de las cuales 4 personas están a cargo de la implementación del PBMHyM.

Asimismo, mediante la organización tanto de ferias permanentes con puestos fijos como así también de ferias especiales en diversos eventos masivos en las distintas localidades del distrito, desde Escobar Emprende se apoya y propicia la comercialización de los emprendimientos inscriptos en el Programa REDES. Además, se cuenta con un almacén comunitario itinerante, enmarcado en el programa Mercados Bonaerenses.

También, se fomenta la comercialización a través de una tienda virtual de la economía social lanzada durante la vigencia de las medidas de ASPO durante la pandemia de Covid-19:

“...lo que hicimos así es que nosotros nos hacemos cargo de la logística, entonces ellos ponen los productos y todos los martes caen los pedidos, le mandamos a cada uno cuál es su pedido (...) y los vamos a buscar a las casas, armamos las bolsas y lo entregamos el miércoles...” (Directora Economía Social, 08/07/2022).

En la actualidad, se está acompañando la conformación de una cooperativa de trabajo para la comercialización de productos y/o servicios de emprendimientos de la economía social:

“...lo último que me faltó de comercialización es que creamos (...) una cooperativa de trabajo que se va a encargar de la comercialización, o sea, es una cooperativa comercializadora que se llama Escobar Crea, ya tiene matrícula, CUIT y todo en el INAES después de luchar mucho, y le vamos a poner un local a la venta a la calle en el centro de Escobar, lo estamos ahora justo poniendo lindo, ya lo alquilamos y entonces va a ser un local de economía local municipal, gestionado y administrado por la cooperativa Escobar Crea” (Directora de Economía Social, 08/07/2022).

De modo complementario, también se brindan espacios de formación y capacitación como así también de asistencia técnica que permiten mejorar la gestión y la calidad de los productos y/o servicios.

En este marco, se puede mencionar: la Escuela de Verano, que consiste en 8 módulos orientados a la gestión de los emprendimientos y que ya va por su cuarta edición; el programa de acompañamiento a emprendedores/as a través de capacitaciones específicas por rubro de actividad; la asistencia técnica en bromatología para emprendimientos de producción de alimentos, a través de las prácticas profesionalizantes de la Tecnicatura en Alimentos de una Escuela Técnica del distrito; entre otras.

Específicamente, dentro de la iniciativa Escobar Emprende, “Empezando a Emprender” es la línea de acción en la que se enmarcó la implementación del PBMHyM, ya que este programa desde el año 2017 viene entregando herramientas, maquinarias y/o insumos para el inicio de emprendimientos en rubros tales como gastronomía, vivero domiciliario, jardinería, peluquería, herrería y costura. Es en ese universo que se instaló la primera edición del Banco de Herramientas.

El acceso a esta oferta programática de la Dirección de Economía Social, previa al PBMHyM, se realiza a través de la inscripción de los/as interesados/as, mediante entrevista personal con el equipo técnico:

“...en general es por demanda espontánea, de los que vienen acá, nosotros tenemos, desde que se creó el programa Escobar Emprende, tenemos como un listado de inscriptos donde vamos anotando a todas las personas que vienen (...) Nosotros anotamos, le hacemos una entrevista socioeconómica a cada persona que viene...” (Directora de Economía Social, 08/07/2022).

En este sentido, resulta pertinente señalar que este listado constituyó un recurso vital para la implementación del PBMHyM en un contexto signado por la emergencia socio-sanitaria por pandemia de covid-19

4.4.2.2 Datos del programa en el municipio de Escobar

En relación a los datos entregados por el Programa central, se pudo observar que, en el municipio de Escobar, los ejes más destacados en los proyectos son agricultura y producción de alimentos y luego, construcción, infraestructura y mejoramiento habitacional y limpieza, higiene, servicios ambientales y reciclado.

De las 240 personas participantes de las unidades productivas y/o de servicios incluidas en los proyectos del plan de actividades, el 51% son mujeres y el 49% son varones. En términos de edad, la mayoría tiene entre los rangos 25 a 44 años (45%) y 45 a 64 años (45%), siendo bajo el porcentaje de adultos de 65 años y más (6%) así como también de jóvenes de 18 a 24 años (3%). En lo que refiere al máximo nivel educativo alcanzado, el 8% tiene primaria incompleta, el 27% primaria completa, el 35% posee secundaria incompleta, el 27% secundaria completa y solo el 4% cuenta con educación superior y universitaria incompleta, lo que denota que la mayoría tiene un nivel educativo medio³⁷. Por su parte, el total de los emprendedores/as poseen experiencia y/o saberes en las actividades a desarrollar y se encuentran desocupados.

4.4.2.3 Sobre la implementación municipal del PBMHyM

Tal como se mencionó con anterioridad, el PBMHyM comenzó a implementarse en el municipio en el año 2020, durante los meses más críticos de la pandemia de Covid-19.

En este sentido, el plan de actividades diseñado en el marco del primer Banco incluyó el apoyo a un total de 5 proyectos productivos y/o de prestación de servicios dentro de los siguientes ejes: 1) agricultura y producción de alimentos, fundamentalmente iniciativas de elaboración de productos de panadería; 2) limpieza, higiene, servicios ambientales y reciclado, con un predominio de proyectos de jardinería; 3) construcción, infraestructura y mejoramiento habitacional, especialmente el desarrollo de iniciativas de carpintería a pequeña escala y de herrería domiciliaria; y 4) textil, producción y manufacturación, para el desarrollo de un esquema local de producción de indumentaria.

Cabe destacar que se priorizaron unidades productivas y/o de servicios individuales de emprendimientos que estaban iniciándose, en virtud del particular contexto de implementación de este primer Banco, que llevó a poner el foco de modo predominante en la situación de alta vulnerabilidad social y económica de la población destinataria para hacer frente a la emergencia social. Al respecto, refiere la Directora de Economía Social:

³⁷ El nivel educativo, teniendo en consideración la cantidad de años de escolarización aprobados, se clasifica en tres grupos: nivel educativo alto (12 años y más de escolaridad aprobados), nivel educativo medio (desde 7 hasta 11,99 años de escolaridad aprobados) y nivel educativo bajo (menos de 6,99 años de escolaridad aprobados).

“No miramos el lado de emprendedor o no, porque creemos que emprendedor hay que hacerse (...) en cambio al que sabemos que no tiene hoy para comer, necesita, no sé, ponerse a vender pan y salir con la bici a venderlo. Es eso lo que hacen en general los que nosotros les damos gastronomía (...) es muy inicial, es fundacional (...) es el proyecto productivo individual y de servicios, es más como social, el que está iniciando, que presentamos en el Banco 1...”.

La nómina de participantes de este primer Banco se construyó a partir del listado de personas que, en algún momento, habían solicitado a la Dirección de Economía Social la entrega de maquinarias, herramientas e insumos.

Asimismo, a partir de la articulación con las diversas organizaciones sociales presentes en el distrito, dentro de los proyectos incluidos en el plan de actividades también hay miembros de dichos espacios organizativos como así también titulares de los programas Potenciar Trabajo y Potenciar Inclusión Joven:

“Lo que nosotros ahí hacemos es obvio articular con las organizaciones sociales... entonces sentarme en la mesa con el movimiento social y decirle: ‘necesitas kit de herramientas, tu gente... necesita, ¿quién?’, y, bueno, igual ahí no es que ellos nos mandan el listado, sino ‘vení, que se anotan, que cada uno se anote particular’, no es que le entregamos al movimiento social, sino que le entregamos a esa persona” (Directora de Economía Social, 08/07/2022).

La confección del plan de actividades del primer Banco se trabajó en un ida y vuelta con el equipo técnico asignado al municipio del MDSN. El convenio se firmó el 27 de julio de 2020, habilitándose los desembolsos correspondientes para que el municipio realice la adquisición de las maquinarias, herramientas y materiales conforme a las propuestas productivas y/o de servicios presentadas. Al respecto, la Directora de Economía Social refiere que los circuitos y los respectivos procedimientos para efectivizar la compra centralizada de los artículos no presentó dificultades, dado que se realizaron expedientes que posibilitaran la compra directa:

“...en cuanto a las compras está re aceptado, o sea, yo, por ejemplo, hablo directo con el Director de Compras, él sabe que tenemos determinado dinero y cómo manejarlos y, en general, la verdad, es que funciona bien. Acá tenemos la compra directa, se llama, o la licitación pública, depende la cantidad de pesos que haya, lo podés hacer por uno o por otro. Bueno, como todos los municipios, en general, estos... van por compra directa, porque hacemos como expedientes, o sea, de todo el Banco quizás yo te hice 10 expedientes para poder hacerlos por compra directa”

Dado que las unidades productivas y/o de servicios incluidas en los proyectos del primer Banco fueron intencionalmente asignados a personas, la Directora de Economía Social comenta que las maquinarias compradas generalmente fueron pequeñas, acorde a la escala de trabajo de este tipo de emprendimientos. No obstante, en virtud el contexto inflacionario en ascenso que atraviesa el país en los últimos años resulta pertinente resaltar que la cantidad de maquinarias, herramientas y materiales que fue posible adquirir fue menor a la originalmente prevista en el plan de actividades, lo cual tuvo efecto luego en los proyectos productivos y/o de servicios:

“...muchos de los proyectos que presentamos se achicaron bastante en cuanto a la cantidad de maquinarias, por los precios obviamente...” (Directora de Economía Social, 08/07/2022).

La entrega de los artículos adquiridos a las personas participantes de los distintos proyectos se terminó de realizar a mediados del año 2021. En este sentido, dado el tiempo que transcurrido entre la elaboración del plan de actividades y la entrega de estos equipamientos e insumos, la Directora de Economía Social da cuenta de las complejidades implicadas en la identificación de algunos/as los/as emprendedores/as incorporadas inicialmente en la nómina de participantes, debido fundamentalmente a las dificultades para contactar y ubicar a estas personas, situación que fue subsanada mediante su reemplazo por personas con perfiles similares:

“Fue bastante complicado esto de buscar toda la nómina previa (...) para mí hacer una nómina previa que después de un año se te modifica, o sea, mi crítica es que casi no le entregas a ninguno que está en esa nómina, porque pasan cosas (...) Entonces yo tengo una nómina que saco de mi Excel, pero yo no sé si finalmente le termino entregando a ese o no. Entonces después presentas un informe con los que realmente si entregaste (...) el perfil de la persona es el mismo, solo que cambias el nombre...” (Directora de Economía Social, 08/07/2022).

Una vez entregadas a los/as titulares de las unidades productivas y/o de servicios las respectivas maquinarias, herramientas y/o materiales, se iniciaron las visitas territoriales que, en el primer Banco, fueron realizadas por referentes de las Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) descentralizadas en distintas localidades y barrios del distrito³⁸:

“...en el primer Banco las visitas las hicieron ellos [referentes de las UGC], porque yo no tenía equipo territorial, entonces yo les daba un Excel con quienes en cada UGC habían recibido maquinarias y una evaluación que tiene que ver, bueno, ¿tiene las maquinarias?, sí o no, ¿está produciendo?, sí o no...” (Directora de Economía Social, 08/07/2022).

Tal esquema de visitas permitió conocer el devenir de los emprendimientos a partir de la incorporación de estos equipamientos y/o insumos, a fin de poder detectar dificultades, necesidades de acompañamiento como así también promover articulaciones con la oferta programática que se desarrolla desde la Dirección de Economía Social:

³⁸ Las Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) son dispositivos que actúan en representación del municipio para la gestión descentralizada de las políticas municipales. Las mismas tienen una constitución mínima de personas designadas por el PE municipal.

“...después lo que hacemos es con las visitas territoriales que hacemos, ir viendo eso (...) nos damos cuenta de que se unieron uno y otro... o la máquina de costura que nosotros damos es una máquina bastante básica, que no permite hacer, no es la collareta o la overlock, es la recta común, entonces (...) ahora vamos a hacer un taller de costura, por ejemplo, para que se anoten todos los que quieran y puedan participar del taller de costura. Y las visitas están buenas, porque primero sienten que los vas a monitorear y a hacer de policía, y después te empiezan a contar tranquilamente su situación y nos hemos encontrado con sorpresas positivas y sorpresas negativas en esas visitas. Pero... realmente ahí vimos que sí, lo que falta, me parece, es decir: ‘bueno, listo, te dimos las máquinas, pasaron... no sé, 5/6 meses, deberías ya anotarte en REDES y empezar a participar de toda nuestra batería de posibilidades que te damos” (Directora de Economía Social, 08/07/2022).

Por último, otro elemento a destacar de la implementación municipal del Programa se vincula a la rendición de cuentas de los desembolsos recibidos que debe realizar el municipio. En este sentido, la Directora de Economía Social plantea que resulta un proceso engorroso, debido a la multiplicidad de requerimientos implicados que devienen en varias devoluciones en el intercambio con el equipo técnico del MDSN:

“...después sí, con la rendición, pero, bueno, eso sabemos que son... y está bien que así para la transparencia pública y todo, la verdad que fuimos y venimos con la rendición (...) no terminé todavía de rendir el Banco 1, o sea, sigo rindiendo el Banco 1 que... no, falta no sé qué, eso es tedioso...” (Directora de Economía Social, 08/07/2022).

Para agilizar este proceso desde la Dirección de Economía Social se solicitó colaboración de una trabajadora de la Secretaría General:

“...lo hacía medio yo, con mi compañera, la coordinadora, y ahora encontré una chica, el palacio municipal está a 4 cuadras y ya... o sea, una chica que está sentada en el palacio municipal me cambia la vida a mí, porque si no yo tengo que ir y venir, entonces encontré a esta chica (...) que hace otras cosas administrativas (...) yo tengo que mandar un mail a contaduría, ella va, le pide al contador, el contador se lo firma en el momento y listo. Como todo mucho más simple...” (Directora de Economía Social, 08/07/2022).

En particular en este municipio, se complejiza la gestión de la rendición de cuentas en virtud de la actual licencia del intendente³⁹, quien es el firmante del convenio. Tal situación prolonga los tiempos debido a las dificultades implicadas para que toda la documentación a presentar cuente con la firma del intendente.

Cabe destacar que el municipio se encuentra implementado un segundo Banco de mayor envergadura. En este sentido, el plan de actividades contempla desembolsos por un total de \$57.110.658,61, para el apoyo con maquinarias, herramientas y materiales de 31 proyectos productivos y/o de servicios que involucran a 506 emprendedores/as participantes.

Los proyectos productivos y/o de servicios se enmarcan predominantemente en los ejes: 1) agricultura y producción de alimentos, 2) textil, producción y manufacturación, 3) comercialización comunitaria, 4) limpieza, higiene, servicios ambientales y reciclado y 5) construcción, infraestructura y mejoramiento habitacional, entre otras.

A diferencia del primer Banco, y a partir de una nueva impronta que desde la gestión central se le busca dar al programa, en este segundo Banco se promovió el apoyo fundamentalmente de unidades productivas y/o de servicios de corte asociativo:

³⁹ El intendente Ariel Sujarchuk se encuentra de licencia desde agosto de 2022 cuando fue designado como Secretario de Economía del Conocimiento en el Ministerio de Economía, Producción y Agricultura de la Nación.

“Entonces presentamos en el Banco 2 una parte de individuales, que son con estas características, y los asociativos que fuimos buscando, un laburo de locos. Nosotros tenemos asociativos que se dedican a la comercialización, que son estas entidades, eso fue muy simple, porque entonces buscamos estas entidades que arman feria y les armamos un proyecto de gazebos, mesas y sillas, y se los dimos a ellos, que les re sirvió. Después otro asociativo de comercialización fue la cooperativa, que les dimos estanterías, computadoras, todo para el local nuevo que vamos a abrir... y después a estas maneras, que también son entidades, las mesas solamente... y después los otros asociativos que juntamos fueron entidades de bien público, porque ellos me decían, desde el Banco me decían ‘busca cooperativas’, les digo ‘no es tan fácil encontrar así, tipo abris un cajón y hay cooperativa, no tenemos eso, pero sí tenemos ese rol de entidades de bien público’, y me dijeron que estaba ok. Entonces, son entidades que trabajan en grupos y quizás tienen un comedor, un merendero, un club de fútbol... una escuela de patín, no sé, distintas actividades en lo comunitario y ahora se suman a tener un proyecto productivo. Entonces armamos ahí talleres de costura, talleres de gastronomía y pastelería, hay taller de hormigonado y albañilería... otro de carpintería...” (Directora de Economía Social, 08/07/2022).

De este modo, el segundo Banco se basó en el vínculo que desde la Dirección de Economía Social se tiene con entidades con trayectoria de trabajo territorial, buscando acompañar la comercialización de las unidades productivas y/o de servicio (que constituye una de las líneas de acción centrales de la gestión). Se trata de fortalecer la política municipal en materia de emprendimientos productivos y su posterior escalamiento.

4.4.2.4 Gestión

a. *Relación con el Ministerio*

En relación con la gestión con el MDSN, se destaca la articulación inicial respecto a la elaboración del plan de actividades y su desarrollo, así lo expresa la Directora de Economía Social del Municipio:

“Si hay quedarse en ese plan de actividades, si no se pueden mover de ahí, pero no es difícil de concretar, o por lo menos la verdad es que eso, no sé, yo viví... que vengo laburando con proyectos de gestión pública hace bastante, pero no...no parece”

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, por un lado, encontraron dificultades en cumplir con el requisito de buscar la nómina de destinatarias/os previamente y por el otro, respecto a la rendición del proyecto encontraron varias devoluciones en este tipo de tareas.

En relación con la ejecución del segundo Banco, y según la Directora de Economía Social, el tiempo transcurrido entre que se presentó la solicitud de fondos al momento en que se recibieron los mismos provocó cambios en la ejecución del Programa, así lo relata:

“(...) mandé todo en agosto. En agosto mandé todo (...) y en febrero vino la plata. Eh...eso generó que sí, que muchos de los proyectos que presentamos se achicaron bastante en cuanto a cantidad de maquinarias, por los precios obviamente...y además nosotros también, lo que yo te decía, para armar el banco 2, cuando ellos me plantearon de que sea algo asociativo, como no lo quise hacer al tun tun, no dije me los invento yo y después vemos a quien se los damos, porque como hicimos un laburo de ir a buscar las entidades, que las entidades nos presenten los proyectos, eso implicó que desde agosto a febrero todas las semanas las entidades me decían: ¿y, ya tenés la mesa? (Directora de Economía Social, 08/07/2022).

En este sentido, la decisión de trabajar con grupos asociativos fue propuesta por el nivel central y en el caso del municipio de Escobar se decidió buscar las entidades favoreciendo la creación de un vínculo entre el municipio y las entidades donde se promovió la presentación de los proyectos y, tal como lo explicó la Directora, las entidades encontraron espacios de diálogo con el municipio para preguntar por el estado de situación de su trámite.

b. *Relación con los/as titulares*

La gestión del Programa en relación con los/as titulares se caracterizó por corresponder a dos grupos diferentes de perfiles: el primer Banco tuvo por titulares emprendedores/as individuales y con economía de subsistencia, mientras que el segundo Banco recibió a titulares con emprendimientos asociativos con impronta de fortalecimiento en la comercialización de sus productos y/o servicios.

