

Versión resumen

Estudio exploratorio sobre los modelos de gestión de cuidados con perspectiva de género en la implementación de programas sociales

El caso del Programa Potenciar Trabajo

Junio 2022

En el marco de la cooperación técnica entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Ministerio de Desarrollo Social

Autoridades

Ministro de Desarrollo Social

Juan Zabaleta

Secretaria de Gestión Administrativa

María Eugenia Zamarreño

Titular de la Unidad Gabinete de Asesores

Diego Perrella

Director General de Proyectos Especiales y Cooperación Internacional

Esteban Di Sibio

Directora General de Información Social Estratégica

Marcela Rebón

Director de Gestión de Información Social

Martín De Paula

Coordinadora de Estudios Estratégicos

Guadalupe Grau

Introducción

El presente estudio exploratorio sobre los modelos de gestión de cuidados con perspectiva de género en la implementación de programas sociales realizado sobre el caso del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo, fue desarrollado a través de una articulación entre el Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Esta articulación se impulsó desde la Dirección General de Proyectos Especiales y Cooperación Internacional en el marco de la Cooperación Técnica entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno de Argentina. A través de esta alianza se promueven acciones orientadas al reconocimiento de los cuidados como una necesidad, un trabajo y un derecho, como así también al fortalecimiento y profesionalización de las tareas de cuidado que los actores sociocomunitarios, en su mayoría mujeres, desarrollan cotidianamente en los diversos y heterogéneos territorios del país.

El trabajo de investigación realizado en este estudio ofrece un punto de partida para conocer el estado de situación y los alcances de los modelos de gestión dentro de la línea de cuidados del eje sociocomunitario del Programa Potenciar Trabajo, identificando los principales avances y logros alcanzados. Se busca así, contribuir a la mejora y fortalecimiento de las estrategias y líneas de acción del programa desde la perspectiva de género y cuidados.

El equipo técnico de consultoras que participó de esta investigación fue coordinado por Guillermina Salse e integrado por Gimena De León, Antonella Tiravassi, Lucía Cavallo, Lara Encinas Doderó y Paula Puente Abelleira. Por parte del Ministerio de Desarrollo Social, participaron Carolina Brandariz, Lucía Glimberg, Paola Griggio, Carolina Higgins, Andrea Iriondo, Vanesa Marazzi, Norma Maluf, Jorgelina Matos, Mercedes Noriega, Mercedes Palmas, Ana Rodríguez, Erika Roffler y Victoria Voza.

Un agradecimiento especial a todas las personas que participaron en este estudio, especialmente a los equipos de las Unidades de Gestión Gubernamentales de Avellaneda, Chaco, Mercedes, Partido de la Costa y Tucumán, y no gubernamentales de Ciudad de Buenos Aires, San Martín y Tres de Febrero por su acompañamiento y predisposición. También a las y los titulares del Programa por la generosidad con la que compartieron sus experiencias y visiones, así como a las distintas áreas de gobierno y organizaciones sociales que participaron del estudio. Sin la participación comprometida de cada una de estas personas, este estudio no hubiese sido posible.

Antecedentes y fundamentación

En los últimos años en Argentina, la igualdad de oportunidades de género y cuidados fue objeto de una prolífica producción académica y discusión alrededor de la organización de espacios de diálogos de políticas en conjunto con agencias del sistema de Naciones Unidas, y de debates en foros y seminarios. Pero fue en 2020, en el marco de la actual gestión de gobierno, cuando el tema se instaló de manera orgánica en la agenda gubernamental, y fue a partir de la creación de la Dirección Nacional de Cuidados en el nuevo Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad¹ y de la consolidación de la Mesa Interministerial de Cuidados donde participan 15 organismos del Poder Ejecutivo Nacional para debatir y planificar políticas que aporten a una organización social del cuidado más justa.

En tal sentido, el Ministerio de Desarrollo Social participa de la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidados, desde la cual se ha definido la importancia de la intervención integral del Estado en la organización social de los cuidados, la desidentificación de estos puestos de ocupación con identidades feminizadas y la apertura de este mundo del trabajo a todas las personas, promoviendo taxativamente el involucramiento y la participación activa de los varones en esta esfera (Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, 2020, p. 8).

El Poder Ejecutivo envió recientemente al Congreso de la Nación el proyecto de Ley Cuidar en Igualdad. El texto, que fue elaborado por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación junto al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, establece la creación del Sistema Integral de Cuidados de Argentina con perspectiva de género (SINCA) y la modificación del régimen de licencias en los sectores público y privado ampliando los derechos de personas trabajadoras gestantes, no gestantes y adoptantes que se desempeñen ya sea en relación de dependencia como monotributistas, monotributistas sociales o autónomas.

Dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, se destaca el Programa Nacional de Inclusión Socio-productiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo, como línea programática que posee impacto directo e indirecto en el reconocimiento, valorización y profesionalización del trabajo de cuidado como así también en la organización social de los cuidados desde un enfoque de género.

El Programa Potenciar Trabajo² del Ministerio de Desarrollo Social, tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas, urbanas o rurales, gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica. El programa prevé una asignación económica para titulares denominada salario social complementario, cuyo valor se ubica en el 50% del salario mínimo, vital y móvil.

Por otra parte, el programa se sustenta en la articulación y coordinación con niveles estatales provinciales y municipales, con universidades y organizaciones de la sociedad civil (ONG) que se constituyen como Unidades de Gestión (UG) o Unidades de Gestión Asociadas que

¹ Decreto 7/2019.

² Creado por Resolución 121/2020.

desarrollan proyectos socioproductivos, sociolaborales y sociocomunitarios para posibilitar la inserción laboral y productiva de las personas destinatarias.

El Ministerio ha establecido como prioritarios cinco sectores económicos alrededor de los cuales se deben concentrar los Planes de Actividad propuestos por las UG, entre los que figuran las Tareas de Cuidado y los Servicios Sociocomunitarios.

De este modo, las tareas de cuidado, como así también el apoyo a la plena igualdad de oportunidades entre titulares de distinto género, son parte de las líneas de acción del Programa Potenciar Trabajo, y constituyen ejes temáticos dentro de los que se apuesta a generar mayores puestos de trabajo.

Aspectos Metodológicos

El presente estudio exploratorio se realizó con el propósito de identificar y conocer los alcances de los modelos de gestión dentro de la línea de tareas de cuidados del eje sociocomunitario del Programa Potenciar Trabajo. En este sentido, para poder dar cuenta de los avances y logros alcanzados, el estudio se desarrolló a partir de la indagación en torno a los alcances, las estrategias y las modalidades desplegadas en la implementación, de modo que se constituya en una contribución sustantiva respecto a la recepción de estas medidas, de prácticas innovadoras y lecciones aprendidas, así como también la elaboración de recomendaciones derivadas. De este modo, a través del estudio se buscó contribuir a reorientar y/o mejorar desde una perspectiva de género y cuidados las acciones desarrolladas y las estrategias desplegadas en los Planes de Actividades, dotando de más y mejores herramientas a las Unidades de Gestión para promover y fortalecer los proyectos de esta línea.

El enfoque metodológico adoptado para el estudio es de corte cualitativo, en tanto representa la estrategia apropiada para abordar los objetivos propuestos y los distintos ejes de trabajo involucrados para dar cuenta de los modelos de gestión en relación con la línea de cuidados del Programa Potenciar Trabajo, atendiendo a las diversas y heterogéneas realidades territoriales (en términos económicos, sociales, políticos y culturales) que subyacen a la implementación del programa.

En virtud del enfoque cualitativo propuesto, se definió adoptar las siguientes técnicas de recolección de datos en tanto vías de indagación complementaria: análisis documental, entrevistas en profundidad no estandarizadas y entrevistas en profundidad estandarizadas no programadas (Valles, 1999).

Las unidades de análisis del estudio se centraron en Unidades de Gestión Gubernamentales (UGG) y Unidades de Gestión No Gubernamentales (UGNG) y el alcance geográfico se focalizó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tres municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), dos de la Provincia de Buenos Aires y en dos provincias del interior del país. El estudio fue desarrollado desde julio a octubre de 2021.

Capítulo 1. Abordaje conceptual: ¿A qué nos referimos cuando hablamos de Cuidados? ¿Cómo abordarlo desde un programa social?

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las niñas)³, en la meta 5.4 refiere a “reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”.

Tal como se mencionó anteriormente, en 2020, durante la actual gestión de gobierno, este tema se instaló de manera orgánica en la agenda gubernamental, a partir de la creación de la Dirección Nacional de Cuidados en el nuevo Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad⁴, y de la consolidación de la Mesa Interministerial de Cuidados donde participan 15 organismos del Poder Ejecutivo Nacional para debatir y planificar políticas que aporten a una organización social del cuidado más justa. Los objetivos que se ha planteado la mesa son: i) coordinar colectivamente y reorientar todo lo que el Estado hace en materia de cuidado para que ello aporte a la igualdad de género; ii) intercambiar y relevar información para la construcción colaborativa de un diagnóstico común; iii) planificar conjuntamente la ampliación y aplicación de políticas pendientes en la materia; iv) debatir federalmente y construir consensos sobre el tema para el diseño de un plan de acción intermedio con miras a un sistema federal de cuidados.

Los avances en el marco de la Mesa Interministerial de Cuidados han sido relevantes y han logrado una instalación robusta del tema en la agenda pública y gubernamental. Cabe destacar los siguientes logros más salientes:

Se tomaron diversas medidas para propiciar condiciones más favorables para el cuidado de niñas y niños durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) que rigió durante el 2020.

En términos de institucionalidad, se conformó una comisión de expertas para la redacción del anteproyecto de Ley sobre la creación del Sistema Integral de Cuidados. El anteproyecto de Ley ha sido presentado recientemente al Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad y se encuentra en evaluación.

La Red de Infraestructura del Cuidado está conformada por la Red de Emergencia Sanitaria Federal COVID-19; los Centros Territoriales Integrales de Políticas de Género y Diversidad; los Centros de Desarrollo Infantil (CDI); los Espacios para las Juventudes y Espacios de Cuidados para las Personas Mayores. En términos de ampliación de infraestructura de cuidados se creó el Programa de Infraestructura de Centros de Desarrollo Infantil (CDI) a través de la Resolución 59/2021. En esta primera etapa 2021-2022, los 322 CDI se ubican en 20 provincias: Buenos

³ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

⁴ Decreto 7/2019.

Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, y Tucumán.

Los nuevos Centros permitirán incluir a 28.800 niñas y niños, de 45 días a 4 años de edad, de las localidades más vulnerables del país, en espacios de educación, cuidado y promoción de derechos. Asimismo, se proyecta una segunda etapa con la que se llegará a un total de 600 CDI en todo el país y, atendiendo a las particularidades, se incluyen nuevos prototipos edilicios para localidades con menos de 7.000 habitantes y otros adaptados a las características geográficas de la Patagonia. En abril de 2022, el Plan Nacional de Primera Infancia alcanzó a 2.278 Centros de Desarrollo Infantil en las 24 jurisdicciones del país, a los que se estima, asisten 149.303 niñas y niños.