A la hora de convocar a las/os destinatarias/os se hizo a través de organizaciones territoriales con trabajo en los barrios en el que cuenten con proyectos productivos, así relata la Directora de Economía Social:

“...nos basamos en entidades que ya estén territorialmente asentadas, que ya vengán laburando en cada uno de los barrios y presentaron cada una de ellas un proyecto productivo de servicios y a partir de lo que ellos presentaron yo hice la solicitud al banco”.

4.4.2.2 Resultados

Más allá de su alcance limitado, por la cantidad de casos, la encuesta permite recuperar las voces de los/as titulares de las unidades productivas y/o de servicios para conocer también el potencial efecto de la incorporación de las maquinarias, herramientas y/o materiales a los emprendimientos. Al respecto, resulta pertinente señalar *que*, de los 26 titulares encuestados/as, 35% realizan actividades enmarcadas en el eje agricultura y producción de alimentos; 31% desarrollan emprendimientos textiles; 23% llevan adelante propuestas productivas y/o de servicios dentro del rubro construcción, infraestructura y mejoramiento habitacional; y el resto proyectos de comercialización comunitaria y otras actividades.

Asimismo, 73% encuestados refieren que el proyecto refuerza y/o amplía una actividad productiva y/o de servicios que desarrollaban previamente al apoyo del PBMHyM. Por su parte, 54% de los/as encuestados/as manifiestan poseer experiencia vinculada al emprendimiento actual. En términos del tipo de emprendimiento, 65% son individuales, 19% individuales familiares, 4% asociativo formal y 8% asociativos informales (es decir, trabajan con otras personas, pero no poseen una figura legal).

En lo que concierne al conocimiento y acceso al PBMHyM, 39% titulares expresan que se enteraron de este Programa por el municipio, 23% a través de un referente barrial, 19% por medio de un/a vecino/a, 4% a partir de una organización social y 4% a través de la página web, entre otras formas.

Por su parte, 77% encuestados refieren que recibieron las maquinarias, herramientas y/o materiales solicitados, tanto en términos de calidad como de cantidad, mientras que 23% titulares manifiestan que les entregaron herramientas y/o maquinarias diferentes a las solicitadas y/o de menor calidad.

Asimismo, resulta un dato relevante que 39% de las personas encuestadas plantean no haber incorporado las maquinarias y/o herramientas ni bien las recibieron a los respectivos emprendimientos. Entre las razones principales se destacan no contar con los materiales e insumos para trabajar y estar transitando problemas personales, así como también dificultades en el uso dicho equipamiento (no saber usarlo y/o recibir una maquinaria y/o herramienta diferente) y porque habían cambiado de actividad. En línea con esta cuestión, comenta la Directora de Economía Social:

“...hemos visto casos donde llegamos [a la visita territorial] y no lo habían nunca puesto a funcionar, como es el caso de un horno, ‘no, es que me falta el tubito para el gas’, y fuimos, le ayudamos con el tubito y tiene el horno, pero... mucha gente que no lo tiene ni abierto, lo dejó ahí cerradito”.

Por otro lado, el 31% de los/as titulares expresa haber recibido otros apoyos juntos con las maquinarias y/o herramientas, tales como capacitación/asesoramiento y créditos para la compra de materia prima/insumos.

En lo que respecta a los beneficios identificados de la incorporación de las maquinarias y/o herramientas a los emprendimientos, 50% de los/as encuestados/as afirman que permitió mejorar la calidad de los productos, 39% que les permitió aumentar la producción y en 23% de los casos lograron mayores ventas,

un 23% de las personas refieren que aprendieron una actividad/oficio que no sabían, 12% que accedieron a nuevos puntos de venta, mientras que un 19% de los/as titulares manifiestan no haber tenido cambios. En este sentido, 42% de las personas encuestadas plantean que el apoyo recibido les permitió mejorar sus ingresos y 39% que les brindó posibilidades a futuro para su emprendimiento, mientras que en el 12% de los casos expresan que le permitió diversificar la producción, en 8% de los casos realizaron compras para el hogar que antes no podían como así también un 8% refiere haber podido acceder a nuevos espacios de venta (ferias, encuentros de comercialización, etcétera) y 4% señala la posibilidad de darle trabajo a otra personas.

Por su parte, el 50% de los/as titulares manifiestan que el principal apoyo para su proyecto productivo y/o de servicio fue el municipio.

Foto 3. Encuentro de capacitación en el marco del Impulsar Desarrollo en Escobar



Fuente: <https://twitter.com/zonanortehoy/status/1555278247646171137>

4.4.2.3 Elementos distintivos de la implementación municipal del PBMHyM

La implementación del PBMHyM en Escobar se destaca por enmarcarse en la amplia oferta programática orientada a la promoción de la economía social que, desde hace varios años, se desarrolla en el municipio desde la Dirección de Economía Social.

En este sentido, esta iniciativa del MDSN posibilitó ampliar y fortalecer una línea de acción previa del programa Escobar Emprende vinculada a la entrega de maquinarias y herramientas a emprendimientos. Asimismo, los ejes de este programa municipal asociados a la capacitación y al apoyo a la comercialización constituyen complementos fundamentales para potenciar la implementación del PBMHyM.

Esta sinergia entre los programas BMHyM y Escobar Emprende, en la que se articulan y coordinan una iniciativa nacional y otra municipal, se visualiza en la continuidad de la política a partir de la ejecución de una segunda experiencia del PBMHyM en Escobar. Al respecto, resulta pertinente resaltar la mayor envergadura del segundo Banco, no solo en términos de la cantidad de proyectos y emprendedores/as participantes, sino también en la apuesta a promover unidades productivas y/o de servicios asociativas con foco en la comercialización.

4.4.2.4 Recomendaciones

De las menciones realizadas por los/as participantes del PBMHyM cuando se les realizaron las encuestas⁴⁰, el 69% sugiere para mejorar el programa, el abastecimiento de insumos y materias primas, 42% el desarrollo de estrategias de comercialización, 27% revisar los tiempos de gestión y 23% las formas de acceso al programa, mientras que en el 19% de las menciones se recomienda incluir asesoramiento, en el 15% de las respuestas, el mantenimiento de las maquinarias y/o herramientas y en el 12%, la colaboración para poder incorporar la maquinaria y/o herramientas recibida al proceso productivo, entre otros.

Por último, cabe recuperar de la experiencia transitada por el municipio de Escobar, a los fines de mejorar la implementación del PBMHyM, las observaciones en torno a las dificultades asociadas a la nominación de los participantes de las unidades productivas y/o de servicios en el plan de actividades, así como también las complejidades administrativas implicadas en la rendición de cuentas.

⁴⁰ Cabe aclarar que como las respuestas podían ser múltiples, el número de las mismas excede el 100%.

4.4.3 Municipio de Luján⁴¹

4.4.3.1 Caracterización del Programa en el municipio

El municipio de Luján implementa el PBMHyM desde el año 2020 y es gestionado directamente desde la Secretaría de Desarrollo Humano, la cual está a cargo de Federico Vanin desde diciembre del 2021. Si bien el municipio cuenta con una Dirección de Economía Social que depende de la Subsecretaría de Producción, tanto el PBMHyM como el Potenciar Trabajo son coordinados desde la Secretaría de Desarrollo Humano.

Con respecto al equipo de trabajo que lleva adelante el Programa en el municipio se contrataron dos personas abocadas exclusivamente al desarrollo del Banco, cuyos contratos son financiados por el MDSN por un período de 10 meses. Sin embargo, una de las dificultades que los responsables municipales remarcan es que la contratación por solo ese período no permite darle continuidad de trabajo, ya que el municipio no cuenta con los recursos para sostener la contratación laboral cuando finaliza el período que el Ministerio financia. De hecho, de las 2 personas que trabajaron en la primera implementación y que contaban con experiencia, sólo pudo continuar una cuando las convocaron para el desarrollo del segundo Banco. Esto generó que tuvieron que capacitar a otra persona y que se pierda la experiencia adquirida por la asistente técnica en el marco del Programa.

Tal como se planteó anteriormente, la Dirección de Economía Social del Municipio no es la encargada de implementar el Programa:

“...el área de economía social está más dedicada a lo que es la organización de vendedores ambulantes y nosotros tenemos otra lógica para el abordaje del programa” (Coordinador PBMHyM. Municipio de Luján, 03/08/2022).

A pesar de esto, se han realizado algunas articulaciones y emprendedores/as que estaban vinculados/as al área de economía social y necesitaban fortalecer sus emprendimientos, fueron contemplados/as para la solicitud del Programa.

⁴¹ Para la elaboración de este apartado se utilizaron las siguientes fuentes de datos: entrevista al Secretario de Desarrollo Humano, Federico Vanin y Javier González, Coordinador del PBMHyM y Potenciar Trabajo, realizada el 03/08/2022; 13 encuestas auto-administradas de titulares y 2 reuniones focales realizadas el 12/09/2022 en un encuentro específico que el municipio generó a tal fin, y relevamiento de información municipal disponible en la web.

4.4.3.2 Datos del programa en el municipio de Luján

Según datos del MDSN, en la primera experiencia se acompañaron con la entrega de maquinarias y herramientas un total de 15 proyectos, que implicaron a 200 personas aproximadamente, de las cuales la mitad son mujeres y la otra mitad hombres. Con respecto a las edades, el 53% de las personas son del rango etario comprendido entre los 25 y 44 años, el 23% tienen entre 45 y 64 años y el 22% son jóvenes entre 18 y 24 años. Con relación al nivel educativo, el 30% de esta población tiene la secundaria incompleta, el 28% pudieron finalizar los estudios secundarios, el 22% sólo ha podido concluir la primaria y el 2% han tenido la oportunidad de acceder a un título terciario/universitario. En referencia a la situación laboral de los/as emprendedores/as, el 74% se encontraba realizando algún tipo de trabajo rentado al momento de la inscripción al Programa, mientras que el 26% restante se encontraban desocupados/as.

4.4.3.3 Sobre la implementación municipal del PBMHyM

Al igual que en la mayoría de los municipios, la difusión y convocatoria del primer Banco se realizó en el contexto del ASPO, con lo cual, la estrategia para la implementación se centró en la articulación con organizaciones sociales con las que venían trabajando. No realizaron una difusión abierta, sino que convocaron a organizaciones que ya conocían y también articularon con distintas áreas del mismo municipio:

*“...era un momento difícil, digamos, como para salir a trabajarlo en territorio porque la verdad es que no había posibilidades (...) yo estaba solo en el banco, tuve mucho acompañamiento de las organizaciones o asociaciones con las que hemos articulado, porque la organización me decía: bueno, ahí tenes a 3 o 4 emprendedores, bueno dale, tráeme los 3 presupuestos y cada uno me acercaba; algunas áreas del municipio también, a partir del programa Envió también surgieron algunos proyectos para jóvenes”
(Coordinador PBMHyM. Municipio de Luján, 03/08/2022).*

Esta estrategia que desarrolló el municipio para la implementación del primer Banco, que estuvo centrada en trabajar articuladamente con las organizaciones que conocían, se refleja en que la mayoría de los proyectos que se presentaran fueran grupales y con experiencia de trabajo.

En este sentido, según las encuestas que se realizaron a los/as titulares del Programa⁴², casi la totalidad tenía experiencia vinculada al emprendimiento actual, es decir que ya venían realizando alguna actividad relacionada y la maquinaria les permitió fortalecer la producción. Aquí radica uno de los puntos que, según los responsables municipales, garantiza que los proyectos se desarrollen y que la maquinaria pueda generar un impacto. En este sentido, se priorizan los proyectos en funcionamiento, que ya tienen experiencia:

“...darle la prioridad a los proyectos que ya estén funcionando, que eso nos va a dar la garantía de que se van a desarrollar, sobre todo los que funcionan y que la emprendedora, emprendedor vive de eso. Y que está convencido de que su desarrollo personal pasa por esa actividad, porque hay otros que lo hacen porque no tienen otra y cuando agarran un trabajo más estable lo dejan” (Coordinador PBMHyM. Municipio de Luján, 03/08/2022).

En este punto, se puede sostener que la estrategia que desarrolló el municipio de Luján y que consideran un aspecto fundamental para la sostenibilidad de los proyectos, va en línea con lo planteado por el equipo técnico del MDSN⁴³ donde la idea es fortalecer, pensar y diseñar proyectos productivos, no que el Programa termine siendo un “delivery de herramientas”.

En cuanto a la conformación de los proyectos en tanto individuales o asociativos, los responsables municipales hacen referencia a que hubo modificaciones de un Banco a otro. Si bien en la primera experiencia la mayoría de los proyectos eran asociativos, en la apertura del segundo Banco, la necesidad cambió y llegaron numerosos pedidos de proyectos individuales. Esto generó una dificultad, ya que desde el Programa se había cambiado la lógica y se apuntaba al fortalecimiento de proyectos asociativos:

⁴² En el Municipio de Luján se realizaron un total de 13 encuestas a titulares del Programa y 2 entrevistas a grupos focales con emprendimientos asociativos e individuales. Tal como se explicitó en otros apartados, es una muestra pequeña que permite obtener algunas tendencias, haciendo foco en las respuestas más significativas.

⁴³ Por lo menos, desde la gestión de Zabaleta como ministro, que es el momento donde se pudo realizar la entrevista con la máxima autoridad del PBMHyM.

“...yo tuve más problemas en el segundo que en el primero (...) por ahí en el segundo nosotros empezamos a armar con la lógica del primero y el equipo había cambiado y dijeron no pará, esto así no, una cosa que nos objetaban es que tienen que estar orientados a proyectos grupales. Nosotros naturalmente habíamos armado en la pandemia proyectos grupales porque habíamos articulado mucho con organizaciones, ahora la realidad fue que después la demanda que tuvimos nos cambió la necesidad, nos estalló de pedidos y muchos individuales” (Coordinador PBMHyM. Municipio de Luján, 03/08/2022).

Frente a esta situación, la estrategia que adoptaron fue reformular los proyectos individuales planteando algunas instancias grupales, por ejemplo, complementando procesos productivos, asociándose para compras comunitarias. Esto les permitió poder cumplir con lo que establecía el Programa, pero también responder a la demanda existente en el territorio.

En referencia al perfil de los/as titulares encuestados/as, la mayoría se encuentran en el rango etario de 30 a 49 años, viven en hogares conformados por 2 a 5 personas, han podido finalizar estudios secundarios y algunos han iniciado estudios terciarios/universitarios.

4.4.3.4 Gestión

a. Relación con el Ministerio

En términos generales el acompañamiento por parte del equipo técnico del Ministerio estuvo presente tanto durante el armado del plan de actividades, como en la ejecución del Programa. Los responsables municipales manifestaron estar conformes con la relación, porque fue fluida y permitió despejar dudas en los momentos que se necesitaba:

“Y de parte del Ministerio había un equipo con el que articulaba que me iba marcando porque también era una experiencia nueva, el Programa era nuevo, arrancaba ahí y lo fuimos construyendo” (Coordinador PBMHyM. Municipio de Luján, 03/08/2022).

b. Relación con los/as titulares

En cuanto a las capacitaciones, tal como lo establece el Programa, se conveniaron desde el Ministerio con la Universidad de La Matanza, pero se trabajó articuladamente con el municipio y se diseñó el plan de capacitaciones en función de las necesidades que los/as emprendedores/as habían planteado. La mayoría de las capacitaciones se desarrollaron de manera virtual y cuando la pandemia lo permitió, pudieron hacer dos presenciales: una de carpintería y otra de mantenimiento de espacios. Según los/as titulares encuestados/as, más de la mitad recibió algún tipo de capacitación además de la maquinaria, un grupo menor recibieron créditos para la compra de insumos y otros manifestaron no haber recibido ningún beneficio adicional. Aquí es importante remarcar, por un lado, que el alto grado de participación en las capacitaciones demuestra un acompañamiento por parte del municipio luego de la entrega de la maquinaria, que es fundamental para el desarrollo y sostenibilidad de los proyectos. Y, por otro lado, estas capacitaciones permitieron que los emprendedores se conozcan y que algunos/as generen redes para la producción. En este sentido, una de las titulares que recibió una máquina de coser relata:

“Nos ayudamos entre las tres para poder salir adelante, porque yo al no tener overlock industrial, ella me hace la parte con la máquina que ella tiene” (...) “Nos dieron una máquina de corte y nos dieron tela, ella (haciendo referencia a la compañera) necesitaba un cortador y bueno yo le corto a ella y también le hago la parte de overlock y le doy para que ella se haga la parte de recta” (reuniones grupales realizadas a titulares del PBMHyM – Municipio de Luján, 12/09/2022).

Así es como, a partir de la participación en este Programa y específicamente de las capacitaciones, es que pudieron generar una red entre distintas productoras, complementando las maquinarias que cada una

recibió y a su vez, acompañándose en el proceso de desarrollo de sus emprendimientos. Esto va en línea con el objetivo del municipio de fortalecer proyectos asociativos, más allá que en este caso son individuales, pero intentan encontrar algún tipo de articulación que fomente la asociatividad.

4.4.3.2 Resultados

Se puede afirmar que, en términos generales y siguiendo lo manifestado por los/as titulares encuestados/as de los proyectos productivos que se financiaron, el impacto del Programa fue positivo, generando mejoras en la producción. En este sentido, la mayoría de los/as titulares encuestados/as manifiestan que la incorporación de la maquinaria les permitió aumentar la producción (62%), así como también mejorar la calidad del producto (62%)⁴⁴. Asimismo, un grupo menor pudo mejorar las ventas (23%).

Respecto sobre el apoyo recibido, casi la mitad de los/as encuestados/as (42%) mejoró los ingresos del hogar y el 39% describió que la participación en este Programa le permitió tener una proyección a futuro del emprendimiento y pensar la posibilidad de crecimiento:

“La maquinaria significó un avance enorme, la posibilidad de adquirir herramientas de calidad que son inaccesibles por los montos” (...) “Generó motivación en las personas porque no se podían comprar esas máquinas” (testimonio surgido de las reuniones grupales realizadas a titulares del PBMHyM. Municipio de Luján, 12/09/2022).

En algunos casos, la maquinaria significó poder generar ingresos que permitieron cubrir necesidades básicas y a partir de eso, imaginar el desarrollo futuro del proyecto:

⁴⁴ Las menciones suman más de 100%, porque las respuestas podían ser múltiples.

“Para mí significó mucho, un plato de comida para mi hijo, los medicamentos de él, pude salir adelante y ahora sueño con llegar a producir en grandes cantidades” (testimonio surgido de las reuniones grupales realizadas a titulares del PBMHyM. Municipio de Luján, 12/09/2022).

En relación a las maquinarias solicitadas y las que efectivamente se recibieron, los resultados de las encuestas y los relatos de las reuniones grupales dan cuenta de algunas contradicciones, que suelen darse en los territorios. La gran mayoría de los/as encuestados/as manifiesta haber recibido la maquinaria esperada, no obstante, durante las entrevistas hubo unanimidad en que la escala de las maquinarias no se ajusta a los tipos de producción que realizan, en muchos casos siendo un obstáculo para el desarrollo de determinados productos. En algunas situaciones, esto lo resolvieron asociándose entre emprendedores, como se describió anteriormente y en otros, ajustando la escala de producción a la maquinaria recibida.

Con respecto a los rubros de los proyectos desarrollados, se dividen principalmente, entre los rubros textil y producción de alimentos con el 31% respectivamente. Luego sigue el rubro de la construcción con un 23%.