En el marco del Programa de Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia, se busca ampliar la cobertura, mejorar el acceso y la calidad de servicios públicos destinados al desarrollo de la primera infancia, como así también fortalecer las habilidades de sus trabajadoras y trabajadores. Además, se realizan acciones de construcción y remodelación de los CDI, y se entrega material lúdico y pedagógico. Según la última información disponible, entre enero de 2020 y abril de 2022, se presentaron 286 proyectos para remodelación y construcción de Centros de Desarrollo Infantil en 21 provincias, a los que asistirán 15.335 niñas y niños, y cuya inversión ascenderá a \$10.570 millones. Entre dichos proyectos, 134 se encuentran en ejecución y 152 se encuentran en proceso de contratación y gestión de convenio.

La construcción de información ha sido un pilar con claros avances durante 2020 y 2021, que ha recibido el apoyo de las agencias del Sistema de Naciones Unidas y la cooperación internacional. Entre otros avances, i) se elaboró con el apoyo de CEPAL el Mapa Federal de los Cuidados, una herramienta para georreferenciar todas las ofertas de cuidado y de formación disponibles, la cual se encuentra disponible online, y ii) se creó el Registro Nacional de Espacios de Cuidado y Educación de la Primera Infancia (ReNECEPI) con el objetivo de relevar información del total de Espacios de Primera Infancia, con foco en las diversas modalidades de funcionamiento, las características de niñas y niños, así como del personal que allí trabaja, el estado de las instalaciones, entre otros aspectos.

Por otra parte, el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad promueve la inserción laboral de personas del colectivo LGBTI+ a través del Programa de Fortalecimiento del Acceso a Derechos para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero, mediante la atención, acompañamiento y asistencia integral, en condiciones que aseguren el respeto de su identidad y expresión de género. Para concretar este propósito, se realizan articulaciones con otros organismos a nivel nacional, provincial y municipal y organizaciones, entre los cuales se ubica el Ministerio de Desarrollo Social a través del Programa Potenciar Trabajo.

La organización social del cuidado refiere a la manera en que, interrelacionadamente, las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias producen y distribuyen el cuidado (Razavi, 2007; Rodríguez Enríquez, 2015). Estos actores aportan recursos en forma de tiempo y servicios lo cual da lugar a una configuración particular en la provisión y distribución de los cuidados.

En América Latina ha imperado un modelo excesivamente familiarizado. Vale decir que entre los cuatro estamentos a través de los cuales la población satisface sus necesidades, ha

predominado el rol de la familia, fundamentalmente a través del trabajo de las mujeres. Esto ha generado menores oportunidades de desarrollo personal y participación laboral para ellas.

Las mujeres realizan el 76% del trabajo de cuidado (ONU Mujeres, 2020). Según la última Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (ETNURT) (INDEC, 2013), en Argentina el 88,9% de las mujeres participa en el cuidado mientras este porcentaje es del 57,9% en el caso de los varones. A su vez, las mujeres dedican casi el doble de tiempo que sus pares varones a las tareas domésticas y de cuidado no remuneradas. Cuando hay niñas y/o niños menores de 6 años en el hogar, el tiempo que dedican las mujeres al cuidado aumenta significativamente llegando a 9 horas por día, mientras el de los varones solo lo hace marginalmente.

Desde los años 2000 se mantiene estable una diferencia significativa en las tasas de actividad entre mujeres y varones. La tasa de actividad de las mujeres, en 2019, era del 49,2% mientras que para los varones fue del 70,2% (ONU Mujeres, 2020). Esta brecha se recrudescen en los sectores de menores ingresos donde alcanza los 30 puntos. La brecha de participación laboral se reduce a medida que aumenta el nivel de ingresos y llega a un mínimo de 5% en los estratos económicos más altos. Lo cual muestra que las desigualdades de género, si bien están presentes en todos los sectores económicos, se agudizan en los sectores socioeconómicos más bajos.

La pandemia por COVID-19 recrudesció aún más el panorama que ya era abrumador. Las medidas vinculadas al Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO), necesario para enfrentar la situación sanitaria, impactó en la carga de tareas domésticas y de cuidado de los hogares que fue absorbida casi por completo por las mujeres. Estos efectos se acentuaron en los hogares con niñas y niños a cargo de mujeres solas, sin otra persona adulta referente. Según una encuesta realizada por UNICEF, el 54% de las mujeres de más de 18 años entrevistadas expresó que, desde el inicio de la pandemia, han sentido una mayor sobrecarga de las tareas del hogar. Las principales razones tienen que ver con tareas vinculadas al cuidado de los hijos e hijas (32%), limpieza de la casa (28%), ayuda con las tareas escolares (26%), preparación de la comida (13%). Mientras que el 30% de las mujeres que trabajan de manera remunerada encuentran problemas para organizar las demandas laborales con las del hogar (UNICEF, 2021).

Una segunda dimensión de la desigualdad de género en los cuidados está dada por la mayor presencia de mujeres en los sectores de cuidado remunerado. En efecto, el sector de los cuidados ocupa al 46% de la fuerza laboral femenina que se concentra en los sectores del empleo doméstico, la enseñanza, servicios sociales y salud (Díaz Langou et al, 2019). Las mujeres, a su vez, representan el 97% del empleo doméstico, el 75% del sector de Educación y el 69% del sector Salud (Díaz Langou, De León, et al, 2019). Cabe mencionar que son sectores que, por su nivel de registro, o salarios muestran desventajas relativas frente a otros sectores de actividad. En el servicio doméstico la no registración alcanza al 75% de las empleadas.

Las políticas de tiempo son aquellas que regulan el tiempo de trabajo y liberan tiempo del empleo para dedicarlo al cuidado no remunerado. Se trata del régimen de licencias familiares y las disposiciones de protección a la maternidad, dado que es un instrumento que beneficia a las personas incluidas en el empleo formal. En nuestro país solo el 50,4% de las trabajadoras y 49% de los trabajadores estaban cubiertos en 2013 por el régimen de licencias (Díaz Langou et al, 2019). Esto se debe a que comprende a personas trabajadoras registradas y en relación de dependencia y excluye a monotributistas, autónomos e informales. Los sectores más

vulnerables, mayoritariamente insertos en trabajos precarios e informales, no acceden a ningún tipo de licencia. También pueden ubicarse en esta categoría las medidas dentro de los ámbitos de trabajo formales destinadas a hacer más favorable la conciliación entre las responsabilidades familiares y las del empleo, como horarios de trabajo flexibles, trabajo remoto, entre otras.

Los servicios públicos de cuidado aluden a la infraestructura estatal disponible para cuidado y educación. Este ámbito de política es el que ofrece una mayor potencialidad en términos de conciliación familia-trabajo y desfamiliarización del cuidado, aliviando el trabajo no remunerado que realizan las mujeres y posibilitando, así, una mayor inserción laboral. Sin embargo, se trata del área más rezagada (De León, 2018). Abarca el sistema de educación formal y otros espacios no comprendidos por este. Son espacios destinados a la primera infancia donde predomina la finalidad de crianza, enseñanza o cuidado según el caso (CIPPEC, 2019). En Argentina conforman un universo heterogéneo: hay espacios públicos, privados y comunitarios. Según el último dato disponible de la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Argentina, ECOVNA II (CNCPS-UNICEF, 2019-2020) la cobertura es escasa: el 33% de niñas y niños menores de 5 años asistía a un espacio de cuidado, con grandes heterogeneidades entre el nivel socioeconómico de las familias (las familias más pobres son las que menos acceden a los servicios -50% en el quintil de mayor nivel de riqueza frente al 27,7% en el más bajo-) y el territorio (la Región Pampeana y el Área Metropolitana de Buenos Aires son las zonas con mayor cobertura -39% y 35% respectivamente-, frente al NEA, con apenas el 18,8%).

Las transferencias económicas para el cuidado son prestaciones monetarias que pueden combinar bonos para la contratación de servicios u otras prestaciones que faciliten el acceso a servicios, incluyendo remuneración al tiempo dedicado al cuidado de quienes lo ejercen (Salvador, 2015). Aun cuando se han ubicado en esta categoría, tanto las Asignaciones Familiares del sistema contributivo, como la Asignación Universal por Hijo (AUH) del sistema no contributivo, la lógica de estas políticas sería escasa para brindar apoyo a las necesidades de cuidado de los hogares. Dado que el objetivo de esta política fue aliviar la situación de pobreza de los hogares, el monto establecido para la asignación se calcula sobre la base de una canasta que no contempla gastos de cuidados.

Más recientemente, Naciones Unidas sostiene que las políticas de cuidado son aquellas que tienden al cumplimiento de tres objetivos: reconocer, reducir y redistribuir el cuidado (ONU Mujeres, 2020).

Las políticas de reconocimiento significan la valoración de las actividades de cuidado como un trabajo que pueda percibirse como tal y valorarse económicamente. El reconocimiento puede tomar distintas formas, incluyendo la provisión de compensaciones por el trabajo, reconociéndolo cuando determina otros beneficios (como el acceso a jubilaciones, por ejemplo). Las medidas más extendidas en este tipo de objetivo son el avance en las mediciones estadísticas a través, principalmente de las encuestas de uso del tiempo y la medición en las cuentas públicas.

Las políticas que tienden a reducir el trabajo de cuidado no remunerado son aquellas que proporcionan sustitutos a las familias para aliviar las cargas que supone el cuidado. Una manera de reducir este trabajo es a partir de la expansión de la infraestructura pública, asequible y de calidad, sobre todo del cuidado infantil, y los criterios de acceso a los servicios y de localización.

Por último, las políticas de redistribución son aquellas que buscan reasignar la responsabilidad de brindar cuidado, tanto entre personas (según sus géneros), como entre las familias, el Estado, el mercado y la comunidad. Un ejemplo de esto es cuando los varones toman una mayor proporción de tareas domésticas y cuidado infantil. Otro ejemplo es cuando los gobiernos brindan apoyo escolar luego del horario de la jornada educativa, o establecen centros de día para las personas mayores.

Es importante tener en cuenta que invertir en políticas de cuidado tiene un gran potencial para el crecimiento del empleo. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019), el sector de los cuidados remunerados comprende una gran diversidad de personas trabajadoras de los servicios personales, como el personal de enfermería, el personal médico, y trabajadoras y trabajadores del cuidado personal y trabajadoras y trabajadores domésticos, que seguirá siendo una fuente de empleo en el futuro.

La expansión de la infraestructura pública de cuidados tiene efectos potenciales en el incremento de la participación económica de las mujeres. En Argentina, existen dos estudios que analizaron el impacto de la expansión de espacios de cuidado en la participación laboral femenina. Ambos mostraron que la creación de salas de educación inicial tuvo un efecto positivo en la probabilidad de empleo femenino (Berlinsky y Galiani, 2007). Por otra parte, un estudio sobre los Centros de Primera Infancia (CPI) de la Ciudad de Buenos Aires encontró que las madres de niñas y niños que asistían a un CPI estaban ocupadas en un 70%, lo que casi duplica la tasa de ocupación de mujeres con características similares en la Ciudad de Buenos Aires (45%), según la Encuesta Permanente de Hogares de la Dirección de Estadística del GCBA (2018). Otros efectos positivos son el elevado nivel de satisfacción que expresaron madres, padres y cuidadores principales con los centros destacando la ampliación de oportunidad para ocuparse en el mercado de trabajo (FLACSO, 2018). Un estudio previo sobre los mismos centros había revelado que el 25% de personas adultas responsables de niñas y niños afirmó que pudo retomar su actividad laboral; 19% logró aumentar la cantidad de horas de trabajo; y 13% pasó de la inactividad a la búsqueda activa de empleo. En forma complementaria, otro dato ilustrativo de esta situación es el hecho de que 81% de madres y padres aseguran que a partir de la incorporación al programa pueden “llegar más cómodo a fin de mes” (citado en Díaz Langou et al, 2019).