4.4.3.3 Elementos distintivos del municipio en la gestión del Programa

Una estrategia que desarrolló el municipio, vinculada al armado del plan de actividades con la consecuente solicitud de maquinarias y materiales, fue ampliar el pedido de cada proyecto para anticiparse a la inflación y así lograr que ningún proyecto se quedara sin financiamiento. En este sentido, en palabras del responsable municipal:

“...sí un emprendedor había pedido dos cosas y bueno, a ver ¿qué más necesitas? Son cuatro cosas ¿cuál es la prioridad? Entonces después empezamos a comprar en función de la actualización de presupuesto y de las prioridades que nos habían planteado” (Coordinador PBMHyM Municipio de Luján, 03/08/2022).

Otro elemento distintivo del municipio es en referencia a la implementación del segundo Banco, donde el municipio decidió priorizar a quienes no fueron beneficiados en el primer Banco para poder darle oportunidad a compañeros/as nuevos/as. Tuvieron una alta demanda y eso generó que quedaran muchos proyectos sin financiamiento. Sin embargo, surgió la posibilidad a través del Centro de Referencia (CDR) de solicitar otro Banco para Luján. Esto se implementó a través de una fundación⁴⁵ y por allí se canalizaron algunos proyectos que no habían ingresado en el Banco municipal.

Otra de las estrategias que desarrollaron desde el municipio para la implementación del segundo Banco, fue la realización de un trabajo previo a la llegada de la maquinaria con el objetivo de establecer prioridades de compra. Al momento de realización de la entrevista con el coordinador municipal del Banco, estaban visitando cada uno de los emprendimientos, para conocer sus espacios de trabajo, sus necesidades, y a partir de eso realizar acuerdos para las compras y poder asesorarlos. En este sentido, a diferencia del primer Banco, se priorizaron la compra de maquinarias y no de insumos. El Ministerio realizó una donación de 10.000 kilos de tela que fueron entregados a los emprendimientos textiles pero la idea de este Banco es hacer foco en la maquinaria.

4.4.3.4 Recomendaciones

Respecto a las recomendaciones para el mejoramiento del Programa, los responsables municipales hacen hincapié en la importancia de los recursos humanos destinados al mismo, en la necesidad de poder darle continuidad laboral entre un Banco y otro. También se menciona la importancia de achicar los tiempos entre la rendición de uno y la concreción del otro. En referencia a esto mismo, una parte de los/as titulares encuestados/as sugirió que se podría mejorar los tiempos de gestión.

En cuanto a las capacitaciones, el coordinador municipal del Programa sugirió que las mismas puedan ser convenidas con el mismo municipio:

⁴⁵ Es importante aclarar que los Bancos pueden ser solicitado tanto por organismos gubernamentales locales como por organizaciones de la sociedad civil. En el caso de estudio, los Bancos analizados fueron todos de gestión municipal.

“...nosotros participamos de definir cuáles iban a ser las líneas de capacitación, después lo desarrolla la Universidad de La Matanza a través de una asociación civil, que no conoce el territorio, no conoce los actores (...) por ahí si eso el Ministerio lo desarrollara directamente con el municipio es un plus, porque vos tenés la posibilidad de que los que estén dando la capacitación sea gente de Luján, que conoce seguramente a las emprendedoras, emprendedores, que genere un vínculo más cercano y aparte también estamos promoviendo el desarrollo de las actividades de capacitación y promoviendo, digamos, trabajo para gente local” (Coordinador PBMHyM. Municipio de Luján, 03/08/2022).

Siguiendo en la línea de las sugerencias, la mayoría de los/as titulares encuestados/as manifiestan que sería importante poder contar con algún tipo de acompañamiento en cuanto al mantenimiento de las maquinarias, otro grupo sostiene que sería necesario recibir mayor asesoramiento y que el Programa podría mejorar respecto al abastecimiento de insumos y materias primas.

Otro de los puntos en el que, tanto los/as titulares como los funcionarios municipales acuerdan, es en las dificultades que existen a la hora de la comercialización de los productos. Por este motivo es que se expresa la necesidad de un mayor acompañamiento, ya sea mediante capacitaciones vinculadas a mejorar la comercialización o a través de la generación de espacios de ventas para los emprendimientos. También se sugirió el armado de un “banco de datos” con todos los productores del Programa y que sirva para que el municipio pueda realizar las compras a los productores locales que forman parte del PBMHyM.

Varios/as titulares manifestaron la importancia de poder recibir acompañamiento previo a la solicitud de la maquinaria, alguien que tenga conocimientos sobre los diferentes rubros y que pueda asesorarles en el tipo de máquina que le conviene solicitar y también, una vez recibida la maquinaria, que puedan seguir contando con acompañamiento y asesoramiento en el desarrollo del proyecto. Estos relatos coinciden con el diagnóstico realizado por el municipio, en el que sostienen que es muy importante poder conocer las particularidades de los emprendimientos antes de presentar la propuesta y por este motivo es que, durante la implementación del segundo Banco, están realizando las visitas a cada uno de los proyectos.

Para concluir con el análisis de la implementación del PBMHyM en el municipio de Luján, se puede sostener que, a pesar de haber sido desarrollado en un contexto sumamente complejo del país, atravesado por una pandemia nunca antes vivida, el impacto del Programa en los procesos productivos fue positivo. Esto se refleja tanto en el aumento de la producción, así como también en el mejoramiento de la calidad de los productos. Si bien hay varios aspectos a mejorar para futuras convocatorias, no es un dato menor que el desarrollo del Programa haya posibilitado la generación de redes entre los mismos productores/as, fomentando la articulación y fortalecimiento de los emprendimientos locales.

4.4.4 Municipio de Pilar

4.4.4.1 Caracterización del Programa en el municipio⁴⁶

El PBMHyM se implementa en la Subsecretaría de Enlace con Organismos Descentralizados y Gestión de Programas dentro de la estructura de la Secretaría General. Dicha área ejecuta fondos afectados provenientes de distintos ministerios poniendo a disposición de los equipos territoriales los distintos programas nacionales o provinciales. Se trata de un espacio donde se desarrollan articulaciones con los ministerios y equipos territoriales.

Por otro lado, hay una Subsecretaría de Economía Popular vinculada a los movimientos sociales que maneja el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP) y se trabajan distintas actividades vinculadas a la producción y comercialización de productos y/o servicios, como, por ejemplo, ferias del mercado popular (donde algunos/as participantes venden sus propias producciones y otros/as revenden mercadería) y los mercados populares de venta de pescado, de frescos y verduras que es rotativo por los barrios.

Según lo relatado por la Subsecretaria de Enlace con Organismos Descentralizados y Gestión de Programas, hay diferentes tareas que se desarrollan en el área:

⁴⁶ La información citada en el cuerpo del documento proviene de la entrevista realizada a Subsecretaría de Enlace con Organismos Descentralizados y Gestión de Programas y las encuestas realizadas a los titulares del PBMHyM.

“(...) mi función es de escritorio, los equipos territoriales son quienes están en el territorio y están en contacto con las necesidades de primera mano de los vecinos y las vecinas. Los referentes en los barrios son los que conocen las instituciones barriales y tienen muy a mano las demandas de las personas”.

(...) las competencias más técnicas están acá. Desde acá también está la articulación que se da con las necesidades de territorio y cómo esas necesidades del territorio pueden traducirse en programas, en actividades...y no quedarse simplemente en la demanda (...).

Además, esta Subsecretaría también implementa el PBMHyM y, según relató su máxima autoridad, existe una convivencia con otros proyectos que también se trabajan desde el área, como, por ejemplo, el Programa Potenciar Trabajo:

“(...) Potenciar Trabajo, por ejemplo. (...) y después se hacen ejecución de otros fondos. Se trabaja con Ministerio del Interior, de Producción, de Hábitat de la Provincia. Es bastante variado el tipo de proyectos o fondos que pasan por el área. Los más complejos, pero por su extensión y por lo que abarcan e implican han sido Banco de Herramientas y Potenciar Trabajo. Después, digamos, por parte del ministerio sí ha habido ejecución de fondos afectados para compras de alimentos”.

Al mismo tiempo, en relación con la ejecución del PBMHyM, las tareas que le competen a la Subsecretaría están relacionadas y se articulan con diferentes agencias estatales en la gestión de políticas públicas, funcionarias/os, referentes del municipio y los referentes territoriales para relevar necesidades del territorio:

“(...) las tareas que me competen es empezar a recoger en esta articulación con referentes territoriales y los distintos secretarios de la estructura respecto a proyectos o necesidades que se ven en territorio y ahí empieza un intercambio, empezamos como a manosear un poco esas ideas a ver en que se transforman y en ese ida y vuelta, si se quiere un poquito más técnicas las discusiones, emergen programas con un poco más de forma y que no sea herramientas para coser ¿no?”

En este sentido, el relato de la referente del organismo demuestra que es un área vinculada a proyectos estratégicos de interés de la máxima autoridad del municipio. Esto a su vez explica que posea una estructura administrativa propia para agilizar gestiones.

Estas tareas y las competentes a las desarrolladas en el marco de la implementación del PBMHyM son llevadas a cabo por el mismo equipo técnico de la Subsecretaría integrado por 5 personas como máximo ya que, en relato de la referente del área este equipo es dinámico:

“es que es re dinámico, porque..., en mi área se hace, digamos, después todo el intercambio de papeles con el ministerio ¿no? digo desde la nota de solicitud (...) La cuenta, el CBU, etcétera. Todo eso, o sea, se hace desde mi área, somos unas 3, 4, 5 personas con tareas muy diversas, ...ese excel gigante que hay que llenar también lo llenamos nosotros, lo que es cuando hay pedido y armado presupuestos me apoyo bastante en quienes me acercan, pero también nosotros completamos esa parte y todo el proceso de compra también sale desde esta Subsecretaría. Pero después lo que es, entregarle la herramienta a la persona y que la persona se ponga a trabajar con esa herramienta, ya no está en nuestras manos.”

En este sentido, se observa la articulación que se realiza desde la Subsecretaría con los equipos territoriales, por ejemplo, promoviendo tareas con referentes territoriales para identificar las necesidades del territorio y donde la Subsecretaría desarrollaría la gestión y control de las tareas administrativas/contables y los equipos territoriales estarían dedicados al relevamiento de las necesidades y entrega de herramientas:

“(...) y ahí es donde aparecen, digamos, como los líderes de cada proyecto ¿no? o sea, a través de estas figuras de referentes territoriales, hay alguien que se elige como líder, entonces, el proyecto textil, bueno, está es la persona que acercó la necesidad y con esta persona es con la que se estuvo trabajando en el armado y diseño, este...de lo que después resulta el proyecto concretamente, entonces ya esa persona queda responsable de la ejecución este”

Esto es un elemento distintivo del municipio, ya que se delega una parte importante de la implementación del programa, siendo los referentes territoriales un actor clave.

4.4.4.2 Datos del programa en el municipio de Pilar

En relación a los datos entregados por el Programa central, se pudo observar que, en el municipio de Pilar, los ejes más destacados en los proyectos son agricultura y producción de alimentos (esto también se pudo apreciar en las encuestas realizadas a algunas/os emprendedoras/es encuestadas/os de Pilar) y construcción, infraestructura y mejoramiento habitacional.

En cuanto a la distribución por rangos de edad por municipio, en el caso de Pilar el rango predominante es 25 a 44 años (58%). Este dato es similar al rango obtenido de las respuestas de las/os emprendedoras/es encuestadas/os. Como se mencionó anteriormente, la participación de jóvenes es un rasgo distintivo de Programa en Pilar.

Respecto al nivel educativo, en el caso de Pilar el nivel predominante alcanzado por los/as emprendedores es de secundario incompleto y secundario completo (77%), datos que coinciden con los resultados de las encuestas realizadas a emprendedoras/es. En estos aspectos la muestra obtenida pareciera responder a la realidad del municipio según los datos entregados por el Programa.

En cuanto a la situación laboral actual por municipio, la totalidad de las/os emprendedoras/es respondió estar desocupados, mientras que las/os participantes encuestados/as dijeron haber sostenido trabajo de manera informal durante los últimos 5 años. Esto demuestra que la situación laboral y su trayectoria de los/as titulares del PBMHyM es irregular y bastante precaria.

4.4.4.3 Sobre la implementación municipal del PBMHyM

En el caso del municipio de Pilar se está ejecutando el Banco 2. En este sentido se muestra que hay continuidad de la política. Esto permitió realizar cambios en las estrategias de ejecución en base a lo sucedido en la primera instancia. Por ejemplo, en el perfil de los titulares. Mientras en el Banco 1 se trató de proyectos productivos incipientes, en algunos casos asociados, y de servicios, en el Banco 2 se trabajó con emprendedoras/es más consolidados en su trabajo, en donde podían pertenecer al Programa Potenciar Trabajo o no, era indistinto ya que desde el municipio no se propusieron trabajar exclusivamente con esta población:

“(…) puede haber distintos públicos y la verdad que no nos ha coincidido mucho, hasta ahora, población de Potenciar con población del Banco.”

De la oferta realizada por el MDSN para poder implementar 10 o 20 proyectos, en el caso del municipio de Pilar y durante la ejecución del Banco de Herramientas 1 se alcanzaron a concretar 4 proyectos donde el contexto de pandemia y el cambio de gestión en el municipio incidieron en la implementación.

En cuanto a los rubros de los proyectos fueron variados representándose el textil, gastronómico, impresión 3D, reciclado de elementos electrónicos/eléctricos y jardinería. Este último no alcanzó a implementarse, según lo comentó la Subsecretaria:

“Tuvimos proyectos en los rubros: textil, gastronómico, uno vinculado a la impresión 3D, reciclado de aparatos eléctricos y electrónicos y jardinería. Pero no, el de jardinería no funcionó. Los fondos llegaban en dos desembolsos, con el primer desembolso pusimos a funcionar, parte de los otros 4 que eran los más caros y entonces dejando segundas compras de esos 4 proyectos para el segundo desembolso y este quinto proyecto de jardinería que era el más económico para el segundo desembolso, pero el segundo desembolso tardó un montón en llegar, en ese tiempo la gente se te va. Ese es otro tema para tratar, la gente se te va como...esparciendo, se van a otra cosa, digo, en pandemia también había movimiento, la gente se mudaba de distrito, no tenía plata, no tenía ingresos (...).”

En este sentido, y en función de lo relatado anteriormente, el Municipio fortaleció proyectos cuyas necesidades fueron relevadas en el distrito por los equipos territoriales, sin contar con la particularidad de fortalecer un eje específico, afrontando las complicaciones que puede traer aparejado gestionar experiencias tan diversas.

En relación con el proyecto de reciclado de elementos electrónicos/eléctricos, tuvo un acompañamiento particular por parte de una funcionaria quien, según lo relatado por la Subsecretaria, fue fundamental para el sostenimiento del proyecto:

(...) directora de la subsecretaría de ambiente, enfocadísima en el proyecto, pero...o sea, palmas, todas mis palmas para ella, yo creí mucho en ella...y ella creyó mucho en mí y juntas lo peleamos, lo peleamos y lo llevamos. Y... ella acompañó este grupo humano para que se constituyera en una cooperativa. (...) Inicialmente eran 21 las personas inscriptas en ese proyecto terminaron 14 creo, porque también había que aguantar ¿viste? era la promesa de: créannos que esto va a funcionar, pero que hacemos de...y nosotros les decíamos por favor aguanten, aguanten. Entonces era ahí desarrollo social, por favor, bolsones de comida para esta gente ¿qué tenés? Tenes ropa, además. O sea, todo ¿no? tratando de contener a esta gente para que no se nos fuera para otro lado porque estábamos y ahí había una líder clara...que se puso el proyecto en los hombros y no paró y al día de hoy sigue vinculadísima...”

En todos los casos se trabajó con grupos asociativos ya que el programa así lo requería en palabras de la referente del área:

“...el programa no permite otra cosa. Eso también es raro del programa, que uno ya tiene que arrancar con la nómina de personas y (...) presentar una nómina de personas significa que uno ya hizo un contacto con esa gente y uno ya generó un compromiso y una expectativa en esas personas y después...bueno, digamos, todo el tiempo de ejecución que puede ser muy largo, bueno, también te genera como una demanda del otro lado y todo, digo”.

En este sentido, se ve cómo el tema de la nómina es mencionado como una complejidad a la hora de ejecutar los proyectos.

Teniendo en cuenta que desde el municipio no se habían propuesto trabajar específicamente con población del Potenciar Trabajo, en la práctica se trabajó con dos perfiles de destinatarias/os (emprendedoras/es destinatarias/os del programa Potenciar Trabajo y emprendedoras/es que no lo son) y desde el municipio, como se mencionó anteriormente, se está en proceso de promover actividades para alcanzar diferentes vinculaciones entre ellos, por ejemplo, mediante tareas de comercialización en ferias, participación en espacios de capacitación, entre otros. Y también para fortalecer el trabajo que vienen desarrollando y donde se vieron las fragilidades presentes en sus destinatarias/os, por ejemplo, para llevar adelante sus emprendimientos, en materia de salud, vivienda, entre otras:

“la población de Potenciar es muy compleja, muy compleja. Tiene realidades de vida muy complejas, están atravesados por un montón de carencias y necesidades que no tienen, que no se cubren únicamente o que no se abordan únicamente desde la provisión de herramientas y una capacitación (...) el abordaje también tiene que ser tan complejo como la población requiere. Así que nosotros en la población de Potenciar Trabajo ahora estamos haciendo mucho foco en terminalidad educativa; o sea, fuimos como por eso ¿no? tratando de laburar eso”.

Respecto a la difusión/convocatoria del Programa correspondiente al primer Banco no hubo una convocatoria porque se articuló directamente con los referentes territoriales de entidades que venían con una trayectoria de trabajo territorial, ellos relevaron las necesidades y se trabajó el proyecto productivo y a partir de lo que ellos presentaron se hizo la solicitud al banco.

En el caso del segundo Banco tampoco se hizo convocatoria:

“...no abrimos la convocatoria, de hecho, creo que nunca se me ocurrió ni se nos ocurrió abrir la convocatoria. Eh...y si, por ejemplo, esto. En el primer banco también los otros dos proyectos que anduvieron muy bien fue uno de pastas y panificados y el de textiles que, ahí también, se articula con una cooperativa ya existente (...).”

En este sentido, la política del municipio es fortalecer las iniciativas que están funcionando y que requieren mayor respaldo (técnico y/o financiero).

En relación con la implementación del segundo Banco la Subsecretaria relató:

“En el banco, en este segundo que estamos ejecutando un proyecto gastronómico ya es una cooperativa que está constituida, que existe y que quiere ampliar, digamos, su línea de producción para venta de viandas y eventos, entonces el proyecto apunta a hacerlos crecer desde ese lado”.

De este modo, el perfil de los/as destinatarios/as de los dos Bancos de Herramientas fue distinto.