Por último, en términos agregados, diversos estudios han calculado la tasa de retorno de la ampliación en infraestructura de cuidados, vía generación de puestos de trabajo y recaudación fiscal. Un estudio de CIPPEC mostró que, en el escenario de mínima, existe un efecto de crecimiento del PBI de 4,2% y un aumento de 1.019.000 puestos de trabajo que aumentaría el empleo femenino en un 7,8% (CIPPEC, 2019). También OIT demostró a nivel global el impacto positivo de la inversión en cuidados sobre el empleo femenino y el retorno que se obtiene en ingresos fiscales (OIT, 2019).

Desde esta lógica diversos estudios que han investigado a través de metodologías cualitativas las percepciones, necesidades y las maneras como se presenta el cuidado en esos ámbitos (Zibecchi, 2020; Fournier, 2020), muestran, al menos, los siguientes elementos:

Aparece la “propia elección” como un elemento clave y, en ese sentido, las demandas de las mujeres estarían dirigidas a poder ejercer el derecho a cuidar y recibir las condiciones adecuadas para ejercerlo. En ese sentido, pueden aparecer demandas que escapan a las prestaciones propias de un programa social y llaman a resolver problemas estructurales ligados a cuestiones como, por ejemplo, la infraestructura social que garantice la calidad de los

espacios de cuidado donde mujeres de sectores populares pueden dejar a sus hijas y/o hijos, o la calidad y condiciones de hábitat para ejercer las actividades de cuidado en condiciones de seguridad. Entre estas figuran el acceso a agua segura, redes de saneamiento, gas, electricidad. En contextos de precariedad económica, en ocasiones la falta de estas condiciones de hábitat propicias limita aún más el tiempo de las mujeres y las cargan con las tareas vinculadas a garantizar el acceso a estos servicios básicos para la provisión de cuidados.

Se reconoce lo esencial del rol de las mujeres en ámbitos comunitarios que proveen cuidado infantil, servicios de nutrición, apoyo escolar. Esto da cuenta del importante rol que cumplen para las mujeres que utilizan con frecuencia esos espacios y para las que desempeñan funciones en ellos. Para las primeras, constituyen un espacio que soluciona el cuidado de muchas mujeres, aliviando esta responsabilidad. Para las segundas, representan una oportunidad de trabajo (aunque no se lo remunere como tal) (Zibecchi, 2020). En este sentido, el trabajo que realizan las mujeres en las organizaciones comunitarias cubre las falencias y debilidades de la oferta pública en los territorios donde esa oferta es escasa o inexistente. Por ello, se vuelve clave reforzar esa tarea, en términos de jerarquización y profesionalización de las cuidadoras, así como producir registros e información específica que permita un adecuado seguimiento y monitoreo.

Las demandas de las mujeres en espacios comunitarios estarían destinadas a que se reconozca el trabajo que desarrollan, a través de instancias de formación y profesionalización de sus tareas, así como a través de la percepción económica de un estipendio que pueda equivaler a un salario (Zibecchi, 2020).

Es importante destacar que los avances de las políticas de cuidado han sido analizados también desde la perspectiva de quienes reciben los cuidados, poniendo especial atención en la calidad y suficiencia. La agenda de primera infancia, por caso, tiene especial preocupación por la calidad de los cuidados desde la perspectiva del desarrollo (capital humano) de niñas y niños.

Capítulo 2. El Programa Potenciar Trabajo

El Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo se creó el 18 de marzo de 2020 con la intención de “redireccionar los lineamientos de los programas existentes”⁵. En este sentido reemplazó a los programas Hacemos Futuro y Proyectos Productivos Comunitarios y reunió a sus titulares, asumiendo como principal objetivo favorecer la empleabilidad de aquellas personas en situación de alta vulnerabilidad social y económica, así como la generación y fortalecimiento de propuestas productivas gestionadas a nivel individual y/o asociativo que favorezcan el mejoramiento de ingresos y la autonomía económica⁶.

Con tal fin, este programa se propuso llevar adelante diversas acciones que promovieran la Economía Social y Popular, y su participación en la generación de valor. Partiendo de la premisa de que la integración socioproductiva entre actores gubernamentales y no gubernamentales fomenta el desarrollo local y la creación de nuevos puestos de trabajo, el Potenciar Trabajo se propuso impulsar el trabajo conjunto entre los gobiernos provinciales/municipales, las universidades y organizaciones de la sociedad civil, las cuales se constituyen en Unidades de Gestión (UG) o Unidades de Gestión Asociadas. En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social promueve el establecimiento de convenios tanto con Unidades de Gestión Gubernamentales (UGG) como con Unidades de Gestión No Gubernamentales (UGNG), cuya autoridad de aplicación varía según el caso⁷.

Ahora bien, todas las UG tienen como propósito la promoción, la implementación y el seguimiento de los proyectos socioproductivos, sociolaborales y sociocomunitarios que comprende el programa. Dentro del eje socioproductivo se insertan aquellas líneas de acción que impulsan el trabajo colectivo para la producción de bienes y servicios para la comunidad, entre ellas: (a) reciclado y servicios ambientales; (b) construcción, infraestructura social y mejoramiento barrial y habitacional; (c) agricultura familiar y producción de alimentos; (d) producción de indumentaria y otras manufacturas; y (e) comercio popular.

En lo que respecta al eje sociolaboral, se trata de líneas pensadas para la formación (capacitaciones, talleres, prácticas formativas) en oficios y la mejora en la empleabilidad, tales como: (a) innovación para la terminalidad educativa de la población adulta; (b) mejora de la empleabilidad y apoyo a la búsqueda de empleo; (c) formación profesional; (d) certificación de competencias laborales; (e) entrenamiento para el trabajo en ambientes laborales; (f) cooperativismo; e (g) inclusión financiera.

Por su parte, el eje sociocomunitario integra aquellas acciones orientadas a reforzar el trabajo realizado en la comunidad a partir de la articulación con los distintos actores presentes en el territorio. En este caso, las líneas planteadas para la presentación de este tipo de proyectos son: (a) la promoción de la salud; (b) deporte, cultura y arte; (c) soberanía alimentaria; (d) dispositivos de apoyo a la plena igualdad de oportunidades entre titulares de distintos géneros; y (e) tareas de cuidado. Puntualmente, esta última línea se focaliza en el reconocimiento del trabajo que ha sido históricamente realizado por las mujeres en lo que

⁵ Resolución 121/2020, p. 1.

⁶ Resolución 121/2020; MDS, 2020^a.

⁷ Cuando se encuentran conformadas por organismos gubernamentales, esta corresponde al Gabinete de Asesores, mientras que cuando están comprendidas por organizaciones no gubernamentales, quien asume dicha función es la Secretaría de Economía Social, ambas insertas dentro del MDS (MDS, 2020^a; Resolución 121/2020).

respecta al cuidado de niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad (MDS, 2020a; Resolución 121/2020).

En este sentido, en pos de impulsar la creación de estos proyectos y fortalecer los ya existentes, el Programa Potenciar Trabajo prevé dos prestaciones diferenciadas. La primera de ellas consiste en una prestación económica individual –denominada Salario Social Complementario–, equivalente al 50% del salario mínimo, vital y móvil, cuya finalidad radica en contribuir a la mejora de los ingresos de las personas titulares. La segunda se basa en subsidios otorgados a las UG, pensados para la implementación, desarrollo y fortalecimiento de los proyectos recientemente mencionados (Resolución 121/2020; MDS, 2020a; Dirección General de Información Social Estratégica, 2021b).

Como requisito para garantizar su permanencia en el programa, las personas titulares deben cumplir con alguna de las dos actividades previstas, esto es, por medio de la integración de algún grupo de trabajo en el marco de un proyecto inserto en los ejes destacados (el socioproductivo, sociolaboral o sociocomunitario) y/o la finalización de sus estudios formales (nivel primario y secundario). Adicionalmente, deberán acreditar el cumplimiento de las obligaciones asumidas, en el primer caso, solicitando el Certificado de Trabajo (CETRA) a la Unidad de Gestión correspondiente y, en el segundo, presentando tres veces al año a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) el Formulario de Terminalidad Educativa (FOTE), firmado por la institución educativa a la que asisten. No obstante, cuando los ingresos al Potenciar Trabajo estén vinculados a situaciones de violencia por motivos de género y/o derivaciones provenientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, estas corresponsabilidades (a. la integración en un grupo de trabajo; b. la terminalidad educativa; y c. la certificación) no tendrán vigencia, sino que se acordará de manera individual con cada persona destinataria sus deberes específicos, priorizando su seguridad y el acceso a oportunidades para la construcción de un nuevo proyecto de vida. Adicionalmente, en estos casos se propicia la intervención de los Ministerios de Mujeres, Género y Diversidad y de Justicia y Derechos Humanos (Resolución 121/2020; MDS, 2020a). Por último, el programa prevé, en todos los casos, la inscripción de las personas beneficiarias en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP), el cual es concebido como un instrumento destinado a la visibilización, el reconocimiento y la formalización del trabajo que se realiza (de manera individual y/o colectiva) por fuera del mercado de trabajo asalariado (Resolución 121/2020; Secretaría de Economía Social, 2021).

La línea de cuidados del Programa Potenciar Trabajo

El Programa Potenciar Trabajo, particularmente en las líneas de cuidados y dispositivos de apoyo a la plena igualdad de oportunidades entre los géneros, aborda un tema crítico para la igualdad de género y el bienestar de las mujeres. Es una política que explícitamente persigue un objetivo de mitigar las desigualdades de género, ya que problematizan la desigual distribución de las tareas de cuidado asociadas a los roles y mandatos de género y, en consecuencia, se propone generar condiciones de trabajo más favorables para las titulares que se ocupan en los ámbitos de cuidado, a la vez que una mayor corresponsabilidad de género en los cuidados. Sin embargo, también se puede analizar si el enfoque de género está presente de manera transversal en la operatoria de los proyectos y las prácticas de quienes se desempeñan en ellos.

El Programa Potenciar Trabajo, específicamente en la línea de cuidados, aborda un tema crítico para la posibilidad de participación económica de las mujeres, lo cual es ya un indicador de sensibilidad al enfoque de género desde el abordaje de un obstáculo central para la participación económica de las mujeres, por un lado, y el reconocimiento de que se trata de un sector ocupacional clave por la cantidad de mujeres que se desempeñan en él. Sin embargo, no solo los proyectos que se encuadran en esa categoría, sino los que se ubican en las otras líneas de apoyo, pueden o no producir efectos transformadores en sus prácticas en la línea de la mayor o menor sensibilidad de género que adopten.

Como se comentó, existen tres áreas de proyectos en los que se organiza el programa: i) socioproductivos, ii) sociocomunitarios y iii) sociolaborales. Los proyectos sociocomunitarios contemplan acciones que tienden a reforzar el trabajo dirigido a la comunidad y el territorio, priorizando valores de solidaridad, cooperación, generación de redes y trabajo colectivo. La línea de cuidados es una tipología específica de este grupo de proyectos que “supone el reconocimiento del trabajo históricamente realizado, en general, por las mujeres en lo que respecta al cuidado de niños y niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidades, entre otros” (Documento Programa Potenciar Trabajo).

La lectura de los documentos del programa permite apreciar que aparecen dos dimensiones desde las cuales se analizan o abordan las políticas de cuidado. En primer lugar, está la noción de políticas con respecto a las tareas de cuidados, mencionadas con anterioridad, en donde se busca alivianar el trabajo resarcido a las titulares de dichas tareas.

En segundo lugar, el cuidado se presenta como un sector de oportunidad laboral para las trabajadoras del cuidado, sean de espacios comunitarios que ya están insertas en ese sector, sea de potenciales trabajadoras que puedan insertarse en este sector ocupacional. De este modo, no solo constituye una barrera para la incorporación económica de las mujeres, a la cual el Estado puede contribuir, sino en sí mismo es un espacio de empleo. Desde esta acepción, el cuidado aparece como un espacio generador de empleo que reconoce que una proporción importante de mujeres se ha empleado tradicionalmente en el trabajo comunitario o el trabajo en otros sectores que brindan servicios asociados al cuidado: comedores, espacios comunitarios, etc., inclusive el servicio doméstico remunerado.

A estas dos acepciones se debe sumar la noción de los cuidados en ámbitos comunitarios. Frente a una insuficiente infraestructura de cuidados de calidad y de cercanía a las familias, los ámbitos comunitarios se han constituido en una solución para las mujeres que no pueden tercerizar el cuidado a partir de la contratación de servicios privados o ayuda remunerada. De esta manera, comedores, merenderos u otros suelen funcionar como ámbitos que resuelven la necesidad de proveerse de cuidados. También estos ámbitos representan formas de militancia y activismo social, confesional o político que aparecen frente a necesidades no resueltas en el ámbito territorial (Sanchis, 2020). Esta dimensión es la menos estudiada y reconocida en la provisión de cuidado. Sin embargo, es una dimensión clave en el Programa Potenciar Trabajo.

A partir de la concepción de los cuidados como un ámbito fundamental de intervención estatal que permita una redistribución más justa y democrática, entre familias, comunidad, Estado y mercado, y entre mujeres y varones, se sintetizan algunas consideraciones presentes en el desarrollo de esta sección que guiarán el desarrollo del presente estudio exploratorio y fijarán sus alcances.

El Ministerio de Desarrollo Social entiende a los cuidados como una necesidad, un trabajo y un derecho. Sobre esta concepción incluye una línea específica en el Programa Potenciar Trabajo. En los fundamentos está presente la intención de abordar las desigualdades de género en la producción y distribución del cuidado. Sin embargo, una primera revisión de los proyectos permite advertir que prima la noción de reconocimiento del trabajo de cuidados (y su profesionalización), más que de redistribución, aunque exista la intencionalidad de que los servicios de cuidados que pudieran ofrecerse a través del programa contribuyan a resolver el cuidado de niñas y niños, uno de los principales condicionantes de la participación de las mujeres en el empleo.

Los cuidados están presentes (en términos de lineamientos teóricos) en el Programa Potenciar Trabajo en sus dos dimensiones: como ámbito de trabajo remunerado y como servicio que contribuye a derribar barreras de acceso a otras oportunidades laborales. En el primer caso, es un sector de actividad donde las titulares ejercen su actividad ocupacional y, en el segundo, es un servicio que el programa contribuye a brindar (sea destinado a las propias titulares o a otras personas y familias que lo requieran).

La dimensión comunitaria del cuidado es especialmente considerada. En este sentido, es importante advertir que los cuidados son prestados en el ámbito comunitario por mujeres que trabajan de manera no remunerada y que, si bien pueden no demandar un ámbito que formalice su actividad ocupacional, pueden existir demandas asociadas a mejorar la infraestructura para ejercer su derecho a cuidar. Si bien esta dimensión es la menos explorada en términos de políticas públicas, en el marco del Programa Potenciar Trabajo es un ámbito de especial relevancia. También se prestará atención a la existencia de proyectos vinculados con esta área de trabajo o de vinculación entre el Potenciar Trabajo y otras líneas de política pública que pueden brindar solución a estas demandas. El segundo elemento es la demanda de reconocimiento de esta actividad, lo cual puede suponer un reconocimiento económico o un reconocimiento simbólico. Y la necesaria preparación y jerarquización de esta tarea.

Capítulo 3. La implementación de la línea tareas de cuidados en el Potenciar Trabajo

Este apartado presenta los principales resultados del análisis realizado a partir de la sistematización y análisis de información secundaria (documentación del programa) y la indagación de fuentes primarias (entrevistas).

El trabajo de campo llevado adelante para el presente estudio comprendió la realización de un total de 45 entrevistas individuales y grupales, en las cuales participaron 78 personas que se encuentran vinculadas a la gestión del Programa Potenciar Trabajo y a los proyectos de cuidados en alguna de las ocho Unidades de Gestión (UG) que conforman la muestra del estudio, a saber: (a) gubernamentales (Avellaneda, Chaco, Mercedes, Partido de la Costa y Tucumán) y (b) no gubernamentales (Ciudad de Buenos Aires, San Martín y Tres de Febrero).

Análisis a partir de una muestra de proyectos

Para llevar adelante el mapeo y la sistematización de los proyectos de cuidados de los planes de actividad del eje sociocomunitario del Potenciar Trabajo, se realizó un relevamiento de corte exploratorio descriptivo, metodológicamente sustentado en el análisis documental.

El universo de proyectos analizados consta en total de 107 casos. Del total se seleccionó una muestra de 15 proyectos que han sido relevados en profundidad a partir del estudio de campo. Los criterios de selección de la muestra están estrechamente vinculados a la pretensión de brindar representatividad territorial, diversidad en los recorridos y trayectorias de las Unidades de Gestión (UG), en sus grados de avance (más incipientes a más desarrollados), heterogeneidad en los procesos de construcción de las propuestas y en los diálogos multiactorales, en las variantes de implementación y en brindar mayor amplitud respecto a los niveles de gobierno.

Se observa que en general existe una mayor proporción de proyectos vinculados a la línea de cuidados y que, de acuerdo con los niveles de gobierno de las jurisdicciones a las que pertenecen sus Unidades de Gestión, no se manifiesta variabilidad.

Siguiendo los proyectos analizados presentados para la línea de tareas de cuidados se estima que un total de 5.329 titulares serían personas beneficiarias del programa. En total, sumando a beneficiarias y a beneficiarios de la línea correspondiente a dispositivos de apoyo a la plena igualdad de oportunidades entre titulares de distinto género a un resultado de 5.494 personas beneficiarias.

De aquellos proyectos correspondientes a la línea de cuidados (84/107) se verifica que son escasos los que incluyen y mencionan a las personas que realizarán estas tareas. En relación con la población destinataria del cuidado, entre aquellos proyectos que presentan información detallada al respecto emerge que alrededor de la mitad están destinados a niñas y niños en la primera infancia, el resto a personas mayores no autovalentes y, en menor medida, a personas con discapacidad. La gran mayoría no presenta diagnósticos o estudios de base sobre la cual erigir los objetivos de los proyectos, sin embargo, en algunas ocasiones se han presentado esquemas o planes de trabajo que contemplan la etapa de diagnóstico como una instancia inicial una vez comenzada la cadena de actividades. En este sentido, se puede inferir que

existen mapeos de actores y georreferenciación de lazos comunitarios previos sobre los cuales montar los proyectos que redundan y se reflejan en las articulaciones y alianzas que realizan las diferentes Unidades de Gestión y que podrán capturarse mejor en el campo.

Se observaron las palabras empleadas de forma prevalente para nombrar los proyectos de la línea y el cuidado aparece en el epicentro acompañado de las connotaciones tangenciales que se inscriben en la órbita de este concepto y la interpretación que hace el territorio de este. Se puede ver que el cuidado aparece ligado al género. A su vez, emergen los sujetos receptores de cuidado concentrados sobre todo en el concepto de familia, personas con discapacidad, primera infancia y personas mayores (no autovalentes). En cuanto a quienes realizan los cuidados, mayoritariamente aparecen en un rol de auxiliares, cuidadoras y cuidadores, operadoras y operadores. Es destacable que no aparece el concepto de trabajo o empleo, aunque sí se realiza la idea de servicios.

En cuanto a la frecuencia de palabras empleadas para nombrar los proyectos de la línea de Dispositivos para la plena igualdad de oportunidades entre titulares de distintos géneros, se obtiene que el género se vuelve central, es decir se menciona mayoritariamente en los proyectos. También se hace alusión a la diversidad y a la población LGBTQ+ y en menor medida a las mujeres, lo que dejaría inferir que la conceptualización de género es amplia. Por último, se destacan la promoción de derechos y la erradicación de la violencia como vértices que organizan las bases desde las cuales se presentan los proyectos.

En cuanto al foco de los proyectos y sus objetivos se desprende que un 42% se orienta a la sensibilización comunitaria y a las capacitaciones vinculadas a hacer extensiva la difusión de derechos. En casi la misma proporción, hay proyectos que destinan sus esfuerzos en la asistencia, reconociendo la formación como herramienta clave para mejorar la actividad y sobre todo la calidad de vida de las personas receptoras del cuidado, pero no menciona explícitamente el reconocimiento económico.

En este sentido, hay 15 proyectos que pretenden formar para la empleabilidad cubriendo ambos aspectos: la profesionalización mediante capacitaciones que buscan la inserción sociolaboral de titulares a partir de prácticas profesionalizantes previamente pactadas y su consecuente posibilidad de inserción laboral.

En consonancia, resulta interesante destacar que en estos últimos proyectos emerge el propósito de jerarquizar y visibilizar a los cuidados como un trabajo, objetivo que merece especial atención ya que condensa un aporte sustancial que habilita la posibilidad de pensar el cuidado desde las políticas públicas con anclaje territorial y desde un enfoque de género. En general, estos proyectos son los que identifican a priori las demandas territoriales, cuentan con un mapeo de lugares físicos donde realizar las actividades y proponen una articulación con otras instituciones para la ejecución del programa. Estas articulaciones se ponen de manifiesto, ya sea con otros organismos de distintos niveles de gobierno y de áreas especializadas dentro de los mismos municipios y gobiernos provinciales como fuera de ellos.

Asimismo, se destacan alianzas con organizaciones barriales y territoriales que constituyen partes fundamentales del armado de los planes de actividades. En este sentido, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan las unidades de gestión, se resaltan las alianzas con organizaciones que prestan sus espacios físicos e infraestructura y muchas veces materiales para la implementación de los programas. A su vez, son estos programas los que detallan con mayor profundidad el rol de las personas que cuidan

mencionando las barreras que obturan las posibilidades de estas para acceder al mercado de trabajo, pero también a las oportunidades de insertarse en el mismo a partir de una real intervención estatal respetuosa de las dinámicas y desarrollos territoriales. En cuanto a los modos de organización del trabajo, solo en un caso se mencionó el cooperativismo como forma de distribución horizontal del trabajo.