Es así que durante la ejecución del segundo Banco se trabajó con experiencias asociativas de mayor trayectoria, logrando dar una continuidad a la tarea comenzada con el primer Banco:

“pero sí, el segundo banco está laburando con otra cooperativa de reciclado, pero que ésta hace más que nada cartón y plástico y ésta se enfocó en el nicho del plástico como para poder desarrollarles una capacidad productiva en plástico, el plástico no es lo mismo si vos vendes la botella prensada que si vos tenés una máquina que te triture el pet, tiene, el valor aumenta muchísimo. Entonces vamos por eso, por constituirlos en una unidad, digamos, que pueda gestionar de la mejor manera posible el plástico para después, digamos, venderlo a la industria...así que, bueno, estamos ahora trabajando con eso ahora”.

La continuidad que mantuvo el municipio respecto a la ejecución del programa permitió aumentar el número de titulares, lo que a su vez posibilitó afianzar la gestión del PBMHyM en el distrito.

En relación con la ejecución del Programa en términos generales, la Subsecretaria manifestó ciertas complejidades que atravesó el municipio para realizar las compras de los bienes a entregar a las/os destinatarias/os y también respecto a las tareas administrativas requeridas por el MDSN en el marco de la ejecución del proyecto:

“la complejidad..., administrativa no es menor, ...y...digamos, requiere mucha prolijidad en los expedientes, mucho seguimiento de los expedientes, son muchos expedientes que se abren, porque cada compra es un expediente nuevo y son todos expedientes que el tribunal, que es quien controla, el tribunal de faltas de la...de la provincia de Buenos Aires que es nuestro organismo auditor, siempre pide, son expedientes que siempre pide, entonces también había una mirada de...por el amor de dios, que los expedientes sean prolijos y que haya un área que pueda dedicarse a mirar esto y que no tenga que estar saliendo a hacer una compra urgente de pañales o de leche o de...o de alimentos porque hay gente que se cae, se cae, se cae, ...Entonces, era como eso, era como un área que pudiera exclusivamente también dedicarse a eso”.

4.4.4.4 Gestión

a. Relación con el Ministerio

En este punto se destaca que la complejidad del proyecto excede las tareas que ya asume el área de Desarrollo Social local que está abocada a la emergencia, por eso, este Programa debe ser atendido por otra área específica:

“Desarrollo atiende un montón de emergencias (...) y programas más como institucionales y más clásicos...y que tienen como más trayectoria. Yo creo que tanto Potenciar como Banco, también quedan en esta área por la complejidad de las compras, las compras no son fáciles, eso desde ya que...voy a aprovechar la oportunidad para contarlo, pero no en tono de queja, porque no tiene nada que ver, pero sí no porque me parece que desde el Ministerio tienen que conocer la complejidad de las compras. Entonces, digo, hay como un montón de carga administrativa detrás de la ejecución del programa. Es mucho para áreas que están ya con mucha sobrecarga y poco personal. Aquí tenemos un área específica, pero no sé si un área común del municipio hubiese podido.”

En cuanto al vínculo con organismos provinciales, y en relación con lo expresado en el capítulo 2 del presente informe, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires también promueve políticas de promoción y fortalecimiento para el sector. Ya que se han volcado incentivos para el apoyo, fundamentalmente, de las pequeñas y medianas empresas locales a través del Registro Mipyme -agrupa a las sociedades, cooperativas, autónomos y monotributistas que realizan actividades comerciales, de servicios y productivas en el país.

b. Relación con los/as titulares

Como se mencionó anteriormente, de los cinco proyectos presentados, finalmente se implementaron cuatro y prosperaron tres. Es de destacar el vínculo del municipio con los titulares donde se puede observar el acompañamiento y el trato muy personalizado. Cuestión que se adjudicó al número de proyectos y la necesidad de incubarlos. Respecto al grupo de jardinería, el trabajo significaba empezar de cero, ya que las personas no tenían experiencia y todo debía impulsarse desde el municipio:

“...eran 10 personas que nosotros queríamos dar, no es que ya eran jardineros, sino que queríamos formar como tales. Bueno, fueron absorbidos por otros dispositivos y también, como entre el primer desembolso y el segundo lo que uno presupuestó ya no tiene tanta realidad, tampoco, digamos, los fondos no te alcanzan para hacer todo lo que vos dijiste que ibas a hacer. Entonces, en algún lado hay que recortar siempre, entonces digo, se recortó este proyecto, insisto, era el más barato, digo, también cada proyecto a su vez recortó bienes que tenían presupuestados y que no se pudieron comprar”.

En relación con el proyecto de impresión 3D destinado a jóvenes, la Subsecretaria argumentó:

“(...) el proyecto de impresión 3D requería mucho tiempo de los pibes con la máquina probando, probando, laburando, laburando, probando, probando. En pandemia, no los podíamos convocar, no podían venir, uno de los centros donde estaban las máquinas ...se convirtió en vacunatorio o centro de testeo. Entonces ahí fue muy complejo mantenerlos reunidos, era una pena porque los chicos estaban súper entusiasmados, había chicas en el proyecto, una chica que una vez me dijo yo no pensé que esto era para mí. Además, articulamos con otro fondo del Ministerio de Desarrollo Productivo que se llamaba capacitación 4.0, entonces, con ese fondo pudimos hacerle una capacitación específica del tema. Igual no se pudo sostener, se nos iban cayendo los integrantes, algunos salieron a laburar, soltaron esto, tratamos de contenerlos en un programa que se llama inclusión joven, los pudimos contener un poco, pero finalmente ...”.

En este sentido, y en función de lo relatado por uno de los jóvenes integrante del grupo del proyecto de impresión 3D, tal como lo expresa la Subsecretaria, tuvieron diferentes dificultades para sostener el proyecto, falta de insumos, desconocimiento acerca de algunas funcionalidades de la impresora, falta de identificación del producto a realizar y comercializar, entre otras. Este relato da cuenta de lo difícil que es empezar de cero y con población sin experiencia en un tema complejo.

Por otra parte, tanto el proyecto de reciclado, como de producción de alimentos resultaron exitosos. A continuación, se comparten resultados de las encuestas administradas en el municipio.

4.4.4.2 Resultados

En su mayoría, las/os encuestadas/os forman parte de emprendimientos de limpieza, higiene, servicios ambientales y reciclado, seguido por agricultura, producción de alimentos y textil, producción y manufacturación siendo significativo el aporte que representa para las/os destinatarias/os encuestados la adquisición de las herramientas y/o maquinarias recibidas.

Varias/os de las/os encuestadas/os expresaron tener experiencia previa vinculada a la actividad/emprendimiento actual, esto guarda relación con lo expresado por la funcionaria donde se señalaba la importancia de reforzar actividades que ya estaban funcionando. A su vez, y nuevamente en sintonía con lo expresado por la Subsecretaria, la mayoría de las/os encuestados respondió ser destinatarias/os del programa Potenciar Trabajo.

Dentro del grupo encuestado, las maquinarias solicitadas fueron herramientas de mano (motosierra, motoguadaña, taladro, lijadora, sierra, amoladora), máquinas para textil y costura (coser collareta, overlock, ploteadora) y hornos pizzeros/pastelero. En su mayoría las herramientas/maquinarias recibidas fueron las que habían solicitado. Para la mayoría de las/os encuestadas/os, la incorporación de las herramientas/maquinarias/ materiales significó la posibilidad de aumentar la producción y mejorar la calidad de los productos.

La mayoría de las/os encuestadas/os respondió haber recibido capacitación/asesoramiento como otros apoyos además de las herramientas y maquinarias.

En su mayoría, las/os encuestados/as informaron que el apoyo implicó una mejora en sus ingresos y que el municipio fue el principal sostén para el desarrollo del proyecto. A su vez, sugirieron que un aspecto del Programa que podría preverse es el mantenimiento de las herramientas y maquinarias.

Como se mencionó anteriormente, y teniendo en cuenta las respuestas obtenidas por parte de las/os destinatarias/os encuestadas/os se trata de un perfil de destinatarias/os de 30 a 39 años (37%), principal sostén económico de sus hogares (59%), con un nivel educativo secundario (53%) y con un trayecto laboral sostenido en trabajos informales durante los últimos cinco años (contemplando que la muestra es pequeña, sin embargo, según los datos presentados por el programa central, estarían en relación con los datos generales). Esto guarda relación con lo descrito en el Capítulo 2 del presente informe respecto a la

situación laboral de las personas que habitan barrios populares, donde del 60% de la población que está en posibilidades de trabajar, un 10% está la informalidad, otro 10% declara trabajar en el hogar sin percibir salario a cambios y un 10% dice no trabajar. Esto significa que, la mitad de las personas en condiciones de trabajar se encuentra en la informalidad, sin cobrar remuneración por la tarea o sin trabajo.

Respecto a la composición del hogar que integran las/os destinatarias/os, en su mayoría las/os encuestadas/os respondieron que están compuestos por 2 o 3 personas y predominan personas mayores a 18 años.

4.4.4.3 Elementos distintivos del municipio en la gestión del Programa

El hecho de que el municipio de Pilar se encuentre implementando el Banco 2 da cuenta de la continuidad de la política. En cuanto a la implementación del PBMHyM 1 y 2, la misma estuvo caracterizada por estar a cargo de dos actores diferentes, por un lado, la Subsecretaría de Enlace con Organismos Descentralizados y Gestión de Programas, encargada de los procesos administrativos y contables, con un área administrativa propia para la agilización de los procesos. Y por el otro, referentes territoriales encargados de la identificación de emprendimientos y posibles destinatarios/as, sus necesidades específicas y la entrega de los materiales, herramientas y/o maquinarias solicitadas. Es decir, una parte central de la implementación fue delegada a los referentes, aunque estos se encuentran en constante articulación con la Subsecretaría:

Por ejemplo, desde la Subsecretaría se gestionó el Programa con el MDSN y se ejecutó (en términos de la parte administrativa del expediente, realizar las compras, hacer las articulaciones correspondientes con las/os referentes territoriales para relevar las necesidades del territorio y así dirigir los proyectos para encontrar las mejores respuestas a esas necesidades, rendir el expediente, entre otras). En este sentido, desde la Subsecretaría se puso a disposición un equipo técnico:

“(...) A mí, a mí me sirve un equipo, esto...porque aparte, digamos, la mirada en mi área está puesta ahí, en que no solo sea lógica, coherente y...la ejecución del programa y que tenga sentido ¿no? y que llegue a las personas que les tiene que llegar, sino que esté además

ejecutado de una manera prolija. (...) El circuito administrativo, tener los tiempos, seguir un expediente, este...saber interpretar donde se trabó, porqué se trabó, que le pasa, que necesita. Entonces, en este diseño que tenemos de Pilar a mí me sirve...eso, porque la parte, digamos, de articulación con las personas en el territorio y...eso también ya estaba, ya estaba dado, o sea que hay que pensar en cómo consolidar el proyecto, enfocar la comercialización que es algo complicado para ellos”

En este sentido, uno de los rasgos distintivos que tuvo la implementación del Programa en el municipio estuvo vinculado a no realizar una difusión masiva, sino en una identificación de los destinatarios de forma focalizada, incluso identificando emprendimientos que ya estaban funcionando en post de generarles un mayor impulso, sin embargo, el que ya este conformado el emprendimiento no era un requisito obligatorio.

En cuanto al vínculo con los destinatarios del Programa, se observa en casos particulares, un acompañamiento específico y focalizado tanto por la Subsecretaría como por otras áreas del municipio. Como es el caso del proyecto de reciclado de elementos electrónicos/eléctricos, que tuvo un acompañamiento particular por parte de una funcionaria de la Secretaría de Ambiente.

En otro orden, desde la Subsecretaría también gestionan el Programa Potenciar Trabajo, donde, a diferencia del Programa Banco de Herramientas, las herramientas pertenecen al Municipio y las/os titulares hacen uso de ellas implicando nuevos desafíos para su implementación (en términos de conseguir/ adecuar espacios físicos para poner en funcionamiento las maquinarias y herramientas, realizar las compras, entre otros):

“Con Potenciar Trabajo, a los municipios le asignaron fondos para que desarrollara proyectos socio productivos con las personas ¿no? con los titulares. Entonces ahí, a diferencia de Banco de herramientas, donde en bancos de herramientas las herramientas se transfieren a los titulares, en Potenciar Trabajo las herramientas son del municipio y los titulares vienen a hacer uso de esas herramientas”

Tal como se mencionó anteriormente, uno de los desafíos del municipio es promover acciones de articulación entre ambos Programas.

Por otro lado, el municipio cuenta con un Programa vinculado a compras públicas que facilitó la gestión de las licitaciones, así como el compra municipal de productos generados en circuitos de la economía popular de Pilar, lo que colabora con las producciones generadas en este tipo de programas.

4.4.4.4 Recomendaciones

La principal recomendación que hicieron las/os destinatarias/os encuestadas/os a los responsables del Programa para mejorar su implementación fue brindar más capacitaciones, asesoramiento y apoyo. Por otro lado, recomiendan mayor control en la entrega y seguimiento del uso de las herramientas.

Por su parte, la referente del Programa por parte del municipio recomendó cuidar más la relación que el municipio establece con los/as potenciales titulares, ya que se entra en contacto al inicio de las gestiones y luego el tiempo transcurrido genera muchas desavenencias. Al respecto se propone revisar el requisito de tener la nómina al inicio del proceso, siendo que en promedio la gestión puede llevar hasta un año de demora:

“(...) esto es complejo del Programa de que uno ya tiene que arrancar con la nómina de personas y eso ya te genera un vínculo con la persona y genera una promesa y una expectativa en la persona. Entonces, por ahí, desde que uno presenta, yo el segundo banco de herramientas lo presenté en octubre del año pasado, los fondos llegaron en mayo. Entonces, ¿yo que hago de octubre a mayo? con esa gente que yo ya le toqué el hombro, le dije ¿sabes qué? estamos pensando, vamos a armar esto, queremos que participes, etcétera. O sea ¿cómo contengo a las personas todos esos meses? con...bueno, es que estamos esperando que se firme el convenio, que bajen los fondos. Desde que bajan los fondos hasta que yo puedo entregar una tacita a alguien, también hay un proceso que suma otro periodo de espera”.

Como en los demás casos la recomendación apunta a mejorar los procedimientos con foco en mejorar los tiempos de gestión y la descentralización de la ejecución financiera del programa en el ámbito local.

4.4.5 Municipio de Quilmes

4.4.5.1 Caracterización del Programa en el municipio⁴⁷

La implementación del PBMHyM en la gestión municipal de la localidad de Quilmes se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Niñez y Desarrollo Social a cargo de Florencia Di Tullio. El área que se hizo cargo del Programa en sus inicios fue la Dirección General de Fortalecimiento Comunitario que estaba a cargo de Andrés Sallette, dependiente de la Subsecretaría de Articulación de Políticas Sociales. Pero al momento de brindar la entrevista, el funcionario había cambiado de cargo y se encontraba como director de la Dirección General de Inclusión, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Social, a cargo de Judith Barcheta. Dicha Subsecretaría tiene bajo su órbita cuatro Direcciones Generales y un Departamento de Despacho, entre las principales tareas y acciones aparece el trabajo territorial en los 8 CICs ubicados en Quilmes, incluyendo a 18 trabajadoras sociales.

En cuanto al equipo específicamente abocado al trabajo con el PBMHyM, está conformado por siete personas, incluyendo técnicos/as del MDSN, pero únicamente dos personas se dedican con exclusividad a la implementación del programa.

El Director a cargo el programa expresó que con su equipo venían trabajando en otro tipo de acciones y gestiones vinculadas a los talleres familiares y capacitaciones para lo que articulaban con la Secretaría de Empleo y que esta nueva propuesta implicó la ampliación de sus responsabilidades y atribuciones.

La Secretaría de Niñez y Desarrollo Social no cuenta dentro de su organigrama con un área específica orientada a la economía social y popular, dado que la Subsecretaría de Economía Popular y Solidaria es el área municipal con competencias en la materia y se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Económico Local. Aun así, los entrevistados han expresado que durante la implementación del Programa se han llevado adelante acciones complementarias vinculadas a la economía social, como son talleres y cursos de formación orientados a la temática:

⁴⁷ La información citada en el cuerpo del apartado proviene de las entrevistas realizadas a la Secretaría de Niñez y Desarrollo Social, Florencia Di Tullio, el 13/09/2022 y al Director de Inclusión Social (Andrés Sallette) y referentes del programa Banco en el municipio (Gabriela y Jorgelina), el 05/08/2022. También de las encuestas realizadas a los/as titulares del PBMHyM en el marco de un evento municipal el 02/12/2022 y de información proveniente de la web.

“Se dieron capacitaciones, capacitaciones del Programa Empleo Independiente que teníamos la plata, o sea, la Secretaría de Empleo tenía la plata, pero no tenía el recurso para dar las capacitaciones. Entonces Gabi dio las capacitaciones de manera tal que pudiésemos hacer la apertura del programa para específicamente los emprendedores del banco de herramientas, es decir que se generó un taller de formación específica en economía social” (Director General de Inclusión, 05/08/2022).

En este sentido, se vislumbra un trabajo interáreas municipales para ampliar la oferta del PBMHyM y encarar conjuntamente otras dimensiones que fuesen más allá de la entrega de las herramientas y materiales para la producción.

4.4.5.2 Datos del programa en el municipio de Quilmes

Según datos proporcionados por el propio MDSN, responsable nacional del programa, la cantidad de personas alcanzadas en el municipio de Quilmes fue de 276, de las cuales 137 fueron mujeres y 139 hombres⁴⁸. Según expresa el Director General de Inclusión del municipio, estas 276 personas fueron visitadas personalmente para conocer los emprendimientos, ya que uno de los principales requisitos que el distrito estipuló está vinculado a que el emprendimiento posea cierta antigüedad.

El rango etario de la población destinataria se establece casi equitativamente entre los 25 y los 44 años (51%) y los 45 y 64 años (41%). La poca proporción de población de edades más jóvenes puede vincularse al hecho de que se haya puesto desde el municipio como requisito que el emprendimiento cuente con cierta antigüedad en su funcionamiento, como se mencionó anteriormente. En cuanto a la situación laboral de la población, el 74% se encuentra desocupado, si la información se abre por la categoría de género de las 276 personas el 82% son mujeres y el 65% hombres.

En cuanto a los principales ejes vinculados a la actividad productiva de cada emprendimiento, de acuerdo con los datos proporcionados por el Ministerio, la mayor proporción de los participantes (33%) pertenece a la construcción, infraestructura y mejoramiento habitacional; un 31% a la producción y manufacturación

⁴⁸ Todos estos datos corresponden al primer Banco porque aún no ha comenzado la implementación del segundo.

textil; un 26% a la agricultura y producción de alimentos; un 6% al eje de limpieza, higiene, servicios ambientales y reciclado y un 5% a otras actividades productivas.

4.4.5.3 Sobre la implementación municipal del PBMHyM

A partir de la entrevista realizada al Director y a los responsables municipales de llevar adelante el PBMHyM, se puede identificar que uno de los aspectos distintivos del municipio de Quilmes fue la difusión masiva y generalizada del programa vía redes sociales y medios de comunicación locales en pleno contexto de la pandemia (fines del 2020), a partir de indicaciones de la Intendente Mayra Mendoza:

“...una cosa de las que dijo Mayra fue, es excelente, me encanta, pero quiero que lo amplíemos, quiero que abramos el juego a todo el mundo que se quiera inscribir y que tenga voluntad de participar, por supuesto pensemos cómo, pero que todo el mundo que se quiera inscribir que pueda aplicar (...) queríamos dar una sensación de universalidad sin, de alguna manera, que sea extremadamente abierto, porque teníamos miedo de que se nos fuera un poco de las manos” (Director General de Inclusión, 05/08/2022).

Para establecer comunicación con quienes quisieran anotarse establecieron diferentes canales:

“...hicimos 2 instancias diferentes... armaron los chicos de sistema de la muni un dispositivo que estuviera accesible a todo el mundo que tuviera acceso a internet para que todo el mundo pudiera aplicar desde donde estuviera, todo el mundo que quisiera pudiera aplicar, y por otro lado sostuvimos durante 2 semanas, si mal no recuerdo, una inscripción presencial en la muni, en la sede municipal, así que se inscribieron 1000” (Director General de Inclusión, 05/08/2022).

Esto implicó dos cuestiones paralelas: por un lado, la indicación y necesidad que tenían los equipos municipales de no dejar a nadie sin ningún tipo de respuesta, es decir, los responsables debían recibir todo tipo de demanda y derivar a la ventanilla correspondiente.

En este sentido, se puede deducir que el Programa fue utilizado como un canal de comunicación directa con el municipio. Por ejemplo, se manifestó que mediante la difusión llegaron demandas vinculadas a equipos de poda que, al momento de indagar en profundidad, se trataba de un vecino que necesitaba el servicio de poda en su vereda, pero no de un emprendimiento productivo; a esa situación también había que dar respuesta comunicándolo con el área correspondiente.

Por otro lado, una de las principales consecuencias que tuvo la universalización de la difusión, estuvo vinculada al trabajo de filtración y delimitación del universo correspondiente, lo cual fue realizado en dos momentos:

“el segundo problema fue de qué manera nosotros podíamos, de algún modo, lo más técnico posible, encontrar un universo más delimitado, fue ahí que empezamos a pensar en criterios de admisibilidad (...) queríamos de alguna manera intentar valorizar cada experiencia que se nos acercaba como propuesta para el banco” (Director General de Inclusión, 05/08/2022).

Para ello, se establecieron determinados requisitos: el emprendimiento debería ya estar funcionando con cierta anterioridad a la difusión del PBMHyM, sumado a los propios requisitos del Programa nacional: ser mayor de edad y no tener ingresos en blanco. A través de un mecanismo de puntuación y ponderación que ellos denominaron línea de flotación se fueron seleccionando lo más representativos posibles. Aquí también entró la cuestión de vulnerabilidad, una de las características que la reglamentación nacional del Programa describía como condición necesaria.

“Lo primero que hicimos fue tomar una muestra lo más representativa de absolutamente todo lo que se inscribió tanto asociativo como individual y a todos los rubros, diversificación, no únicamente vulnerabilidad. Tuvimos desde peluquería para mascotas hasta por supuesto albañilería, los 3 más grandes fueron gastronomía, textil y albañilería, pero tuvimos 8, 9 rubros en total. Además, tuvimos propuestas hermosas...que vos decís: bueno, sos la secretaría de desarrollo social, abócate a la población en situación de vulnerabilidad, pero no nos propusimos solamente eso; por supuesto que fue lo primero que buscamos atender, además incorporamos la dimensión de equidad de género...” (Director General de Inclusión, 05/08/2022).

Los entrevistados manifestaron que para crear lo que ellos denominaron línea de flotación, que les permitió establecer el criterio de selección, tuvieron un equipo de dos personas dedicadas casi exclusivamente a eso, construyendo herramientas a través de Excel. Además, esto se complementaba con el trabajo territorial de visitar cada uno de los emprendimientos por parte de dos técnicos contratados para el Programa, en post de comprar la maquinaria y herramientas correcta.

4.4.5.4 Gestión

a. Relación con el Ministerio

En cuanto a la vinculación con el Ministerio nacional, desde el Municipio relatan que tuvieron ciertas dificultades vinculadas a los procesos administrativos por cómo decidieron encarar la implementación del Programa, en este sentido, esto trajo cierto retraso en las rendiciones y en los tiempos requeridos para la presentación de documentación. Entienden que el hecho de trabajar de forma tan detallada e individualizada con cada uno de los emprendimientos para la adquisición de la correcta maquinaria y/o herramienta, implicó un alto grado de complejidad para su compra y la posterior rendición de cuentas.

A su vez, los cambios de gestión a nivel central impactaron en ciertos aspectos del Programa, como modificaciones en las herramientas utilizadas, que a veces dificultó los procesos administrativos.

Además, se expresó que el cambio de las autoridades en 2021 implicó también el cambio de los formularios que fueron actualizados sobre la marcha, lo cual, a su vez, aumentó la demanda de trabajo.

b. Relación con los/as titulares

Se puede afirmar que la implementación del Programa en el municipio de Quilmes estuvo caracterizada por la vinculación constante de los titulares y el hecho de ampliar la mirada más allá de la entrega de las maquinarias y herramientas, con ofertas de capacitaciones vinculadas a empleo y cursos de formación. Además, se trabajó de forma personalizada y se escuchó cada proyecto, lo cual permitió respetar la individualidad de los emprendimientos. Esto puede vincularse también en el hecho de que la mayoría de los/as encuestados/as respondieron estar conformes con el Programa y las recomendaciones existieron en menor proporción, o estaban enfocadas al hecho de abastecerse de materias primas a precios mayoristas o bien con desarrollar estrategias de comercialización.

“...nosotros la impronta que le dimos al banco no es solamente la entrega de la herramienta, generamos un montón de otras articulaciones y eso no se podría sostener sin la presencia que hoy tienen los compañeros. Generamos capacitaciones con universidades y nos enterábamos de un día para otro cuál era la oferta de capacitación y la manera que nosotros tuvimos de poder acceder a todos esos emprendedores fue con los whatsapp de los compañeros que lo subieron al estado y porque tenemos el teléfono de todos” (Director General de Inclusión, 05/08/2022).

El factor de las capacitaciones se dio a partir de un trabajo en simultáneo con el área de empleo, se generaron interconexiones dentro del municipio para complementar la propuesta. A su vez, esto estuvo impulsado por el hecho de que contemplaron la posibilidad de quedarse sin presupuesto para la compra de maquinarias y de alguna manera debían dar respuesta y esto significaba un nuevo mecanismo, ofrecer cursos de formación profesional con el fin de que las personas no sintieran que se les había hecho perder el tiempo. A su vez, esta herramienta permitía seguir en contacto con los/as interesados/as en el Programa.

La visión de la gestión municipal alrededor de los resultados y el impacto del Programa puede estar vinculada a la manera en que fueron construyendo el proceso de trabajo. Se propusieron, por un lado, mucha minuciosidad y seguimiento individualizado en post de entregar la herramienta y maquinaria correspondiente y enfocándose en la sustentabilidad del proceso productivo del emprendimiento. Y por el otro, enfocar el proceso más allá de la entrega de herramientas, por ejemplo, abriendo el espacio de Quilmes Compra.

“Quilmes tiene características propias de desarrollo productivo vinculado más a lo digital. [Quilmes Compra] Es una plataforma digital para que vos compres de manera virtual, como si fuera un mercado libre, pero todos los emprendedores de Quilmes” (Director General de Inclusión 05/08/2022).

Se ha hecho hincapié en la buena articulación del Programa con la Secretaría de Empleo Municipal, ya que esta área posee varios programas de comercialización, pero también se señalan dificultades para avanzar con mayor profundidad en esta línea de trabajo, debido a los procesos administrativos y contables que deben ser rendidos.

“...te come el rendir, el tener que estar atrás que hay que cumplir con determinados, porque por ahí yo creo que este equipo, que está rebueno, si hubiera tenido más tiempo para abocarse a lo que es...poner cabeza en la comercialización, porque siempre estamos pensando bueno, cuando terminemos...” (Director General de Inclusión 05/08/2022).

4.4.5.2 Resultados

Desde el punto de vista de los/as titulares que fueron encuestados/as⁴⁹, se percibe que el seguimiento y selección personalizada con tanta especificidad, generó conformidad de los/as participantes. Según las respuestas brindadas en las encuestas realizadas, el municipio aparece en la mayoría de los casos, complementado con otros actores como son la familia y amigos, como el principal apoyo recibido para el emprendimiento. Además, el total de los/as encuestados/as respondió haber recibido la herramienta, maquinaria o material esperado. También, de las encuestas realizadas se puede observar que desde el municipio hubo un seguimiento personalizado de los proyectos.

Según el equipo municipal entrevistado, medir el impacto real del Programa tiene una gran dificultad, debido al poco tiempo disponible del equipo y a las características que asumen los emprendimientos que se insertan en la economía social. El hecho de que sea un programa que parte del MDSN, representa un desafío a la hora de abordar la sustentabilidad de los emprendimientos, porque a veces, en este tipo de políticas es difícil poder contemplar todas las etapas del proceso productivo, incluida la de comercialización.

⁴⁹ En total se obtuvieron 13 encuestas. De éstas, el 62% eran mujeres y 39% eran hombres. Casi la mitad (46%) tenían entre 30 y 39 años. Y un 39%, entre 40 y 49. El 70% mencionó no ser el principal sostén del hogar. La mayor cantidad de respuestas respecto al máximo nivel educativo se divide entre los que tienen algún trayecto en el nivel secundario -completo e incompleto-(46%) y los que poseen algún trayecto terciario y/o universitario (46%), ya sea completo o incompleto.

“...es un programa de desarrollo porque no está ni en el Ministerio de Trabajo ni de Producción. Es un programa del Ministerio de Desarrollo Social para beneficiarios con determinadas características de vulnerabilidad (...) no está pensado como un proceso, está pensado en el efecto, digamos, en la entrega de máquinas” (Referente del Programa en el municipio, 05/08/2022).

Por su parte desde la Secretaría de Niñez y Desarrollo Social a cargo de Florencia Di Tullio, se rescata la presencia y vínculo con lo socio productivo y que esto se encuentre inserto dentro de la órbita de Desarrollo Social es un aspecto destacable, para abordar políticas que van más allá de lo asistencial.

“...son las contradicciones que tiene Desarrollo esto de la asistencia, digo, me gustaría poder trabajar más en otro tipo de políticas que no sean llevarte el alimento a tu casa. Entonces aparece lo socio productivo que viene también con lo cooperativo, viene como a poner en valor bueno, otro tipo de agenda” (Secretaria de Niñez y Desarrollo Social, 13/09/2022).

Para la gestión municipal, el hecho de agregar valor a los procesos productivos de los emprendimientos, tanto individuales como asociativos, debe ir más allá de la entrega de las maquinarias y herramientas, debe articularse con más acciones que involucran diferentes áreas. Entre ellas aparecen el brindar capacitaciones vinculadas a temáticas de empleo y economía social. Esto se vio reflejado también en que la mayoría de los encuestados respondió haber recibido capacitaciones y asesoramiento por parte del municipio.

“...acompañémoslo seriamente, y si bien estuvo destinado el presupuesto y la ejecución a desarrollo, muy generosamente entre áreas de la propia municipalidad empezamos a establecer las articulaciones, entonces articulamos con empleo, articulamos con los centros de formación profesional y la verdad es que queríamos articular con muchas otras áreas para generar de esto de verdad una instancia de desarrollo productivo” (Director General de Inclusión 05/08/2022).

Foto 4. Encuentro municipal con feria de los/as participantes del PBMHyM. Municipio de Quilmes



Fuente: https://quilmes.gov.ar/noticias/noticia.php?id_noti=4348

4.4.5.3 Elementos distintivos del municipio en la gestión del Programa

Es notorio el nivel de convocatoria ampliada y generalizada hacia prácticamente la población en general del municipio. Esto implicó mayor tiempo y recursos humanos destinados a establecer un proceso selectivo muy exhaustivo, creando incluso, una metodología propia donde se hizo una ponderación (que incluía una diversidad de variables) entre los criterios de admisibilidad. Luego de eso, se realizó un proceso de depuración de las bases. Y con los resultados, se aplicaba lo que llaman la línea de flotación. Esta línea se establece en función a la cantidad de emprendimientos que estaban implicados en cada rubro y también en total y ponderando también los valores unitarios de las herramientas o maquinarias que se pensaban solicitar) y así poder terminar de definir cuáles serían los proyectos.

Además, el proceso de selección de los beneficiarios estuvo marcado por un seguimiento personalizado y presencial para el conocimiento de los emprendimientos que ya tenían que estar funcionando. Durante las entrevistas se resalta la necesidad de que los técnicos tengan presencia en el territorio.

La comunicación masiva puede ser vista también como una estrategia del municipio de establecer nuevos canales directos con la población ya que, si bien tuvieron 1000 personas inscriptas, muchos de los casos estaban vinculados a demandas o necesidades hacia el municipio y no sólo con la presencia de un emprendimiento productivo tanto individual o asociativo, demanda que debía ser resuelta o derivada al área pertinente.

Otro de los elementos diferenciales fue el hecho de que el municipio estableció como requisito de preselección que el emprendimiento ya estuviera conformado con anterioridad y cierta antigüedad a la postulación al programa, con el criterio de que este refuerzo a un proceso ya iniciado puede garantizar cierta sustentabilidad en el tiempo y agregar valor agregado a algo que ya venía funcionando⁵⁰. A su vez, este seguimiento personalizado resultó en una mayor conformidad de los/as titulares que se puede ver reflejada en la mayoría de las encuestas que fueron realizadas, las maquinarias entregadas fueron las correctas y el municipio apareció como el principal sostén de apoyo y acompañamiento.

Finalmente, la interconexión y articulación institucional entre diferentes áreas municipales como son la Secretaría de Empleo y los centros de formación profesional para ampliar la estrategia de acompañamiento y asesoramiento puede ser remarcado como un aspecto diferencial dentro de la gestión realizada.

4.4.5.4 Recomendaciones

Los entrevistados del equipo municipal marcaron una serie de necesidades y recomendaciones para mejorar el proceso de trabajo y alcanzar un mejor impacto del programa: por un lado, la necesidad de capacitaciones para los equipos técnicos, para que puedan realizar las compras de las herramientas y maquinarias con mayor precisión y conociendo como puede impactar en los procesos productivos:

“Cuando el Banco pasa a la órbita de la Dirección se ampliaron las responsabilidades y se formó un equipo técnico que no venía del palo... y no se capacitó al equipo técnico, que era lo que por ahí hubiera sido importante...imagínate lo que hubiera potenciado que encima todo ese recurso humano hubiera podido acceder una capacitación, me parece que hubiera sido muy valioso” (Director General de Inclusión 05/08/2022).

Además, creen necesario poder ampliar los recursos propios municipales, principalmente recursos humanos, ya que exclusivamente para el Programa pudieron contratar únicamente dos personas. A esto se le suma las complejidades que tuvieron respecto a las rendiciones y los tiempos de gestión que estas implican. Esto se ve reflejado en que este tipo de obligaciones administrativas y el tiempo que conllevan no les permite seguir ampliando la visión y las acciones que pretenden darle al Programa una mayor integralidad.

⁵⁰ Se debe considerar que los emprendimientos sobre los que se actúa no eran parte de una política suya previa ya que el Programa es parte inaugural de la gestión actual en ese sentido.

El aumento de recursos debería complementarse con la presencia en el territorio, técnicos que puedan estar presente para darle precisión al proceso de selección y acompañamiento.

Como se mencionó anteriormente, en cuanto a la vinculación con el MDSN, desde el municipio alegan presentar dificultades vinculadas a los procesos administrativos y a los tiempos requeridos para la presentación de documentación y rendiciones. A su vez, identifican la necesidad de mayor presencia en el territorio por parte del Ministerio, aun cuando se cuenta con personal enfocado al trabajo en territorio, esto implicaría poder ampliar el seguimiento personalizado y específico de cada emprendimiento.

Respecto del hecho de trabajar de forma tan detallada e individualizada con cada uno de los emprendimientos para la adquisición de la correcta maquinaria y/o herramienta, si bien presenta una alta aceptación entre los/as titulares, implicó un alto grado de complejidad para su compra y la posterior rendición de cuentas.

Se hace énfasis en el hecho de no entregar la herramienta de forma aislada, sino en realizar un acompañamiento y en la articulación intermunicipal que amplíe las capacidades institucionales de la gestión local y que permita un abordaje integral.

Respecto al gran trabajo realizado con la creación de los criterios de selección y sus herramientas, si bien, representó un gran esfuerzo y mucha elaboración, y quizá es una tarea que no todos los distritos puedan abordar, sí se podría revisar a nivel central este recorrido para observar si hay aspectos a rescatar y/o implementar en los procesos generales.

4.5 Observaciones generales

En este marco, el tamaño de los BMHyM fue distinto según los municipios en función tanto de la cantidad de proyectos propuestos como así también de las unidades productivas y/o de servicios y, por ende, de personas participantes involucradas: en Escobar se presentaron 5 proyectos para 240 participantes; en Quilmes 8 proyectos para 276 emprendedores/as; en Luján se incluyeron 15 proyectos para 208 personas; en Pilar 5 proyectos que contemplaban a 138 participantes; y en Almirante Brown 33 proyectos que involucraban a 616 emprendedores/as. Por su parte, el tipo de unidades productivas y/o de servicios priorizados para ser incluidos en los proyectos del plan de actividades también fueron diferentes: en Escobar se priorizaron fundamentalmente unidades productivas y/o de servicios individuales de emprendimientos que estaban iniciándose; en Pilar iniciativas individuales e incipientes y también algunas asociativas;

en Quilmes se acompañaron proyectos en funcionamiento individuales, familiares y asociativos; en Luján y Almirante se apoyaron iniciativas individuales y asociativas, tanto en formación como ya en funcionamiento.

Resulta pertinente resaltar que la confección del plan de actividades en todos los casos estudiados se realizó con el acompañamiento y asesoría de los equipos técnicos del MDSN asignados a los respectivos municipios. No obstante, algunos aspectos señalados como complejos del proceso se vinculan, por un lado, a la elaboración de una nómina previa de participantes de las unidades productivas y/o de servicios que deben ser incorporados en el plan de actividades; y, por el otro, a la adquisición con los desembolsos recibidos de una menor cantidad de maquinarias, herramientas y materiales de los inicialmente previstos en virtud del contexto inflacionario, lo cual impacta en la cantidad de unidades productivas y/o de servicios que pueden ser acompañadas como así también, en la calidad y cantidad de maquinarias y/o herramientas que finalmente son entregadas. Otro aspecto referido como complejo y engorroso es el proceso de rendición de cuentas de los desembolsos recibidos que debe realizar el municipio, debido a la multiplicidad de requerimientos implicados que devienen en varias devoluciones en el intercambio con los respectivos equipos técnicos del MDSN. En este sentido, resulta clave evaluar si es posible simplificar los procesos administrativos asociados a todas las etapas de implementación del PBMHyM en territorio, a fin de agilizar la gestión municipal del mismo, sobre todo teniendo en consideración que los municipios cuentan con diferentes capacidades en términos institucionales, de recursos humanos y financieros, entre otros.

Más allá de estas complejidades administrativas que surgen del análisis, tanto los responsables de la implementación local del PBMHyM como los/as titulares de unidades productivas y/o de servicios consultados en los distintos municipios, realizan una valoración positiva del Programa para promover y acompañar los diversos emprendimientos de la economía social y popular. En este sentido, señalan la necesidad de reforzar las instancias de capacitación de los/as emprendedores/as, de acompañamiento para la adquisición de materia prima e insumos, de asesoramiento para la formalización de las unidades productivas y/o de servicios, entre otras cuestiones que contribuyen a garantizar la sostenibilidad de los proyectos.