Con relación a la conceptualización de los cuidados que imprimen los territorios se evidencia que en general el foco está puesto en la población destinataria del cuidado y desde allí se erigen las propuestas. En este sentido, se destaca una prevalencia de la concepción del cuidado como herramienta para mejorar la calidad de vida de las infancias, personas adultas no autovalentes y aquellas que presentan alguna discapacidad. Por tanto, el cuidado entendido como educación con soporte pedagógico que pone la atención en la recreación y enseñanza de calidad es el que más abunda. Por su parte, el cuidado como salud es otro registro que se exacerba en igual medida que el cuidado entendido como un espacio de red de contención comunitaria. En la misma línea argumental que se viene presentando, en menor medida aparece el cuidado como profesión o como trabajo y, por último, en algunos casos aislados se presenta el cuidado como una barrera para el acceso igualitario de mujeres en el mercado de trabajo.

Paralelamente, y en lo concerniente al enfoque de género o menciones adicionales en esta línea, existen proyectos que incluyen lenguaje no binario e inclusivo en sus presentaciones. Es importante resaltar que existen experiencias de la línea de cuidados en los que se destaca explícitamente la importancia de jerarquizar el cuidado como un trabajo ya que mejora el posicionamiento de las mujeres de los sectores populares transformando sus espacios en arenas para luchar por el reconocimiento público de las tareas que realizan y liberando el tiempo dedicado al cuidado de otras mujeres de sus entornos más cercanos.

Por último, emergen diálogos incipientes entre ambas líneas de proyectos en los que comulgan, por ejemplo, un fuerte enfoque de derechos y promoción de estos al tiempo que se promueve la asistencia de personas con discapacidad, adultas y adultos mayores con necesidades de cuidado o infancias. Este intercambio, aunque más no sea intencional o planificado, da la pauta de articulaciones posibles que cimientan las arenas necesarias para potenciar el programa.

Las Unidades de Gestión desde la perspectiva de sus protagonistas

En lo que respecta al trabajo de campo, de las 45 entrevistas realizadas, 16 se realizaron de forma presencial y 29 bajo modalidad virtual. La duración promedio fue de 76 minutos cada una. Los encuentros fueron grabados con el consentimiento de las personas entrevistadas y transcritos de forma textual para su posterior análisis. Durante todo el trabajo de campo se garantizaron los principios de consentimiento informado, anonimato y confidencialidad de todas las personas involucradas.

El procesamiento del material empírico provisto por las entrevistas, etapa necesaria para la realización posterior del análisis temático, requirió de la elaboración de un instrumento (grilla/matriz) que permitiera sistematizar y ordenar la información obtenida, así como también favorecer la comparación entre los relatos de las personas entrevistadas.

Con fines de una mejor comprensión analítica, a continuación, se presentan los resultados organizados bajo dos grandes subuniversos (UG gubernamentales en primer lugar y UG no gubernamentales en segundo lugar). Esto permite observar con mayor detalle los puntos salientes de las características y experiencias de los modelos de gestión del Programa Potenciar Trabajo y de los proyectos de la línea tareas de cuidados que tienen lugar en cada uno de ellos.

Las Unidades de Gestión Gubernamentales

En lo que respecta al Ministerio de Desarrollo Social, la figura de Referentes Regionales ocupa un lugar central en la gestión cotidiana del programa. El trabajo que ellas y sus equipos realizan supone una multiplicidad de tareas. Entre estas, una de las principales consiste en “acompañar” a los equipos de las UG en el diseño y ejecución de sus Planes de Actividad, esto es, el plan en el que, conforme a lo solicitado por el Ministerio, se vuelcan los proyectos a desarrollar por cada jurisdicción, junto con sus objetivos, su descripción, los aportes esperados, articulaciones, nómina de personas involucradas y sus características sociodemográficas, costos, entre otros.

Además de un arduo trabajo administrativo, dicha tarea supone la instauración y sostenimiento de un diálogo continuo con cada UG para ver “*qué cosas sí están siendo posibles y qué cosas no, y qué cosas se podrían facilitar*”, así como “*qué otras herramientas podríamos pensar [para] fortalecer esos proyectos*” (Referente Regional I). En especial, en el marco de la coyuntura sanitaria impuesta por la pandemia de COVID-19 y frente a la imposibilidad de viajar y reunirse personalmente con los equipos locales, ellas intentan no quedarse “*solamente con la letra, con un Excel*” (Referente Regional II) sino fomentar, en cambio, un diálogo cercano que les permita proveer a las UG la información y las herramientas necesarias para que puedan constituirse como “*fuentes de consulta*”, “*referencias gubernamentales de gestión pública*” (Referente Regional III).

Lo que se busca desde el Ministerio es que los equipos locales a cargo del Potenciar Trabajo puedan atender más que al simple cumplimiento de una contraprestación en una labor requerida por la jurisdicción en cuestión y reflexionen sobre una propuesta que favorezca la inclusión sociolaboral de las personas titulares.

Ahora bien, por otro lado, según las funcionarias entrevistadas, este cambio de mirada también se vincula con la posibilidad de pensar más allá de los proyectos productivos y revalorizar el eje sociocomunitario y, más específicamente dentro de este, la línea de tareas de cuidado.

Adicionalmente, otro de los lineamientos respecto a la gestión del programa que se busca transmitir radica en la importancia de que, en cada UG, se tomen en consideración las actividades que las y los titulares ya venían realizando antes de ingresar al programa. Según las Referentes Regionales, un gran número de personas destinatarias ya accedían a un ingreso mediante su trabajo en el marco de la economía popular. Por tal motivo, lo que se requiere desde la política pública es poder identificar y fortalecer tales actividades (brindarles más herramientas, nuevos conocimientos, certificar los saberes que ya traen a través de capacitaciones) para que alcancen una mayor capacidad de producción y/o puedan insertarse en el mercado de trabajo formal.

No obstante, de acuerdo con el diagnóstico de estas funcionarias, los modos en los que los equipos locales se organizan, así como las herramientas de las que disponen para llevar adelante la gestión del programa son bien heterogéneas. En efecto, ellas distinguen ciertos factores específicos que explicarían las diferencias entre las UG en lo que refiere a cómo se realiza esta labor. Uno de estos factores está asociado a las trayectorias diferenciales en la implementación de programas de transferencias condicionadas de ingresos. Mientras algunas de ellas han participado en instancias previas y cuentan, por tanto, con una amplia experiencia, otras en cambio son primerizas en esta labor. A su vez, otro de los factores mencionados corresponde a las áreas de las cuales dependen estos equipos, así como las áreas que participan en la definición, formulación y ejecución del Plan de Actividades. Según las Referentes Regionales este elemento posee una marcada incidencia en la mirada que detenta la jurisdicción y en aquello a lo cual le otorga mayor peso. De allí también la centralidad de la selección de las personas que están a cargo, es decir, que componen y conforman las UG. En esta misma línea, las articulaciones que los equipos locales del Potenciar Trabajo entablan con otras entidades gubernamentales y/o no gubernamentales constituyen otro de los puntos que las entrevistadas destacan con especial hincapié. Este diálogo y trabajo conjunto no solo les permite recuperar el recorrido y los saberes previos de estas organizaciones para nutrir sus propias líneas de acción, sino aspirar a un mayor alcance en términos del impacto deseado. Por último, estas referentes también mencionan como un elemento clave el vínculo que las y los responsables locales construyen con las personas titulares. Aquí se destaca el caso de aquellas UG que se esmeran por vincularse con cada titular, conocer las particularidades de su historia, su contexto, sus habilidades, sus saberes previos y trayectorias para, a partir de allí, trabajar para potenciarlas.

Las trayectorias de las UG seleccionadas en este estudio varían en más de un aspecto. Por un lado, estas presentan distintos bagajes y experiencias (algunas más robustas, otras más incipientes) en relación con la gestión de programas sociales. Mientras algunas de ellas ya vienen participando activamente hace años en la implementación de políticas como el Potenciar Trabajo, otras recién inician acciones en este campo. Por el otro, el recorrido en proyectos de cuidado también constituye un elemento de diferenciación. Ciertas UG trabajan hace tiempo en esta línea, entretanto otras encuentran en el programa una plataforma a partir de la cual comenzar a pensar más puntualmente en esta temática.

En todos los casos, las UG dependen de áreas cuya incumbencia excede al Potenciar Trabajo, en tanto también gestionan otros programas sociales, además de este último. De acuerdo con ciertos equipos como el de Chaco, esto habilita que los diferentes programas que dependen de la misma entidad gubernamental se relacionen y entablen diálogos con el fin de brindar respuestas más específicas y eficaces de acuerdo con cada demanda.

Asimismo, a su interior, los equipos de las jurisdicciones consideradas reúnen diferentes perfiles que les permiten abordar de manera interdisciplinaria los proyectos en curso. Más puntualmente, todos ellos disponen de una estructura interna subdividida en dos áreas: (a) una abocada a la parte más técnica, esto es, al seguimiento de las obras, y (b) otra que se ocupa de la "parte social". La primera está conformada por arquitectas o arquitectos, maestros mayores de obra y/o personas formadas en oficios (tales como albañilería, electricidad, plomería, gas), quienes asumen la tarea de brindar asesoramiento técnico y supervisar las obras de construcción, mejora y mantenimiento que se llevan adelante en el marco del Potenciar y que, en general, corresponden al eje socioproductivo. La segunda, en su mayoría, integrada por profesionales de la Psicología, el Trabajo Social y en un caso por una docente con

trayectoria en asociaciones civiles y movimientos sociales. Estas personas tienen a su cargo la definición y organización de las acciones que se realizan en el territorio, así como la vinculación y el seguimiento de titulares.

Las UG examinadas disponen de un conjunto de lineamientos comunes y transversales que buscan cumplir en todos los proyectos, sin importar el eje en el cual estén contenidos. Tales pautas y acuerdos establecidos al interior de cada caso ponen de manifiesto aquello que estos equipos ponderan y a lo cual atribuyen mayor relevancia a la hora de afrontar la gestión del programa.

Uno de estos lineamientos es la vinculación con titulares, la cual asume dos significados fuertemente ligados entre sí. Por un lado, se asocia con el trabajo personalizado con beneficiarias y beneficiarios del Programa Potenciar Trabajo, interiorizándose acerca de sus vidas, sus familias, sus problemas, ver cómo están. En otras palabras, es *“ese trabajo de acompañar”*. Por el otro, se relaciona con la necesidad de identificar a las personas, conocer sus características, aptitudes, experiencias, saberes y preferencias con el fin de hacerlas parte de un proyecto en el que crezcan en aquello que les interesa, en lugar de asignarlas de manera aleatoria a cualquier espacio con la mera intención de que cumplan con una contraprestación que justifique la percepción de la remuneración.

Asimismo, hacer de la perspectiva de género un eje transversal constituye otra de las líneas directrices que señalan la mayoría de estas jurisdicciones. De acuerdo con las personas entrevistadas, esto supone partir de la base de que hay una *“desigualdad estructural”* que hay que *“reparar”*, basada en el hecho de que las mujeres forman parte de un grupo históricamente vulnerado y excluido.

Otro de los criterios planteados por las UG se vincula con la comprensión, en especial para el caso de las titulares mujeres, de aquellas dificultades asociadas a la compleja tarea de conciliar los cuidados con el trabajo remunerado. De acuerdo con estos equipos, situaciones tales como el tener que ausentarse si sus hijas y/o hijos se enferman deberían ser contempladas y tomadas en consideración en este programa. Del mismo modo, se busca que, en la medida de lo posible, los espacios de trabajo reciban e integren a hijas e hijos de beneficiarias y beneficiarios, facilitando así su participación en los proyectos correspondientes.