En este apartado se busca presentar las principales reflexiones, tensiones y hallazgos producto de la elaboración de este capítulo. A modo de aclaración y tal como se fue informando, se ejecutó el primer Banco y el segundo Banco se encuentra en proceso de implementación en la mayoría de los casos; sin embargo y a los fines de los objetivos del presente estudio, se arrojarán observaciones respecto a la implementación del primer Banco. En torno a los siguientes tópicos: gestión, difusión y relaciones entre los

organismos en sus diferentes niveles y con los/as titulares. El apartado concluye con algunas recomendaciones a partir de las observaciones realizadas.

4.5.1 Gestión

Como se pudo observar, el PBMHyM se implementó con *diferentes estilos de gestión* en los cinco municipios estudiados. En este sentido, en relación con el área municipal específica donde se ejecutó el Programa, en la mayoría de los casos se hizo desde un área cuyo objeto y especialización no es la economía social, excepto en los municipios de Almirante Brown y Escobar. A su vez la estrecha vinculación del Programa con mayor o menos atribuciones en las Áreas de Desarrollo se observa en todos los casos menos en Pilar, donde ese vínculo no fue constatado.

En cuanto a los equipos de trabajo dedicados a administrar y ejecutar el Programa en todos los municipios estudiados hubo personas dedicadas a estas tareas específicas.

En este sentido, en el caso del municipio de Pilar las tareas desarrolladas en el marco de del PBMHyM fueron llevadas a cabo por el mismo equipo técnico de la Subsecretaría integrado por cinco personas. En cuanto al municipio de Escobar hay cinco personas de la Dirección destinadas al trabajo con el PBMHyM. En el municipio de Quilmes hay dos personas dedicadas con exclusividad a la implementación del Programa. Respecto al municipio de Almirante Brown, el equipo que lleva adelante el Programa está conformado por 3 personas: una empleada municipal y dos trabajadoras financiadas por el mismo Programa por un período de 10 meses y en el municipio de Luján el equipo de trabajo que lleva adelante el Programa está integrado por dos personas que contrataron y están abocadas exclusivamente al desarrollo del Banco, cuyos contratos son financiados por el MDSN por un período de 10 meses. En estos últimos dos casos los responsables municipales mencionaron que la contratación por sólo ese período afecta severamente la continuidad del proceso de seguimiento y articulación entre una y otra etapa del Programa.

En el caso del municipio de Almirante Brown decidieron y pudieron renovar el contrato con fondos municipales mientras que en el municipio de Luján expresaron no contar con los recursos para sostener la contratación laboral cuando finaliza el período que el Ministerio financia. De hecho, de las dos personas que trabajaron en la primera implementación y que contaban con experiencia, sólo una pudo continuar cuando las convocaron para el desarrollo del segundo Banco. Esto generó que tuvieron que capacitar a otra persona y que se pierda la experiencia adquirida por la asistente técnica en el marco del Programa.

En conclusión, tanto Almirante Brown como Escobar aplican el programa para fortalecer sus áreas programáticas ya constituidas, mientras que en los otros 3 casos el programa opera como un recurso

estratégico para constituir las. La presencia de personas especializadas se reemplaza con personas con experiencia en el tema, aun así, la base mayoritaria es idónea.

Como se viene desarrollando, los municipios establecieron diferentes estilos de gestión para implementar el Programa y estrategias generadas por ellos/as para optimizar los resultados de los procedimientos pautados por el PBMHyM. Por ejemplo, en el caso del Municipio de Luján y en relación con el armado del plan de actividades con la consecuente solicitud de maquinarias y materiales, ampliaron el pedido de cada proyecto para anticiparse a la inflación y así lograr que ningún proyecto se quedara sin financiamiento.

En el caso del municipio de Almirante Brown, las estrategias circularon alrededor de lo aprendido en la implementación del primer Banco de cara a la implementación del segundo. En este sentido fue fundamental que el/la emprendedor/a y la unidad productiva (asociativo o individual), pudiera tener un proceso de apropiación de saberes previo a la entrega de la máquina de modo que se decidió que, mientras se realizan los procedimientos administrativos que llevan un tiempo, se puedan formar, realizar capacitaciones y trabajar en la construcción de lo que significa ser emprendedor/a, qué implicancias tiene, cómo organizarse, cómo trabajar asociadamente, cómo administrarse como propio jefe/a. En esta misma línea, en el municipio de Escobar en vistas a los resultados y cambio de contexto entre el primer Banco y el segundo, se orientó la nueva edición a tener una mayor cantidad de proyectos asociativos para fortalecer las futuras redes de comercialización de los mismos, así como reforzar con microcrédito la compra de materia prima. Aspecto observado por todos los consultados como crítico en un contexto inflacionario como el actual.

En el caso del municipio de Pilar, la administración del PBMHyM se canalizó por la vía de un programa vinculado a compras públicas, lo que facilitó su gestión administrativa, visto por los otros municipios como excesivamente engorrosa. Además de que el área que lleva adelante el programa está muy abocada a la gestión de lo administrativo, dejando las articulaciones correspondientes a las/os referentes territoriales para relevar las necesidades del territorio y así dirigir los proyectos para encontrar las mejores respuestas a esas necesidades.

La descentralización operativa en los territorios fue una constante en el primer Banco. Al respecto se observan dos líneas de argumentación: una que refiere al contexto de emergencia y la necesidad de detectar los casos a partir de redes secundarias, y otra que argumenta la importancia de articular con las organizaciones del territorio y así fortalecer las redes de economía popular en el municipio. Como sea, el recurso está valorado como estratégico en la relación del municipio con las redes de economía social del territorio.

En todos los casos se observó la preocupación por la comercialización de los productos e importancia de subsanar este problema con diferentes acciones como el impulso de distintas ferias, la implementación de programas específicos como el “compre local” y plataformas digitales, capacitaciones en la temática y propiciar la articulación entre participantes, entre otras acciones.

Aquí puede verse la diversidad del estilo de gestión que mantuvieron los municipios y permite observar pareciera que respecto a que la nómina del segundo Banco cumpla con proyectos asociativos con experiencia previa se da mixturado por un propio aprendizaje que hicieron los municipios y también, por cumplir con el requisito del programa.

Respecto a los rubros que predominaron podríamos preguntarnos ¿cómo se podrían fortalecer estos proyectos para que alcancen (o refuercen) su participación en circuitos cortos de producción y comercialización para el abastecimiento local?

4.5.2 Difusión y/o convocatoria

La *difusión y/o convocatoria* del programa fue llevada a cabo de diferente manera y adecuación de los criterios por parte de los municipios. El contexto del ASPO, y principalmente del distanciamiento social, preventivo y obligatorio (DISPO) en que se lanzó la primera etapa en la mayoría de los municipios, explica en parte las diferentes modalidades adoptadas para la convocatoria y puesta en marcha del Programa. Por ejemplo, el municipio de Luján desarrolló para la convocatoria una estrategia centrada en la articulación con organizaciones sociales con las que venían trabajando. En el caso del municipio de Almirante Brown articularon la implementación entre diferentes áreas del organismo, también en coordinación con referentes barriales. Pilar definió los sectores de modo previo e impulso la presentación de entidades con las que venían trabajando en territorio para que presenten proyectos, asumiendo ellos la creación de un grupo de innovación en tecnología digital. Solo en el caso del municipio de Quilmes la convocatoria fue masiva y generalizada vía redes sociales y medios de comunicación locales.

En relación con los tipos de emprendimientos fortalecidos en algunos municipios se trabajó con personas que tuvieran experiencia previa en los proyectos productivos (en uno de los distritos se planteó como requisito para participar). En este sentido, el 67% de los/as titulares participantes de los Bancos de los cinco municipios bajo estudio, dijeron poseer experiencia previa en la actividad a desarrollar. En algunos casos fueron proyectos individuales (39%) y en la mayoría-60%- presentaron algún tipo de asociatividad, ya sea, individual familiar o asociativo (formal o informal).

Como se mencionó anteriormente, los principales rubros de los proyectos, según los datos centrales presentados por el Programa, fueron agricultura y producción de alimentos y construcción y mejoramiento habitacional con un 26%, respectivamente. Luego aparece el rubro textil con un 21%. En cuanto a las encuestas realizadas en el marco del proyecto, los rubros más mencionados también fueron textil (36%) y agricultura y producción de alimentos (29%). Esto representa que, según las encuestas, el 65% de los proyectos se encuentran entre estos dos grupos.

Según las entrevistas realizadas, en la mayoría de los municipios los/las destinatarios/as del programa Potenciar Trabajo fueron mencionados como potenciales beneficiarios del Banco, pero en todos los casos las/os referentes municipales expresaron que la vinculación con este programa no es condición excluyente para la implementación del PBMHyM.

En este punto se observó una tensión entre identificar población con experiencia y capacidad para llevar adelante con éxito los recursos del programa y el tomar un camino de largo aliento como es convertir un/una beneficiario/a de un programa de subsidio en un/a emprendedor/a.

4.5.3 Gestión con el Ministerio

En relación con la *gestión con el Ministerio*, los municipios expresaron, en líneas generales, haber tenido una articulación y acompañamiento muy presente por parte del organismo nacional en términos de la elaboración del plan de actividades, presentación de presupuestos, ejecución, etc. Por otro lado, en todos los casos se observó como dificultad, la gestión administrativa, con más o menos capacidad para absorber los trámites según las normativas municipales. Resultando el tema del plan de actividades y las compras/licitaciones los aspectos más críticos.

En este sentido, la mayoría de los municipios expresaron que estas dificultades vinculadas a las tareas administrativas para presentar la documentación requerida por el MDSN, estaban vinculadas también, a la cantidad de personas con experiencia que integraban los equipos técnicos, las tareas administrativas y contables a realizar en el tiempo requerido por el Ministerio para presentar la documentación (por ejemplo cuenta bancaria, presupuestos, completar planilla de Excel con la nómina de destinatarios/os del programa, etc.) y el contexto de ASPO y DISPO (mayoritariamente), el cual, podría inferirse, que fue uno de los puntos de tensión respecto a la administración y ejecución del Programa.

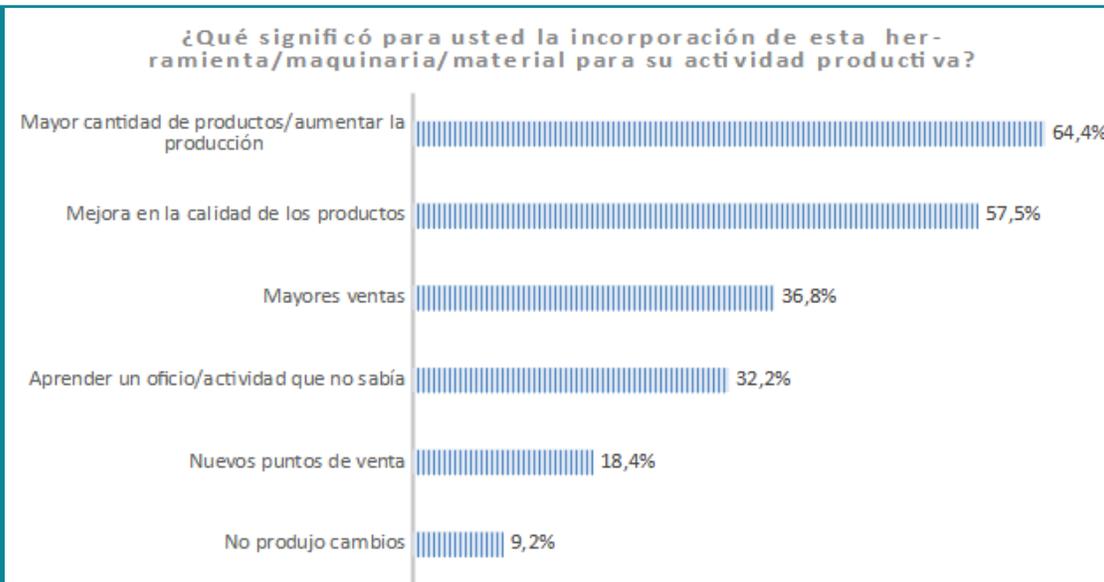
Además, y en relación con la presentación de la nómina de destinatarias/os, en algunos municipios expresaron la contradicción existente entre la presentación de una nómina con los/as destinatarias/os al inicio del programa y la presentación de la nómina en la rendición del Programa. Esa contradicción radica en que la nómina, con los tiempos de gestión que posee el PBMHyM, termina generalmente sufriendo modificaciones porque muchas veces se dificulta poder retener a las personas que se anotaron originalmente. Entonces, confeccionar una nómina que lleva tiempo y es engorroso, para que al final del proceso y por el tiempo transcurrido entre la identificación del/ de la beneficiaria/o y la sustanciación del recurso, no terminen siendo las mismas personas las destinatarias de los artículos, es señalado por los distritos como un proceso dificultoso que finalmente, en la mayoría de los casos, termina siendo modificado en acuerdo con el Programa. Por ello es que la mayoría de los/as referentes entrevistados, proponen que se realice al comienzo una nómina preliminar para cuando sea el momento de la rendición, entregar la versión correcta y real.

En algunos municipios se presentó la dificultad para rendir el programa principalmente en términos administrativos y contables. A modo de ejemplo se pueden mencionar: licitaciones caídas por efecto de la inflación, presupuestos que quedaban desactualizados y el retraso en las transferencias, así como rendiciones exhaustivas en dos planos y con requisitos diferentes (a nivel municipal y ministerial). Entonces a la carga administrativa se suma la necesidad de compatibilizar la normativa (especialmente de licitación y rendición) del programa, con las normativas municipales para el mismo procedimiento.

Esto se manifestó en todos los casos, menos en Pilar que lo tienen resuelto con un área especializada. La carga administrativa se ve, según los testimonios obtenidos, como una quita de tiempo para otras tareas que también son importantes realizar, como, por ejemplo, diseñar y acompañar estrategias de comercialización, implementar capacitaciones, etc.

Como se mencionó anteriormente, según las encuestas realizadas que, aunque es una muestra intencional, marca una tendencia, se pudo observar que los principales resultados respecto a lo que permitió la incorporación de las herramientas para la actividad productiva, están relacionados con aumentar la producción (64%) y/o mejorar la calidad del producto (58%).

Gráfico N°18. Respuestas de las encuestas sobre qué significó la incorporación de la herramienta/maquinaria/material para la actividad productiva



Fuente: Elaboración propia. Pregunta con respuestas múltiples.

Por el otro lado, cuando se indaga sobre qué le significó el apoyo recibido, el 62% señala mejorar los ingresos y tener proyección a futuro del emprendimiento y pensar la posibilidad de crecimiento (58%).

Gráfico N° 19. Respuestas de las encuestas sobre cómo considera el apoyo recibido



Fuente: Elaboración propia. Pregunta con respuestas múltiples.

La mayoría de los/as encuestadas/os respondió haber recibido capacitación/asesoramiento como otros apoyos además de las herramientas y maquinarias recibidas. En este sentido, es donde se señala la importancia de atender todo el proceso sin descuidar el tema de la comercialización. Según sintetiza la referente del municipio de Quilmes en cuanto a “no entregar la herramienta de forma aislada”.

Respecto al seguimiento se observó la dificultad generalizada para abordar el universo de emprendimientos y hacer seguimientos más activos. Salvo en pocos casos en proceso, para el resto, la evaluación de lo realizado no se encuadra en procedimientos sistemáticos, sino más bien en el vínculo con los/as emprendedores/as en espacios de capacitación y comercialización habilitados por el propio municipio.

Por otro lado, se observaron tres tipos de convocatoria que podríamos sintetizar como: dirigida, mediada y abierta. La *dirigida* es orientada a personas y/o grupos que ya están participando de la red de economía social, la *mediada* es convocar a través de los/as referentes territoriales, confiando en las redes preexistentes y la *abierta* es buscar el máximo de difusión dejando a cargo del equipo la selección y definición final del perfil de los/as beneficiarios/as. De los 5 casos, el único que realizó una convocatoria abierta fue el municipio de Quilmes. Esto implicó para el organismo, mayor tiempo y recursos humanos destinados a establecer un proceso selectivo muy exhaustivo, creando incluso, una metodología propia de selección.

Las modalidades no son excluyentes entre sí y es importante revisar para cada realidad cuales son lo pro y contras de cada una. Desde ya que la modalidad abierta es la que supone mayor trabajo mancomunado y potencial costo político en el rechazo, a la vez que, según se registró en el caso de Quilmes les permitió tener una oferta valiosa en un momento difícil como fue el pleno ASPO.

En cuanto asociatividad, en la que, según las respuestas de las encuestas, el 38% de los casos se constituían de esta forma, se observó que la posibilidad de impulsar lo asociativo en el contexto de pandemia no era una opción posible. En tal sentido se trató de actuar con redes preexistentes no resultando algo visible o destacada la asociatividad. En todo caso el perfil de los emprendedores, en caso de que se opte por ponderar esta modalidad deberá contemplar mayor trabajo previo por parte de los técnicos a cargo y/o reforzar los vínculos con emprendimientos locales del Potenciar. Consideramos que más allá de la dificultad que puede acarrear la gestión de este tipo de proyectos, por las dificultades que presentan a la hora de concebirlos, ya que es necesario articular diferentes voluntades, una vez constituidos, pueden generar mayores posibilidades de escalabilidad y sostenibilidad. Dejamos este punto como un tema que requiere explorar en territorio los casos, alternativa que excede las posibilidades de este estudio.

4.5.4 Recomendaciones producidas por los actores consultados

Tanto los responsables municipales como las/os destinatarios/as realizaron recomendaciones para mejorar, administrar e implementar el programa.

Se debe aclarar que las recomendaciones, en todos los casos, se realizaron reforzando primero la importancia de un programa como el BHyM que atiende la necesidad de fortalecer logísticamente las iniciativas destinadas a generar ingresos y desarrollar capacidades para el trabajo de sectores que experimentan exclusión y/o baja o nula capacidad de inserción en el mercado de trabajo formal. Así como aquellos que encuentran en la economía popular una opción superadora desde el punto de vista conceptual, no solo funcional.

Los responsables del municipio de Luján hicieron hincapié en la importancia de los recursos humanos destinados al mismo, en la necesidad de poder darle continuidad laboral entre un Banco y otro. También se menciona la importancia de acortar los tiempos entre la rendición de uno y la concreción del otro, sin que esto signifique discontinuar el proceso. Consecuentemente, las/os encuestadas/os sugirieron acortar los tiempos de gestión.

Por otro lado, el municipio de Almirante Brown señaló lo complejo de planificar tan detalladamente con tanta imprevisibilidad en el contexto macrosocial. Proponen que se pueda presentar a modo general a qué sectores es necesario fortalecer con el PBMHyM, que el Ministerio entregue los fondos y que luego el municipio pueda rendir en función del diagnóstico y análisis que hizo de los proyectos productivos locales. También se propuso incrementar las capacitaciones y asesoramiento y al apoyo en el desarrollo de estrategias de comercialización para la mejora en las ventas.

En el caso de municipio de Escobar, las/os destinatarias/os encuestadas/os recomendaron implementar más capacitaciones, asesoramiento y apoyo. Por otro lado, recomiendan mayor control en la entrega y seguimiento del uso de las herramientas.

En relación con las recomendaciones de los responsables municipales se expresó que es muy complejo cumplir el requisito de entregar una nómina de personas para solicitar el subsidio ya que eso genera un vínculo con la persona y una expectativa que en la medida que se extienden los plazos deriva en desgaste y descreimiento. Por su parte las principales recomendaciones que hicieron las/os destinatarias/os encuestadas/os a los responsables del Programa para mejorar su implementación, fue brindar más capacitaciones, asesoramiento y apoyo. Ellos/as también recomiendan mayor control en la entrega y seguimiento del uso de las herramientas.

En otro orden, tanto desde el municipio de Quilmes como de Almirante Brownse postuló la necesidad de capacitaciones previas para los candidatos a recibir las herramientas, como para los equipos técnicos, para que puedan realizar las compras de las herramientas y maquinarias con mayor precisión y conociendo como puede impactar en los procesos productivos su aplicación.

Estas recomendaciones revalorizan la participación de los responsables municipales y las/os destinatarias/os del Programa y a la misma vez ponen en tensión el tema de cumplir con el requisito de entregar una nómina de destinatarias/os previo a la implementación, provocando una situación compleja en términos administrativos y en la creación y sostenibilidad del lazo social entre el equipo técnico del Municipio y las/os postulantes al programa a partir de generar expectativas que no dependen del Municipio que se cumplan. Este tópico fue señalado con diferente énfasis en los 5 casos.

Del mismo modo se observó de manera generalizada las vacancias en el apoyo a la compra de materia prima y la comercialización. Ambos aspectos se vieron como claves en la sustentabilidad en el tiempo del Programa.

Por último, es importante destacar que lo implementado hasta aquí favoreció en varios territorios de los municipios estudiados la generación de redes entre los mismos productores/as, fomentando la articulación y fortalecimiento de los emprendimientos locales.



CAPÍTULO 5

Conclusiones generales

A lo largo de los capítulos del presente informe se expusieron los resultados del proyecto “La gestión local de las políticas sociales para la atención de poblaciones vulnerables frente a la post pandemia COVID-19”, realizado en el marco del Convenio entre el MDSN y el CEC. Sociales.

A partir de los casos seleccionados de los municipios de Almirante Brown, Escobar, Luján, Pilar y Quilmes, identificados intencionalmente por su localización, tamaño y desempeño en el programa (ver capítulos 2 y 4) se abordaron dos líneas de análisis con el propósito de contribuir al mayor impacto de las políticas sociales que implementa el MDSN a partir de conocer el modo en que los actores locales (fundamentalmente los municipios) territorializan (cobertura y acceso) recursos nacionales para atender la demanda de las familias con mayor vulnerabilidad socioeconómica en el contexto de emergencia COVID en el AMBA (marzo del 2020 hasta la actualidad).

A tal fin, y con foco en la crisis socio laboral y el consecuente déficit de ingresos de amplios sectores asistidos por el MDSN, este proyecto indagó sobre el desempeño de las Secretarías de Desarrollo Social Municipales y los arreglos institucionales que generaron en torno a la emergencia Covid- 19 en materia de asistencia alimentaria y programas socio-productivos⁵¹, para luego tomar un caso significativo como es el PBMHyM e indagar sobre la gestión descentralizada del mismo⁵². La elección del caso se debe a que es un programa que está en la línea de los llamados “puente” a partir de que fue concebido para mitigar la

51 La indagación en torno a las áreas sociales municipales se basó en una estrategia metodológica cualitativa, principalmente a partir de la realización de entrevistas semi- estructuradas a funcionarios/as municipales a cargo de dichas áreas y, de modo complementario, a través del análisis de fuentes secundarias surgidas del relevamiento y recopilación de información en los sitios oficiales de los distintos municipios. En este sentido, se realizaron cuatro entrevistas a los responsables de las áreas sociales de los municipios de Almirante Brown, Escobar, Luján y Pilar.

52 Para el abordaje del PBMHyMse avanzó en una evaluación de tipo concurrente. Las dimensiones de análisis fueron: gestión, acceso y apropiación/utilidad, que fueron abordadas a partir una estrategia metodológica mixta con la combinación de datos cualitativos y cuantitativos en base a fuentes primarias y secundarias. Para ello, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a referentes y responsables de la implementación del Programa (nacionales y locales), encuestas y entrevistas grupales a los/as destinatarios/as del Programa.

emergencia socio-laboral propiciando instancias para el desarrollo de capacidades para la generación de ingresos por parte de sectores considerados vulnerables.

El estudio de ambas líneas de análisis consistió en la realización de 9 entrevistas a los equipos centrales y locales, 4 entrevistas grupales a destinatarios/as y 87 encuestas a titulares.

Se debe destacar que el análisis del caso no se realizó en clave de evaluación de sus resultados, sino con foco en los procesos de gestión. La motivación fue generar insumos que permitan conocer y rectificar siempre que sea posible, cuestiones de gestión en vistas a robustecer la descentralización de un Programa complejo en su proceso de ejecución y ambicioso en sus resultados de corto plazo.

5.1 Respeto a las Secretarías de Desarrollo Social de los municipios

El abordaje de las áreas sociales municipales se realizó solo en los municipios de Almirante Brown, Escobar, Luján y Quilmes en virtud de la imposibilidad de acceder en Pilar a la responsable de dicha área.

En términos de las acciones de asistencia alimentaria desplegadas durante el escenario de emergencia socio-sanitaria, en primer lugar, se destaca la descentralización de la provisión de módulos alimentarios a través de diversas estrategias que posibilitaron disponer de puntos de entrega distribuidos en distintos barrios y zonas de los respectivos territorios. Se debe considerar que en todos los casos se triplicó en promedio la demanda alimentaria, aspecto que obligó a cambios logísticos con picos de mucha exigencia para los/as funcionarios/as y los equipos en general (inclusive de otras áreas municipales), especialmente durante la ASPO y en menor medida en el periodo de DISPO. Actualmente, aunque los volúmenes de alimento a distribuir siguen siendo más o menos los mismos, los procedimientos de administración y distribución están más ajustados, pero se observan cuatro problemas principales y asociados que son:

- a. El esfuerzo económico que siguen haciendo los municipios con recurso propio (alimentos frescos) y los periodos de desfinanciamiento, donde ellos asumen el costo de las prestaciones para evitar interrupciones en suministro.
- b. El esfuerzo de logística en torno a abastecer los puntos de distribución de alimentos se lleva la mayor parte de tiempo de las SDS que post pandemia tienen demandas de muy diferente orden y gravedad.

- c. El despliegue de recursos descentralizados en emergencia no se corresponde con procedimientos de registro, seguimiento y evaluación para poder estimar los cambios producidos y las readecuaciones que se deben impulsar en esta etapa donde si bien cede la urgencia, la emergencia y la demanda se mantiene constante. Si bien se observó que 2 de los 4 municipios tenían avances importantes en ese sentido, es evidente la necesidad de apoyo específico y tecnología apropiada para esa tarea.
- d. La relación con los programas de transferencia está fuera de la órbita de estas Secretarías, y, en consecuencia, la atención de esta población en clave de apoyar la generación de ingresos tiene una o más mediaciones que deben considerarse a la hora de esperar mayor impacto de los programas socio- productivos.

En síntesis, es posible afirmar que los municipios consultados desarrollaron acciones específicas poniendo en juego sus capacidades y produciendo innovaciones, tanto de enfoque como de procedimiento sin mayores apoyos del MDSN. Sin embargo, este direccionamiento en torno a la demanda urgente debilitó otras iniciativas y/o programas que también aumentaron su complejidad y necesidad de atención, como es el tema de infancia y adolescencias vulneradas, así como control y seguimiento de las inversiones extraordinarias producidas en materia alimentaria que no permiten atender por su naturaleza, otras demandas que ahora se imponen también como urgentes, como son las mejoras habitacionales y la atención de poblaciones afectadas por problemáticas específicas (adicciones, deserción escolar, violencias doméstica y comunitaria) todas con crecimiento exponencial post- pandemia.

A su vez, el trabajo en torno a las políticas socio- productivas requiere de equipos especializados, insumos y tiempo para obtener resultados. Sin embargo, las estrategias en ese sentido cobraron en medio de la crisis nueva centralidad para las Secretarías de Desarrollo Social.

5.2 Respecto a la implementación del PBMHyM

Del análisis realizado surge que el PBMHyM se implementó en los cinco municipios estudiados con diferentes estilos de gestión en virtud de las condiciones diferenciales del contexto, tanto institucional como territorial, que caracterizan a dichos distritos. Sin embargo, los resultados alcanzados, entendemos que permiten cierta generalización, especialmente porque a pesar de las diferencias con que intencionalmente

se eligieron los casos, fue posible encontrar problemas recurrentes y claves que se pueden extender y explorar en otros casos comparables⁵³.

En materia de acciones orientadas a la inclusión socio-productiva, se destaca que solo en Almirante Brown y Escobar cuentan con un área específica desde la cual se implementan diversas iniciativas vinculadas a la economía social y popular⁵⁴. No obstante, en Quilmes y Luján el Programa se implementa dentro de la órbita de las respectivas Secretarías. Por su parte, en Pilar, el PBMHyM se ejecuta a través de otra área municipal que es una dirección especializada dependiente de las máximas autoridades.

El tamaño de los BMHyM fue distinto según los municipios en función tanto de la cantidad de proyectos propuestos como así también de las unidades productivas y/o de servicios y, por ende, de personas participantes involucradas: en Escobar se presentaron 5 proyectos para 240 participantes; en Quilmes 8 proyectos para 276 emprendedores/as; en Luján se incluyeron 15 proyectos para 208 personas; en Pilar 5 proyectos que contemplaban a 138 participantes y en Almirante Brown 33 proyectos que involucraban a 616 emprendedores/as. Por su parte, el tipo de unidades productivas y/o de servicios priorizados para ser incluidos en los proyectos del plan de actividades también fueron diferentes: en Escobar se priorizaron fundamentalmente unidades productivas y/o de servicios individuales de emprendimientos que estaban iniciándose; en Pilar iniciativas individuales e incipientes y también algunas asociativas; en Quilmes se acompañaron proyectos en funcionamiento individuales, familiares y asociativos; en Luján y Almirante Brown se apoyaron iniciativas individuales y asociativas, tanto en formación como ya en funcionamiento.

Del análisis realizado surge que el PBMHyM se implementó en los cinco municipios estudiados con diferentes estilos de gestión en virtud de las condiciones diferenciales del contexto, tanto institucional como territorial, que caracterizan a dichos distritos⁵⁵.

53 Se debe considerar que el trabajo de consulta a destinatarios/as se realizó en el contexto del primer Banco, fuertemente atravesado por la pandemia y sus diferentes impactos en un programa como este, nos referimos a aspectos principalmente institucionales (gestión) y económicos (situación de los/as destinatarios/as y la sustentabilidad de sus emprendimientos).

54 En el caso del primer municipio, esta área se encuentra dentro de la propia Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos. En el caso de Escobar, esta área depende de la Secretaría General del municipio.

55 Cabe destacar que, al momento de realizarse este estudio, en todos los municipios se estaba avanzando en la implementación de una segunda versión del PBMHyM, en la que se recupera los aprendizajes surgidos de la primera experiencia de gestión del programa en los respectivos territorios.

5.2.1 Observaciones sobre la gestión del Programa

En este apartado se hacen observaciones sobre gestión en tópicos principales como: convocatoria, perfil de los emprendimientos y de los/as participantes, entre otros.

En este sentido, un aspecto que define los diferentes estilos de gestión local del Programa se asocia al área municipal responsable de su implementación. Sólo en los casos de Almirante Brown y Escobar el PBMHyM se encuentra bajo la órbita de áreas específicas de Economía Social, que cuentan con una amplia oferta programática en la que se enmarca el Programa. Esta especificidad se hace visible en cuanto a que el programa se inscribió en torno a una política previa desarrollada por el municipio (aun con recursos propios), mientras que en los otros casos el programa actúa como un recurso semilla para impulsar un área que deberá crecer en el tiempo.

Este último aspecto se relaciona con la conformación de equipos sólidos capaces de llevar adelante procesos complejos de acompañamiento socio- productivo. Al respecto se observa que el programa brinda un apoyo estandarizado de 2 profesionales por 10 meses sin diferenciar los estadios de desarrollo y potencial de cobertura que tiene cada municipio.

a. Convocatoria

En lo que respecta a la difusión y/o convocatoria para la participación de las distintas unidades productivas y/o de servicios en los proyectos incluidos en el plan de actividades del PBMHyM, en los cinco municipios se realizó de manera diferente a partir de la consideración de criterios de selección distintos según los casos. De este modo, en función de las particularidades del contexto de emergencia socio-sanitaria por pandemia de Covid-19, se avanzó en diversas líneas de intervención que sintetizamos como: **dirigida, mediada y abierta**. La *dirigida* es orientada a personas y/o grupos que ya están participando de la red de economía social, la *mediada* es convocar a través de los referentes territoriales confiando en las redes pre- existentes y la *abierta* es buscar el máximo de difusión dejando a cargo del equipo la selección y definición final del perfil de los/as beneficiarios/as. Al respecto observamos que las modalidades se pueden combinar y que la capacidad del municipio para contener la demanda en una u otra opción (y evitar costos políticos adicionales) será un aspecto a definir en todos los casos.

Según la encuesta realizada en el marco del estudio, más de la mitad de los/as encuestados/as (56%) se enteró de la existencia del PBMHyM a través del municipio. Luego, pero muy por debajo, por un vecino/a o un referente barrial. Ambas categorías presentan el mismo porcentaje (12%).

b. Perfil de los emprendimientos

El principal eje de los proyectos nombrado en las encuestas realizadas a los/as destinatarios/as, fue el textil (36%). El segundo grupo fue agricultura y producción de alimentos (29%). Esto representa que, según las encuestas, casi el 65% de los proyectos se encuentran entre estos dos grupos. Construcción, infraestructura y mejoramiento habitacional y Limpieza, higiene, servicios ambientales y reciclado aparecen ambos con el 10% de las menciones.

En el 70% de las respuestas se menciona que el PBMHyM viene a fortalecer o ampliar un emprendimiento ya existente. Este dato está en relación con que el 67% de los/as encuestados/as dijeron tener experiencia en el emprendimiento actual. En este sentido, y en relación a las tareas realizadas anteriormente, más de la mitad de las menciones (68%) están vinculadas a confección textil, gastronomía y tareas agrícolas. Lo cual guarda relación con los ejes de los proyectos.

De las encuestas realizadas se puede observar que casi 4 de cada 10 proyectos (39%) son individuales. Si a esto le sumamos la categoría "Individual familiar" (22%), nos da que más del 60% de los proyectos (61%) no son asociativos.

c. Perfil de los/as destinatarios/as

Como mencionamos anteriormente, la mitad de los/as participantes tienen entre 25 y 44 años. Y el 34% de 45 a 64 años. El promedio de edad es de 40 años. En este sentido, al igual que en las encuestas realizadas, se observa que los jóvenes no son un grupo predominante entre los titulares.

Respecto al género de los/as titulares de los proyectos, el porcentaje está dividido en partes iguales entre mujeres y hombres. En relación a las encuestas realizadas, el grupo estaba representado mayoritariamente por mujeres.

En relación al trayecto educativo, más de la mitad de los/as titulares poseen secundario incompleto o completo (56%). Luego le sigue primaria completa con un 28%.

En referencia a si poseen saberes o experiencia en la actividad a desarrollar, el 67% sí tiene algún tipo de habilidad. Estos datos están en línea con los obtenidos en las encuestas.

Referido a la situación laboral actual, el 79% menciona estar desocupado y el 18% ocupado. Si observamos esta variable por género, vemos que, en el caso de las mujeres, la proporción de desocupadas asciende a 82%, mientras que los hombres desocupados son el 77%.

d. Capacitación

En cuanto a capacitaciones, este fue un aspecto valorado que surgió en las diferentes entrevistas y encuestas. En alguno de los municipios se llegó a realizar una propuesta que era gestionada desde el nivel central, pero que luego no se continuó y a la cual les gustaría volver a tener acceso. En este sentido se rescataba la experiencia, aunque se resaltaba la importancia de poder pensar en conjunto cuáles eran las principales temáticas a trabajar y también, poder tener la posibilidad de tener alguna atribución en la selección de los equipos capacitadores, ya que las realidades de los territorios y sus necesidades son distintas.

Por otro lado, la instancia de capacitación fue rescatada por los/as titulares como un aspecto de mejora del programa que, a la vez, ellos/as consideran que es una herramienta que permite fortalecer los proyectos y colaborar en su sustentabilidad. Cabe aclarar que algunos municipios promueven instancias de capacitación locales.

5.2.2. *Administración del Programa*

a. Competencias

Ambos actores (los organismos locales responsables de la implementación del programa y las áreas locales participantes de los procesos administrativos y de gestión), son parte fundamental del buen funcionamiento del programa, sin embargo, no poseen la misma capacidad de decisión que el nivel central para definir que será o no aprobado de sus planes de actividades.

Es importante aclarar que por la complejidad que presentan los programas socio- productivos, sumado a la dificultad que puede acarrear la compra de los materiales y las maquinarias, por el retraso en la entrega de dinero (promedio 10 meses), los municipios dicen experimentar mucha exposición para contener la expectativa creada entre la confección de la nómina y la concreción de la prestación (entrega de la herramienta y/o materiales).

b. Plan de Actividades

El plan de actividades resultó señalado en todos los casos como algo problemático, especialmente por su alto nivel de definición previo, lo que no responde a la realidad de las administraciones municipales, mucho menos en plena pandemia como fue la primera edición del Programa. Si bien la confección del plan de actividades, en todos los casos estudiados, se realizó con el acompañamiento de los equipos técnicos del MDSN asignados a los respectivos municipios.

Los aspectos señalados como complejos del proceso se vinculan, por un lado, a la elaboración de una nómina previa de participantes de las unidades productivas y/o de servicios que deben ser incorporados en el plan de actividades; y, por el otro, a la adquisición con los desembolsos recibidos de una **menor** cantidad de maquinarias, herramientas y materiales de los inicialmente previstos en virtud del contexto inflacionario, lo cual impacta en la cantidad de unidades productivas y/o de servicios que pueden ser acompañadas como así también, en la calidad y cantidad de maquinarias y/o herramientas que finalmente son entregadas.

c. Rendición y licitaciones.

Otro aspecto referido como complejo y engorroso es el proceso de rendición de cuentas de los desembolsos recibidos que debe realizar el municipio, debido a la multiplicidad de requerimientos implicados que devienen en varias devoluciones en el intercambio con los respectivos equipos técnicos del MDSN. Del mismo modo se señala que los equipos se ven sujetos, especialmente para la compra/ licitación de los insumos y equipos, a dos planos de normativa que son la del programa y la municipal. Ambas no son siempre compatibles, lo que obliga a duplicar los procedimientos.