Adicionalmente, un cuarto lineamiento mencionado por estas jurisdicciones tiene que ver con *“incrementar las posibilidades de empleabilidad”*, en tanto que los equipos locales entienden que su objetivo consiste no solo en garantizar la continuidad de titulares en el programa, sino en favorecer su acceso a un trabajo formal y a una remuneración más *“adecuada”*. Dicha intención se ve luego traducida en el despliegue de considerables esfuerzos mediante los cuales se pretende robustecer a las cooperativas de trabajo, así como también generar articulaciones para, por un lado, capacitar y certificar los saberes aprehendidos por destinatarias y destinatarios y, por el otro, facilitar su ingreso al ámbito privado.

Las UG analizadas destacan las articulaciones con otras áreas, instituciones y organizaciones como un elemento de especial centralidad en la gestión del Potenciar Trabajo. Fundamentalmente, su importancia está dada por el hecho de que estas permiten maximizar las posibilidades y resultados del programa, a partir de complementar y robustecer los recursos que este ofrece. De esta manera, las articulaciones constituyen en sí mismas una estrategia que permite maximizar los esfuerzos y recursos —económicos, materiales y humanos— que se destinan a la gestión de esta política. Más específicamente, estas abonan a

fortalecer la capacidad de las UG para: (a) aumentar la efectividad y la eficacia con que implementan el Plan de Actividades, y hacer frente a los desafíos que se presentan en el desarrollo de los proyectos; (b) disponer de una oferta de contraprestaciones diversa, atractiva y robusta; y (c) favorecer el proceso de inserción sociolaboral de las y los titulares. Estas UG promueven de forma activa la generación y el sostenimiento de una multiplicidad de alianzas estratégicas que involucran a actores institucionales y organizacionales de sectores y ámbitos por demás variados. En primer lugar, la mayoría de las UG indagadas cuentan para el desarrollo de los proyectos de cuidados con la cooperación estrecha de distintas áreas gubernamentales y/o programas sociales del mismo nivel de gobierno (municipal o provincial respectivamente). En efecto, la posibilidad de desplegar una red de articulaciones dentro de los gobiernos locales que facilite el acceso a recursos materiales y/o humanos/profesionales sin la necesidad de depender de otras fuentes de apoyo y financiamiento es destacado como una fortaleza propia de las UG de tipo gubernamental por varias personas entrevistadas en este estudio. Ahora bien, aun cuando las articulaciones locales se revelan centrales para el desarrollo del programa y los proyectos de cuidados, en la mayoría de los casos las UG suelen dar un paso más y entablar también cooperaciones con áreas de gobierno y programas sociales de nivel nacional, así como también con universidades, espacios comunitarios educativos y de cuidado (en general destinados a la primera infancia) y, en menor medida, con organizaciones sociales especializadas en las temáticas de interés de los proyectos (como fundaciones y movimientos sociales). De este modo, las articulaciones se entablan con entidades cuyos temas (salud, educación, promoción de derechos, género y diversidad, cuidados) y poblaciones de incumbencia (niñas, niños, adolescentes, familias, personas gestantes, adultas mayores, con discapacidad) presentan una notable heterogeneidad entre sí. Retomando lo mencionado en el párrafo anterior, la selección de las entidades u organizaciones con las cuales cada UG trabaja mancomunadamente resulta de especial relevancia para comprender las características específicas que asumen los proyectos de cuidados en cada una de ellas. Esto responde al hecho de que las articulaciones, por un lado, reflejan y dan cuenta de la dirección que cada UG quiere otorgarles a sus proyectos, pero, por el otro, de que estas también participan activamente en la impronta que los proyectos de cuidados adquieren en la práctica. Esto último se pone de manifiesto al observar la incidencia que estas tienen en cuestiones tales como: (a) las poblaciones que se abordan/priorizan como destinatarias de cuidados; (b) las características que asumen las capacitaciones (duración, contenidos, soporte, perfil de docentes); (c) las actividades que ofertan como contraprestaciones; entre otras. De allí que la huella indeleble que dejan las articulaciones en los proyectos de cuidados es fácilmente reconocible en los casos indagados en este estudio. Una proporción significativa de las articulaciones se encuentra destinada a consolidar una cooperación que permita: (a) garantizar espacios en los cuales llevar adelante las actividades y las prácticas que comprenden los proyectos; (b) brindar capacitaciones (cursos, especializaciones y diplomaturas de pregrado) en diversas temáticas de cuidados (lo cual incluye el diseño de los contenidos, el dictado de la formación y hasta la disposición del espacio físico y/o virtual requerido para ello); y (c) certificar saberes por medio de credenciales que cuenten con reconocimiento y valor simbólico con el fin de favorecer la inserción sociolaboral de quienes las realizan.

A partir de lo expuesto puede advertirse que el balance respecto a cómo resultan estas articulaciones en la práctica es marcadamente positivo. Tal es así que tanto los equipos a cargo de la coordinación de las UG como las entidades con quienes articulan mencionan que se

encuentran en constante y fluido diálogo por vía telefónica y que se reúnen asiduamente de forma presencial, en el caso de las articulaciones locales.

Por tales motivos, de cara al futuro, las UG y las entidades implicadas en estas articulaciones esperan poder sostener las alianzas de cooperación vigentes, y en especial potenciarlas en un escenario pospandémico. No obstante, sin ir en detrimento de ello, parte de quienes articulan con las UG mencionan la necesidad de contar con más recursos (materiales y técnicos) como elementos para potenciar la calidad de sus aportes y fortalecer los proyectos de cuidados de aquí en adelante. Al mismo tiempo, la mayoría de las entidades implicadas en las articulaciones esperan poder contribuir activamente en el diseño e implementación de estrategias de inserción sociolaboral de titulares. En este sentido, algunas contemplan incorporarlos dentro del área y/o programa gubernamental al cual pertenecen (al considerar que sus trayectorias y formaciones podrían aportar a la gestión).

Dado su carácter relativamente reciente, la línea tareas de cuidado representa una de las más incipientes del Programa Potenciar Trabajo. En efecto, tanto desde el nivel central como desde los equipos jurisdiccionales aún se despliegan considerables esfuerzos con el fin de: (a) promover su desarrollo en la totalidad de las UG del país y (b) robustecerla en aquellas jurisdicciones que la han implementado y han lanzado proyectos en la misma.

Algunas de las UG ya presentaban un recorrido en la temática previamente a su ingreso al Potenciar Trabajo. En este sentido, los equipos responsables de las UG de Tucumán y Avellaneda advierten que adherirse a esta línea supuso dar continuidad a un trabajo que ya venían realizando. No obstante, estos reparan en la importancia que posee el hecho de que en la actualidad el cuidado se constituya en un tema de interés y atención desde el nivel central/nacional y, por tanto, forme parte de la agenda del Ministerio de Desarrollo Social.

Ahora bien, independientemente de las trayectorias y recorridos previos, todas las UG examinadas han efectuado relevamientos y construido diagnósticos en sus territorios específicos acerca del estado de situación del programa en general (sus acciones en curso, infraestructura, herramientas, titulares, entre otros), y de la temática de cuidados en particular. En la gran mayoría de jurisdicciones, este “*mapeo*” ha consistido en la producción de datos primarios a partir de la realización de entrevistas individuales (telefónicas y/o presenciales según el caso) a cada titular del Potenciar Trabajo. Uno de los puntos coincidentes entre estas UG consiste en la definición de los cuidados como una tarea feminizada en la medida en que, en palabras de una integrante del equipo responsable de la UG del Partido de la Costa, esta “*ha sido históricamente asignada a las mujeres como algo natural*”. Estas jurisdicciones comparten el diagnóstico de que se trata de una labor que se delega principalmente en las mujeres, cuya carga y nivel de demanda se han visto fuertemente incrementadas en el contexto de la pandemia por COVID-19. En este caso, cabe destacar la mención adicional que hacen las UG de Chaco y Avellaneda con relación al peso que recae sobre la población LGBTI+ en lo que refiere a estas tareas. De acuerdo con estos equipos, gran parte de esta responsabilidad se adjudica no solo a mujeres cis y heterosexuales sino a otras poblaciones, lo cual representa una cuestión central a atender y responder como Estado. Un segundo punto que ciertas UG ponen de relieve radica en comprender a los cuidados como una labor informal que, si bien insume gran cantidad de tiempo, recursos y esfuerzos, no se encuentra regulada, aun cuando se realiza en el marco de un organismo u organización. En este sentido, para varios de los equipos jurisdiccionales responsables del Potenciar Trabajo, formalizar el cuidado supone capacitar a titulares y/o certificar las habilidades y saberes que

ya traen consigo e institucionalizar cualquier asociación destinada a ofrecer estos servicios. De allí el proyecto que varias de estas UG tienen en mente vinculado a la constitución de una cooperativa de cuidados que, enmarcada como una sociedad, reúna y organice titulares con diferentes perfiles (con capacitación en la atención de infantes, personas adultas mayores y personas con discapacidad) que busquen dedicarse a este trabajo. Adicionalmente, el carácter no remunerado de este trabajo constituye un tercer punto que la mayoría de las personas entrevistadas menciona. En efecto, en gran parte, los esfuerzos que despliegan las jurisdicciones examinadas para formalizar el cuidado se basan en su intención de hacer de esta actividad una tarea por la cual se reciba un salario que además sea adecuado.

Existe un diverso abanico de proyectos de cuidados que las UG analizadas implementan en el marco del Potenciar Trabajo. Todas ellas poseen más de una oferta de contraprestación que se inserta en esta línea, a excepción de la UG de Chaco que en la actualidad cuenta con una sola de este tipo. Todos los proyectos examinados responden a la vocación de recuperar y poner en valor actividades que las UG entienden vinculadas al cuidado, incorporándolas entre las contraprestaciones reconocidas y apostando a que el tránsito por el programa favorezca la inserción sociolaboral de titulares.

Características de los proyectos de cuidados

Se han identificado al menos tres líneas en el marco de las cuales las UG direccionan sus proyectos de cuidados y reconocen contraprestaciones: (a) formar, especializar y certificar los saberes de titulares relativos al cuidado de personas no autovalentes para luego favorecer la realización de prácticas que les permitan aplicar los conocimientos aprehendidos; (b) reconocer y jerarquizar las tareas de cuidados comunitarios que titulares vienen realizando en el territorio, valorizándolas y admitiéndolas como una contraprestación en sí misma; y/o (c) promover la incorporación de titulares en actividades puntuales dentro de servicios, espacios y programas gubernamentales ya existentes vinculados a cuidados. Sobre esta distinción analítica es importante señalar que, en la mayoría de los casos, distintos focos conviven en una misma UG, aunque encarnados en distintos proyectos.

Los proyectos susceptibles de ser agrupados en el primer foco, en líneas generales, se caracterizan por haber sido diseñados en el marco del Potenciar Trabajo y, en concordancia con los lineamientos centrales del programa, tienen por finalidad ofrecer una experiencia integral que contribuya a la futura inserción sociolaboral de titulares en el sector de cuidados (e.g. *"(...) las titulares aprenden un oficio vinculado a su trayectoria y su historia de vida súper significativo para ellas, de ser cuidadoras por ejemplo. Y eso se transforma en una herramienta de inserción ocupacional"*, perfil técnico-político del área de la que depende la UG de Tucumán). Estos proyectos suelen encontrarse estructurados en dos etapas. La primera se encuentra destinada a la formación y certificación de saberes de titulares en materia de cuidados. En este sentido, las UG buscan ofrecer capacitaciones especializadas en algunas de las poblaciones con mayores necesidades de cuidados –personas adultas mayores, con discapacidad no autovalentes y/o infancias y/o en temáticas afines –como Alzheimer–, para lo cual suelen establecer alianzas con otras instituciones que ofrecen credenciales que gozan de un mayor reconocimiento y valor simbólico que las que podrían otorgar localmente. Las formaciones, fundamentalmente cursos y diplomaturas, suelen ser cortas –de una duración máxima de entre 6 y 8 meses–, con el propósito de que no demoren las posibilidades de inserción laboral de quienes las realizan. En segundo lugar, estos proyectos contemplan una

instancia de prácticas (*“domiciliarias, comunitarias, institucionales y en EPI”*), en las que titulares completan su formación aplicando los conocimientos aprendidos.

Por otro lado, algunas UG reconocen, dentro de las posibles contraprestaciones, el trabajo de cuidados comunitarios que ya realizan algunas titulares en el territorio, sin demandar que estas realicen actividades adicionales para certificar su participación en el programa. En este caso, el foco está puesto en jerarquizar esas labores y garantizar que quienes las realizan cuenten con las condiciones adecuadas para llevarlas a cabo, incluidos los elementos de trabajo.

Finalmente, se identificó un tercer grupo de proyectos en los cuales se incorpora a titulares del Potenciar Trabajo a espacios, servicios o programas gubernamentales locales. En estas oportunidades, las iniciativas en el marco de las cuales contraprestan las y los titulares, específicamente en Espacios de Primera Infancia (EPI), Centros de Cuidado Infantil, escuelas, comedores comunitarios, unidades sanitarias, Centros de Atención Primaria de la Salud, entre otros, suelen existir y funcionar con anterioridad al programa. En estos casos, las personas titulares suelen incorporarse para realizar tareas que se relacionan de forma tangencial con el cuidado y que contribuyen al sostenimiento de esos espacios. Entre las actividades en las que participan se destacan: la realización de tareas de limpieza o mantenimiento de establecimientos de cuidados (jardines maternos, EPI); la participación como auxiliares docentes o para brindar apoyo escolar (e.g. *“En los jardines maternos (...) realizan tareas de auxiliar, auxiliar de limpieza pero también auxiliar de la seño”*); la preparación de alimentos en espacios comunitarios; la asistencia en la preparación de bolsones de alimentos; la realización de tareas territoriales y de asistencia en unidades sanitarias; entre otras. Algunas UG ya han avanzado en la realización de capacitaciones destinadas a titulares que participan en proyectos con este foco, aunque se encuentran vinculadas de forma tangencial con el cuidado (como bromatología).

Los proyectos de cuidado también se diferencian en lo relativo a las poblaciones a las cuales están destinados. La mayoría se encuentran abocados al cuidado de las niñas, luego de personas adultas mayores y, en menor medida, de personas con discapacidad de la comunidad/jurisdicción en la que se encuentran emplazadas las UG. Como iniciativa novedosa, es posible destacar el proyecto *“La Costa te Cuida”* de la UG de Partido de la Costa, destinado de forma exclusiva al cuidado de hijas e hijos de titulares del Potenciar Trabajo. Este se caracteriza por ofrecer la posibilidad de que titulares de distintas líneas del programa dejen a las infancias que tienen a su cargo en un dispositivo de cuidados de niñas en el que participan otras destinatarias del programa que forman parte de este proyecto de cuidados.

En la mayoría de los casos, los proyectos de cuidados son elaborados en un proceso liderado por los equipos técnicos y de coordinación de las UG junto con áreas del mismo nivel de gobierno (municipal o provincial respectivamente) con quienes articulan desde un inicio para gestionar el programa. Asimismo, las UG cuentan con el apoyo de funcionarias del Ministerio de Desarrollo Social (Referentes Regionales) quienes brindan soporte en la elaboración puntual de los proyectos de esta línea, así como en la confección general del Plan de Actividades. Este acompañamiento es valorado de forma positiva por las personas entrevistadas en el estudio, quienes consideran que la mirada del Ministerio contribuye a fortalecer y nutrir esta etapa inicial de la gestión del Potenciar Trabajo.

Por otro lado, en la etapa de elaboración de los proyectos, la trayectoria con la que cuentan las UG y las áreas con las que estas articulan en programas sociales previos, así como en iniciativas

de cuidados, parecen funcionar como un acervo del que estas se valen al momento de diseñar los proyectos de cuidados del programa. Más específicamente, algunas UG mencionan haberse inspirado para el diseño de sus proyectos, en experiencias previas que consideran valiosas en materia de cuidados (e.g. “[para el diseño del proyecto del dispositivo de cuidados] *pensamos en experiencias que tuvimos acá de guarderías comunitarias*”, integrante del equipo de coordinación de la UG de Partido de la Costa).

Una vez elaborados los proyectos, las UG inician una etapa crucial: la implementación. Además de las articulaciones que entablan con otras entidades de distintos ámbitos y niveles de gobierno, centrales para una adecuada y efectiva ejecución de los proyectos, estas cuentan con sostenes complementarios. En primer lugar, el Ministerio continúa en esta instancia acompañándolas a partir de apoyos concretos —como ofertas de formación en cuidados con certificación de entidades nacionales— que permiten complementar los recursos con los que cuentan para este fin las UG, así como enriquecer y dinamizar la implementación de los proyectos. Asimismo, de forma complementaria, algunas jurisdicciones, entre las que se destacan las de Tucumán y Chaco, mencionan la riqueza que supone entablar diálogos con otras UG. Estas vinculaciones, aun siendo informales, les permiten aprender de casos afines, compartir inquietudes e identificar modos de sortear dificultades, nutriendo así sus procesos de implementación a partir de las experiencias y saberes de otras UG.

Por otro lado, la etapa de implementación también supone la vinculación de titulares con los proyectos de cuidados. Con este fin, las UG se ocupan de contar con una caracterización acabada de titulares (conocer su perfil, sus experiencias laborales y formativas previas, sus preferencias y “deseos”) y, en base a ello, integrar los proyectos de cuidados por quienes manifiestan real interés en desarrollarse en este campo. En otras palabras, las UG evitan vincular de forma irreflexiva a titulares con este tipo de proyectos y suelen realizar convocatorias con la intención de que se sumen quienes se sienten especialmente a gusto realizando este trabajo.

Sin embargo, la vinculación de titulares con los proyectos no se ve libre de inconvenientes. Puntualmente, las UG mencionan que deben lidiar con una serie de situaciones vinculadas a dificultades para que la totalidad de titulares: (a) que se comprometan y cumplan con la cantidad de horas y actividades que requiere la contraprestación del programa y, en menor medida; (b) se interesen en formar parte de proyectos que favorezcan su inserción sociolaboral, en lugar de realizar tareas generales no profesionalizantes.

En gran medida, estos inconvenientes —que incluyen a titulares independientemente del proyecto en el cual se insertan—, parecen derivar de la aún incipiente apropiación de la nueva racionalidad que propone el Potenciar Trabajo por parte de titulares, el cual corre el eje de la mera terminalidad educativa, en contraposición a lo que proponía el Hacemos Futuro, y busca fomentar aquellas contraprestaciones que favorezcan de forma más directa una inserción sociolaboral.

De forma complementaria, entre los desafíos de la implementación de los proyectos, en la mayoría de las UG sus integrantes identifican la carga de cuidados de titulares, en especial de las mujeres, como una barrera que muchas veces dificulta que se cumplan con las contraprestaciones que exige el programa.

Finalmente, las UG coincidieron en que *“la pandemia ha sido el gran obstáculo”* de la etapa de implementación. El contexto sanitario y las medidas implementadas para frenar la propagación

del virus (fundamentalmente el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio y, más adelante, el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio) obligó a pausar durante meses algunos proyectos de cuidados que exigían presencialidad y a rediseñar otros (por ejemplo, traduciendo las capacitaciones a la virtualidad). La reanudación de los proyectos tal como se los ha diseñado inicialmente está ocurriendo en la actualidad, en el marco de un contexto de mayor apertura y flexibilización de las medidas adoptadas frente al virus.

Acompañamiento de los proyectos

La gestión de los proyectos de cuidados incluye una tercera dimensión vinculada al seguimiento de su implementación, así como al acompañamiento de titulares, que involucra tanto al Ministerio de Desarrollo Social como las propias Unidades de Gestión.

Por su parte, el Ministerio, concluida la etapa de conformación de los proyectos, continúa brindando apoyo a las UG a través de la figura de Referentes Regionales y sus equipos, quienes acompañan: (a) a distancia, través de una comunicación fluida y periódica vía correo electrónico, WhastApp o llamadas telefónicas, que permite llevar adelante un seguimiento informal de los proyectos.

De forma paralela, las UG también realizan tareas de seguimiento motivadas por: (a) la necesidad de contar con información valiosa que les permita conocer el estado de situación de los proyectos y tomar decisiones informadas que contribuyan a fortalecerlos y; (b) cumplir con los requerimientos formales y administrativos que se establecen desde el Ministerio, fundamentalmente la certificación de la participación de titulares y la presentación de un informe de avance, transcurridos los primeros seis meses de haber firmado el convenio de adhesión al programa.

La mayoría de las UG mencionan que vuelcan las tareas de seguimiento de sus proyectos en curso en documentos o informes internos que luego nutren el contenido de la documentación que presentan al Ministerio de Desarrollo Social. Estos registros suelen ser de carácter cualitativo y estar orientados a documentar, para cada proyecto de cuidados.

El hecho de que cada UG organice e implemente estos registros de seguimiento de forma discrecional, aun cuando resultan una herramienta valiosa para la gestión individual de los proyectos, encierra algunas limitaciones. Por ejemplo, en principio, esto imposibilitaría el establecimiento de comparaciones entre informes elaborados por diferentes UG.

De forma complementaria y para finalizar, algunas UG cuentan con grupos de WhatsApp (algunos integrados por titulares del programa y otros solo por quienes integran proyectos puntuales) que funcionan como un canal de comunicación directa entre titulares y Unidades de Gestión, donde se circula información sobre el programa y novedades sobre los proyectos.

Características sociodemográficas de las titulares

Al indagar entre protagonistas del programa acerca de las características sociodemográficas de titulares, el primer elemento que aparece en la totalidad de los casos relevados se vincula con la sobrerrepresentación de las mujeres en los proyectos. En efecto, si bien tres de estas UG se refieren a su intención de incorporar titulares varones a estas iniciativas, ninguna de ellas ha obtenido hasta el momento los resultados esperados, dado que ellos *“están más abocados a otras tareas”*.

Adicionalmente, varios de los equipos responsables y de los perfiles técnico-políticos de las áreas de las que estas UG dependen, destacan que en su mayoría son mujeres madres quienes integran el universo de titulares de este programa. Más aun, son estas quienes tienen a cargo el cuidado de sus familias y sus hijas o hijos. De allí su elección de ciertos proyectos específicos del Potenciar Trabajo que les permiten conciliar su participación en el programa con la carga de trabajo reproductivo no remunerado y/o con la autorización de asistir a sus espacios de capacitación o trabajo con infancias.