En este sentido, resulta clave evaluar si es posible simplificar los procesos administrativos asociados a todas las etapas de implementación del PBMHyM en territorio, a fin de agilizar la gestión municipal del mismo, sobre todo teniendo en consideración que los municipios cuentan con diferentes capacidades en términos institucionales, de recursos humanos y financieros, entre otros.

d. Cooperación intra municipal en torno al Programa

El mapa de actores mostró la cantidad de actores implicados en el proceso de gestión. Al respecto se observa la centralidad de las redes locales que actúan en torno al Potenciar Trabajo y en tal sentido están orientados por intereses similares. Sin embargo, es importante resaltar, que la articulación en el territorio, según se observó no pudo ser constatada.

Esta últimas tienen también por sus medios acceso a recursos del programa. Entonces puede suceder que estas políticas se ejecuten articuladamente con las organizaciones territoriales o no en cada distrito, según el estado de relación (cooperación y niveles de consenso) entre dirigentes de ambos sectores.

La descentralización operativa en los territorios fue una constante en el primer Banco. Al respecto se observan dos líneas de argumentación: una que refiere al contexto de emergencia en pandemia y la necesidad de detectar los casos a partir de redes secundarias, y otra que argumenta la importancia de articular con las organizaciones del territorio y así fortalecer las redes de economía popular en el municipio.

Como sea y en base a la evidencia recogida en este relevamiento, el recurso está valorado como estratégico en la relación del municipio con las redes de economía social del territorio y, en consecuencia, la resolución por medio de un porcentaje de casos para los movimientos sociales da cuenta de que se trata de un recurso en disputa con diferentes niveles de resolución y equilibrio.

Según las entrevistas realizadas, en la mayoría de los municipios los/as destinatarios/as del programa Potenciar Trabajo fueron mencionados como beneficiarios/as preferenciales del Banco, pero del mismo modo las/os referentes municipales expresaron que la vinculación con este Programa no es condición excluyente para la implementación del PBMHyM.

e. Asociatividad

En cuanto a la asociatividad, se observa que la posibilidad de impulsar emprendimientos asociativos en el contexto de pandemia de la primera edición del programa no era una opción fácil de propiciar. En tal sentido en 4 de los 5 municipios se actuó en torno a personas y redes preexistentes, no resultando visible o destacados los casos de asociatividad. En este sentido, los resultados de las encuestas realizadas arrojaron que el 39% de los proyectos eran individuales y un 22% individuales familiares, lo que demuestra que más del 60% de los proyectos de la muestra no presentaban características de asociatividad.

Por último, cabe destacar que en todos los municipios estudiados se está avanzando en la implementación – o poseen la intención- de una segunda versión del PBMHyM, en la que se recupera los aprendizajes surgidos de la primera experiencia de gestión en los respectivos territorios, así como también la nueva impronta que desde la gestión central se buscó darle al Programa en post de apoyar fundamentalmente unidades productivas y/o de servicios de corte asociativo.

Es importante resaltar que lo que se observó en el territorio es que más allá de las complejidades y reclamos que pueda haber, los casos consultados quieren seguir participando. Lo que también es un dato a tener en cuenta.

5.3 Recomendaciones

Más allá de las complejidades que surgen del análisis, tanto los/as responsables de la implementación local del PBMHyM como los/as titulares de unidades productivas y/o de servicios consultados en los distintos municipios, realizan una valoración positiva del Programa para promover y acompañar los diversos emprendimientos de la economía social y popular.

En base al estudio realizado y lo observado en el territorio, se realiza el siguiente apartado de recomendaciones y sugerencias que consideramos que pueden fortalecer y ampliar el impacto del PBMHyM en los diferentes tópicos donde se identificaron problemas: aspectos administrativos.

5.3.1 Aspectos administrativos

Una de las principales dificultades que se observó, en las conversaciones con los equipos centrales y municipales, tiene que ver con los procesos administrativos y lo engorroso que se vuelven ciertos circuitos

en relación a los equipos que poseen los gobiernos locales. En este sentido, se recomienda revisar los procesos administrativos con el fin de simplificarlos. Lo cual incluye la revisión del plan de actividades. Ya que éste posee varios aspectos que, si bien interesantes, se terminan convirtiendo en complejos para su llenado. A su vez, la nómina de participantes presenta una gran dificultad para todos/as los/as actores consultados. Ya que no siempre la primera presentación se corresponde con lo que finalmente termina siendo el listado final. Entonces esto conlleva un doble trabajo, además de un compromiso establecido con las personas involucradas que no siempre se termina cumpliendo.

De esta forma, las herramientas de gestión y administración utilizadas en el Programa podrían ser presentadas en etapas. Así, en una primera instancia no se solicitaría información puntual que no fuera estrictamente necesaria, que, aunque interesante, termina siendo engorrosa de completar y en muchas ocasiones, no se cuenta con todos los datos solicitados en las instancias iniciales.

La celeridad de estos circuitos permitiría a su vez que los desembolsos se realicen de una manera más ágil, aspecto no menor en un contexto donde los precios se desactualizan permanente y los presupuestos pierden vigencia rápidamente.

A su vez, una simplificación de los procesos administrativos sumaría tiempo a los equipos centrales para hacer seguimientos más individualizados de las diferentes situaciones municipales, ya que muchas veces, las administraciones locales requieren de cierto acompañamiento para el buen desarrollo de los proyectos.

5.3.2 Descentralización del Programa

Lo dificultoso de las etapas administrativas a cumplir plantea la posibilidad de pensar en profundizar la descentralización del Programa en los gobiernos locales, especialmente aquellos que ya han tenido una primera edición del Programa y han demostrado capacidad de gestión en torno al mismo.

Se considera necesario pensar en que los equipos municipales puedan realizar ciertas tareas bajo lógicas institucionales que les sean más cotidianas y más fáciles de implementar, como, por ejemplo, cuestiones vinculadas a las rendiciones. Siguiendo con este punto, sería interesante poder pensar en que los segundos desembolsos sean más fáciles de obtener teniendo en cuenta las experiencias previas o, por ejemplo, si se considera que va a existir en la localidad una continuación de la política, generar algún fondo que permita arrancar con la segunda experiencia sin tener que esperar los tiempos del siguiente desembolso para comenzar la propuesta.

Del mismo modo la información previa que se solicita presenta para postular a los beneficiarios (individuales y grupales) requiere ser revisada bajo la realidad de que el tiempo transcurrido entre ese paso inicial y la sustanciación del beneficio presenta desfasajes muy significativos. Al respecto se propone simplificar el plan inicial, en clave de respaldar el plan municipal en materia de políticas socio productivas.

5.3.4 Población meta

En base a los resultados observados, el número de jóvenes participantes es bajo. Y este es un sector social que debiera ser atendido con mayor firmeza desde las políticas públicas, porque presentan necesidades diversas, tienen una realidad compleja y si estos aspectos no son atendidos, pueden condicionar su desarrollo y perspectivas a futuro. Con el fin de fortalecer su participación en el PBMHyM, se considera que se podrían implementar ciertos incentivos para promover que las entidades locales convoquen a una mayor cantidad de proyectos con presencia de jóvenes. En este sentido es importante tener en cuenta que, un aspecto que puede favorecer la sostenibilidad de este tipo de emprendimientos es que los mismos estén compuestos por una combinación de integrantes de diferentes sectores etarios que aporten sus experiencias, brindando una mayor riqueza a las propuestas. O también, en establecer algún cupo en los grupos, por ejemplo, que sea una condición, para la conformación de los mismos, poseer algún integrante joven.

5.3.5 Capacitación

La capacitación es un aspecto muy nombrado y valorado por los diferentes actores entrevistados y encuestados. Por lo relevado, se entiende que fue un componente que se implementaba en una primera instancia, pero luego, no se encontraron mayores registros de estas acciones. En este sentido, lo que se relató es que, aunque valorada la oportunidad por los equipos locales, les hubiera parecido más integral la propuesta si hubieran podido participar en la selección de las temáticas y/o de los espacios/ personas que las brindarían.

Por el otro lado, en las encuestas a los/as titulares, la capacitación fue mencionada como un aspecto importante a la hora de fortalecer los proyectos y colaborar en su sustentabilidad. Por ello fue nombrada como aspecto a mejorar del Programa, más allá de que algunos municipios posean algunas iniciativas locales.

Es por ello que siguiendo el relato de todos/as los/as consultados/as, sería importante retomar esta línea de trabajo, poniendo el foco de poder pensar las temáticas en conjunto con los diferentes actores locales, relevando las necesidades específicas de los territorios y sus realidades.

5.3.6 Comercialización e insumos

El proceso de comercialización y la falta de fondeo para reponer insumos son déficits recurrentes para la sustentación de los emprendimientos. Para facilitar el acceso a ciertos equipos y materiales, se recomienda pensar la posibilidad de hacer acuerdos con cámaras o grandes comercios que faciliten las compras y a su vez, represente un menor costo. Otra posibilidad en este sentido sería la asociación entre diversos municipios con necesidades similares, para la compra de productos y herramientas.

Siguiendo con este punto, un factor importante, que surgió tanto en las entrevistas a los actores locales como en las encuestas a los/as participantes, está vinculado al acceso a microcréditos o algún tipo de facilidad para la compra de insumos. Muchas veces la sostenibilidad del proyecto está vinculada a esta cuestión y propuestas que podrían haberse mantenido a lo largo del tiempo, no pudieron madurar, por no tener los primeros insumos para subsistir.

5.3.7 Sobre el perfil de los/as beneficiarios/as

Otra recomendación que se podría realizar en base a lo observado es la segmentación de los diferentes tipos de proyectos. Por un lado, se pueden pensar en acompañar los proyectos más sustentables y escalables, que dan mayor visibilidad. De esta forma se podrían generar incentivos para las experiencias que promuevan instancias asociativas o posean algún potencial asociativo.

Pero también, teniendo en cuenta el objetivo primario del MDSN con este Programa y siendo que es el organismo encargado, principalmente, de las poblaciones vulnerables, sería importante contar con espacio para proyectos de estos sectores. Otro tipo de segmentación podría ir dirigida a proyectos con destinatarios/as con o sin experiencia. Esto requerirá una mayor heterogeneidad y direccionamiento de la convocatoria y diferentes estrategias de acompañamiento según el estadio de cada grupo de beneficiarios/as en cuanto a dos factores que son: niveles de asociatividad y experiencia previa en el sector donde se inscribe el emprendimiento.

Atentos al perfil de los casos relevados y la experiencia previa de los/as beneficiarios/as, se observa la importancia de trabajar de modo intencional la asociación entre el PBMHyM y el Potenciar, contemplando mayor trabajo previo por parte de los técnicos a cargo y/o reforzar los vínculos con emprendimientos locales del Potenciar. Dejamos este punto como un tema que requiere explorar en territorio los casos, alternativa que excede las posibilidades de este estudio centrado en aspectos de gestión en un periodo excepcional como fue el 2020/22. Al respecto y teniendo en cuenta las mediaciones que existen para abordar a los beneficiarios del Programa Potenciar, se recomienda analizar si se plantea un cupo de proyectos para los/as destinatarios/as de esta política o si se puede acompañar con insumos, algún proyecto que los/as mismos/as estén llevando a cabo.

5.3.8. Monitoreo

Para la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas siempre es importante contar con datos reales de lo que sucede en el territorio. En este sentido se torna de importancia poder acompañar procesos de implementación de sistemas de información que permitan a los gobiernos locales contar con datos sobre la población destinataria del PBMHyM y de sus proyectos, que posibilite acompañarlos de una mejor forma y tomar decisiones apropiadas. En tal sentido el equipo central puede facilitar un sistema con indicadores consensuados que luego posibiliten la comparabilidad (intra y entre municipios).

Es importante tener en cuenta que la realidad del Programa cambió a lo largo de estos tres años, pasando por una pandemia, hecho inédito e histórico, hasta el cambio de tres ministros en una sola gestión en el propio organismo. Esto puede requerir que el Programa, según el contexto, también pueda plantearse nuevos objetivos. En este marco, se podría replantear, si es necesario, un cambio de normativa que acompañe nuevas metas. Vinculado a este aspecto, es importante resaltar que, si bien en la legislación se menciona la cuestión de la vulnerabilidad, no hay ninguna alusión a la economía social, referencia que sería importante abordar para poder entender el rumbo de los proyectos a los cuales se quiere apuntar. Esto es fundamental para que el PBMHyM no pierda su objetivo central y pueda seguir acompañando una variedad de proyectos que resulten experiencias integrales y no solamente financiar emprendimientos que ya tienen cierta sostenibilidad. Se considera que el salto diferencial estaría dado por el PBMHyM si logra alcanzar a diferentes propuestas que aborden distintas realidades.

En este sentido, no es necesario que todos los cambios se realicen de manera conjunta. Se puede hacer una planificación multietápica que permita ir pensando los diferentes cambios y/o agregados que se quieran realizar, en una sincronización acompasada a lo largo del tiempo.

Bibliografía

172

- ALONSO, V. G (2007). Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad.
- BERTOLOTTO M. y CLEMENTE A. (2009). La planificación en el desarrollo local: un marco analítico para examinar el rol de los municipios en tanto productores de políticas públicas. En Heras A. y Burin D. (coord.), Trabajo, Desarrollo y Diversidad. Políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos. Buenos Aires: Ed. Ciccus
- CECCHINI S. y MARTÍNEZ M. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL
- CORAGGIO, J.L (2020) Contribuciones de Consejeros Serie de Documentos Nro. 1 Economía social y economía popular: Conceptos básicos. INAES.
- CORAGGIO, J. L. (2009) Polanyi y la Economía Social y Solidaria en América Latina en Coraggio, J. L. (org.) ¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo. Buenos Aires: CICCUS.
- ELA (2021). Consultoría ELA en el marco del proyecto de asistencia técnica para la transversalización del enfoque de género y diversidad sexual en las políticas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Producto 3: Análisis y recomendaciones para la transversalización de la perspectiva de género y diversidad sexual en los programas potenciar trabajo y banco de maquinarias, herramientas y materiales para la emergencia social. CABA: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- LESNICHESKY, C. (2004) Programas socio- productivos. Enfoque y aportes para la implementación en Bloque de formación de Fundamento: Desarrollo Local. Eje 5 Adriana Clemente, Pilar Forti Laxal de, Claudio Lesnichesky. Tecnicaturas sociohumanísticas, 1° Ciclo de formación virtual, curso de Desarrollo Local.
- MANSILLA, G. (2017) La tensión entre política y técnica y sus implicancias sobre las capacidades institucionales. Los proyectos de fortalecimiento institucional en organismos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996-2007). Universidad Nacional de San Martín.
- MARAZZI V. (2017). Escritorio y territorio: sinergias necesarias para la implementación de políticas integrales. En CLEMENTE A. (coord.), El abordaje integral como paradigma de la política social. Notas, reflexiones y claves metodológicas. CABA: Espacio Editorial.

- DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN SOCIAL ESTRATÉGICA (MDSN). (2022). Estado de situación PROGRAMA BANCO DE MAQUINARIAS, MATERIALES Y HERRAMIENTAS (Diciembre 2019 - Marzo 2022). CABA: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- LÓDOLA, A, BRIGO, R.,MORRA, F. (2010) “Economía de los gobiernos municipales. Teoría y aplicaciones en la Argentina. Producción en los municipios de la provincia de Buenos Aires”. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/45923>

Fuentes de información consultadas

- Información del PBMHyM. Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/programas/bancodemaquinas>
- Guía de programas sociales. Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/publicaciones/guia-de-programas-sociales>
- INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Disponible en:
<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>
- INDEC. Censos Nacionales de Población y Viviendas 1960, 1970, 1980, 1991 y 2001. Disponible en:
<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BibliotecaEnLinea>
- Instituto de Economía Social de Almirante Brown en: <https://economiasocialypopular.brown.gob.ar>
- Ministerio de Salud de la Nación. Dirección de Estadística e Información de Salud. Disponible en:
<http://deis.msal.gov.ar/estadisticasvital/>
- Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en:
<https://www.ms.gba.gov.ar/sitios/infoensalud/portal-interactivo/>
- Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en:
<https://mapaescolar.abc.gob.ar/>
- Portal de Datos Abiertos de la Nación. Disponible en: <https://datos.gob.ar/>
- Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: https://www.gba.gov.ar/produccion/areas_de_trabajo/agrupamientos_industriales
- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/inaes>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Disponible en: <https://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/index.asp>
- Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/produccion/datos-productivos>
- Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.gba.gov.ar/mujeres>

- Página oficial del municipio de Escobar. Disponible en: <https://www.escobar.gob.ar/hacemos-futuro/>
- Página oficial del municipio de Luján. Disponible en: <https://www.lujan.gob.ar/>
- Página oficial del municipio de Pilar. Disponible en: <https://www.pilar.gov.ar/>
- Página oficial del municipio de Quilmes. Disponible en: <https://www.quilmes.gov.ar/>
- Página oficial del municipio de Almirante Brown. Disponible en: <https://www.almirantebrown.gov.ar/>
- Informe de gestión del municipio de Escobar del año 2020. Disponible en: <https://www.escobar.gob.ar/wp-content/uploads/2021/08/2000-dias-de-gestion.pdf>
- Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/poblacion/proyecciones/municipios>
- Boletín Estadístico de Seguridad Social. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). Disponible en: <https://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/empleo-por-departamento.asp>
- Observatorio Metropolitano. Disponible en: <https://observatorioamba.org/>
- Registro Nacional Prestadores de Establecimientos de Salud. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sss/registro/prestadores-establecimientos>
- Informe de gestión del Municipio de Luján. Disponible en: <http://luj-bue-datos.paisdigital.innovacion.gob.ar/dataset/informe-primer-ano-de-gestion>
- Observatorio del Conurbano - Instituto del Conurbano – Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>
- Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/informesyestadisticas>
- Noticia sobre el municipio de Pilar. Disponible en: <https://www.zonanorte.com/pilar/sociedad/2022/8/19/achaval-fidanza-acompanaron-los-vecinos-de-derqui-que-se-acercaron-al-programa-organizar-comunidad-112960.html>

- Ordenanza 11.732/2020 de Creación del Programa Causa Común Brown. Disponible en: https://files.brown.gob.ar/brown-web/bundles/site/pdf/ORD._11.732.pdf
- Programa Causa Común Brown. Disponible en: <https://www.almirantebrown.gov.ar/causa-comun>
- Noticias sobre el municipio de Almirante Brown (16 de enero de 2020). Crean el Consejo de Nutrición y Alimentación en Almirante Brown. Disponible en: <https://www.debrown.com.ar/crean-el-consejo-de-nutricion-y-alimentacion-en-almirante-brown/>
- UGC en Escobar. Disponible en: <https://www.escobar.gob.ar/ugc/>
- Organigrama del municipio de Luján. Disponible en: https://www.lujan.gob.ar/sites/default/files/organigrama_2022.pdf
- Plan de contingencia antes la situación de emergencia sociosanitaria COVID 19 en Luján. Disponible en: <http://luj-bue-datos.paisdigital.innovacion.gob.ar/dataset/plan-de-contingencia-ante-la-situacion-de-emergencia-sociosanitaria-debido-al-covid-19>
- Informe del primer año de gestión del municipio de Luján. Disponible en: <http://luj-bue-datos.paisdigital.innovacion.gob.ar/dataset/informe-primer-ano-de-gestion>
- Observatorio del Conurbano- Población destinataria de AUH en barrios populares. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/588-Barrios-Populares.-Poblacion-Beneficiaria-de-AUH.pdf>