En lo que respecta a sus edades y nivel de instrucción, dos de estas jurisdicciones advierten que se trata de mujeres jóvenes, de entre 30 y 40 años. A diferencia de esto, el equipo responsable de la UG del Partido de la Costa señala la marcada presencia de personas de edad avanzada, muchas de ellas con enfermedades crónicas o preexistentes, como un rasgo distintivo de la jurisdicción. En este sentido, puede ser este último punto lo que explica el alto porcentaje de titulares que no ha completado sus estudios secundarios en esta jurisdicción (de acuerdo con una integrante del equipo responsable de esta UG se trataría de un 80% de la población beneficiaria). En cambio, en otras jurisdicciones como Avellaneda y Chaco gran parte de las titulares (en el segundo caso hacen referencia a un 60%) ha alcanzado este nivel educativo.

Por otro lado, ciertas jurisdicciones como Mercedes, Tucumán y el Partido de la Costa mencionan los otros trabajos que desarrollan titulares del programa. Según los equipos responsables de estas UG, gran parte de estas personas también mantienen otras ocupaciones de carácter informal con el fin de acceder a otra fuente de ingresos que les permita sostener económicamente a sus familias. Por ejemplo, en Tucumán varias personas beneficiarias adquieren este ingreso adicional a partir de “*changas*” y, en especial entre las mujeres, del trabajo como empleadas de casas particulares. En este último caso, según el equipo responsable de esta UG, su atractivo se asocia con la posibilidad de combinar esta actividad (aún si es ejercida “*en blanco*”) con el programa, en tanto participar del Potenciar Trabajo no resulta incompatible con la inclusión en el régimen de trabajo en casas particulares.

A su vez, la participación en programas sociales de transferencias condicionadas de ingresos previos es otro de los puntos más marcados de coincidencia entre titulares del Potenciar Trabajo. En su gran mayoría, provienen de programas predecesores, como Argentina Trabaja y Ellas Hacen, y han permanecido en estos espacios hasta la actualidad. Además de permitirles acceder a un ingreso mínimo para sustentar a sus hijas e hijos, para muchas de las titulares entrevistadas ingresar y formar parte de estos programas representó una “*puerta*” para salir del ámbito privado y “*conocer otras cosas que no fuera quizás estar lavando platos*”. En efecto, varias de estas titulares remarcan la posibilidad que les brindan estas políticas de trabajar, capacitarse, retomar y finalizar sus estudios y a la vez ocuparse del cuidado de sus familias.

Por último, además de contar con una trayectoria en programas sociales, las titulares entrevistadas disponen también de experiencias formativas y laborales previas específicas en cuidados. En lo que refiere puntualmente a las primeras, la mayoría de las beneficiarias del Potenciar Trabajo se han capacitado en esta temática, con leves diferencias en función del foco de la formación en cuestión. Mientras varias han realizado carreras en el nivel superior, cursos y capacitaciones más orientados a salud –enfermería y gerontología–, otras han participado de formaciones en cuidados comunitarios, pensadas, por ejemplo, para

acompañar a vecinas en el ejercicio de la maternidad en los primeros años de sus hijas y/o hijos.

Por su parte, en lo que respecta a las experiencias laborales vinculadas a los cuidados, todas las titulares vienen desarrollando estas actividades en diferentes ámbitos y condiciones. Por un lado, ellas trabajan en este tema tanto en el ámbito familiar —asistiendo a padres, madres, hijas, sobrinos, nietos—, como en el público —empresas, asociaciones, geriátricos, merenderos—. Por el otro, si bien las labores que realizan en el espacio intrafamiliar no son remuneradas, no todas las que llevan adelante por fuera del hogar son retribuidas económicamente. Muchas de ellas realizan tareas de cuidado en espacios comunitarios. En este sentido, de una u otra manera, en uno u otro ámbito y/o condiciones, todas estas mujeres que participan en los proyectos de cuidados relevados traen consigo un acervo de conocimientos y experiencias en el trabajo de cuidado tanto con personas adultas mayores como con infancias y personas con discapacidad.

La experiencia de las Unidades de Gestión no Gubernamentales

En relación con el proceso que facilitó la introducción de los cuidados en la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, cabe destacar que, a partir de la designación de un nuevo secretario (Decreto 69/2019) a fines de 2019, las tareas de esta Secretaría se diagraman en función de cinco ramas de actividad económica popular y solidaria, a saber: (i) producción de alimentos, (ii) producción textil, (iii) Infraestructura social, (iv) reciclaje y (v) tareas de cuidado. Esta última rama, relativamente novedosa en la agenda del Ministerio, está relacionada con los cuidados comunitarios y, de acuerdo a funcionarias de esta Secretaría, proviene de diagnósticos territoriales previos, efectuados por organizaciones sociales, en los cuales se identifica y reconoce la existencia de una gran cantidad de personas (en su mayoría mujeres e identidades feminizadas) de los sectores populares que realizan tareas de cuidado no registradas y sin recibir un reconocimiento económico en retribución.

En ese marco, dentro de esta Secretaría, se creó la Dirección de Seguimiento y Abordaje del Desarrollo Local, la cual tiene la función de promover el reconocimiento de las tareas de cuidado desarrolladas por trabajadoras y trabajadores de la economía social y popular. Esta Dirección entiende el cuidado desde un enfoque global que comprende a infancias, personas adultas, adultas mayores y con discapacidad, y juventudes, así como también los cuidados comunitarios, de la salud comunitaria y la promoción del género y la diversidad. En sintonía con ello, la misma se conforma por distintas coordinaciones, algunas abocadas a estas poblaciones puntuales, y otras que asumen un trabajo más bien transversal. Sobre este punto, es preciso señalar que las acciones que se vienen desarrollando en el territorio con relación a los cuidados suponen puntos de partida diferenciales para estas respectivas coordinaciones. Por ejemplo, en lo que respecta a las infancias, los espacios comunitarios encargados del cuidado de esta población cuentan con una trayectoria más extensa —muchos de ellos enlazados al Plan Nacional de Primera Infancia— y una mayor estructuración.

Una de las principales tareas que emprende el área de infancias desde inicios de 2020 es el relevamiento e identificación de las personas inscriptas en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP), asociadas a los numerosos espacios de infancia que ya venían funcionando en los territorios (merenderos y comedores populares de las organizaciones sociales).

Por otro lado, en lo que refiere a la Coordinación vinculada a personas adultas mayores, una de las tareas que esta asume radica en el acompañamiento a los procesos de cooperativización —conformación, inscripción, etc.— en conjunto con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Resulta de interés destacar esta labor puesto que, si bien, tal estrategia de organización social y económica se viene dando desde hace tiempo en los sectores de la economía popular como forma de generar empleo, en este caso puntual se acompaña la creación de una cooperativa de cuidados con trabajadoras y trabajadores vinculadas al Potenciar Trabajo. El propósito de esta labor es que las y los integrantes accedan al cobro de un “*salario de convenio*” por medio del ingreso que otorga el programa y el complemento percibido por los servicios de cuidado a través de los convenios con entidades como la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores perteneciente a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y/o con particulares.

En relación con los lineamientos comunes que se promueven de forma transversal en los proyectos de cuidados vinculados al Potenciar Trabajo, dentro de la Dirección de Seguimiento y Abordaje del Desarrollo Local, se destaca “*la perspectiva de convertir los programas sociales en políticas laborales*” (Coordinadora DClyPC II), enfoque que tiene como horizonte brindar propuestas que acompañen la inserción sociolaboral plena de titulares del programa. Asimismo, se destaca la conceptualización de los cuidados que se promueve desde esta Dirección, entendidos desde una perspectiva amplia, considerando su dimensión política y social en clave de derechos, y su capacidad de generar valor económico. Definición desde la cual se busca acompañar con políticas públicas duraderas que garanticen su jerarquización y profesionalización.

La gestión concreta de estas ofertas formativas se encuentra a cargo de una Coordinación General y de coordinadoras específicas de cada Diplomatura, todas ellas vinculadas a la DClyPC. El propósito de que una universidad nacional certifique los saberes y las prácticas adquiridas por titulares del Potenciar Trabajo en sus experiencias territoriales en materia de cuidados, a la vez que las fortalece y mejora por medio de la incorporación de saberes teóricos y prácticos, completa el círculo profesionalizante propuesto para esta población. En estas Diplomaturas en Cuidados Integrales ofrecidas por el Ministerio de Desarrollo Social, durante 2021, participaron 2.882 titulares del Programa Potenciar Trabajo, en las 157 comisiones conformadas. Por otro lado, en 2022 ya se han matriculado 1.400 personas en las siguientes Diplomaturas: Infancias (366), Discapacidad (263), Personas Mayores I (104), Juventudes (219), Género (62), Personas Mayores Tramo 2 (386).

Características de las Unidades de Gestión no Gubernamentales

Las UNGG abordadas en el presente estudio detentan trayectorias previas y perfiles diversos. Sin embargo, así como adquieren características particulares que las diferencian, también poseen rasgos que las asemejan entre sí. En primer lugar, todas ellas comparten el común denominador de haberse constituido y emplazado en iniciativas y espacios de cuidado que funcionaban antes del inicio del Potenciar Trabajo (Espacio de Primera Infancia en el caso de las UG de San Martín y Tres de Febrero, y una cooperativa de cuidado de personas adultas mayores en CABA). Esta particularidad torna imprescindible recuperar las principales características de tales espacios, con el fin de conocer el marco en el cual ingresa el Potenciar Trabajo y la finalidad con la cual se lo concibe.

En lo que respecta a la composición de los equipos responsables de estas iniciativas, luego constituidas en UG cuando ingresa en ellas el Potenciar Trabajo, generalmente están formados por trabajadoras de los propios barrios en donde se emplazan. Estos equipos responsables son quienes están a cargo de coordinar las respectivas acciones que se concretan en cada uno de estos espacios. En los tres casos analizados existen figuras de coordinación que son compartidas. No hay una única coordinadora y, a su vez, cuentan con referentes externos a los espacios de cuidados, en general vinculados a la organización social en la cual se enmarcan, que las acompañan y orientan en sus tareas y funciones. Otra de las cualidades que presentan estos equipos es su creciente profesionalización, hecho que aparece íntimamente vinculado al proceso de institucionalización y formalización de estas iniciativas y espacios, anteriormente mencionado.

Por otro lado, existe una notable heterogeneidad en cuanto a las tareas y actividades que estos equipos asumen, muy vinculada al tipo de población destinataria de estas iniciativas y espacios comunitarios de cuidados. Asimismo, se identifica una lógica horizontal y asamblearia en la organización del trabajo. Las mismas coordinadoras de los equipos reconocen la necesidad de que haya roles definidos para una mejor organización y un buen funcionamiento de los espacios, pero siempre se subraya que las decisiones se toman en conjunto entre todas las integrantes de cada iniciativa.

Asimismo, en los tres espacios e iniciativas de cuidados estudiados se llevan adelante una cantidad considerable de articulaciones, las cuales cumplen un papel fundamental en lo que concierne a su sostenimiento y desarrollo cotidiano. Se identificaron dos tipos principales de articulaciones vinculadas a *la formación y capacitación de titulares* con: (a) universidades nacionales (como la UNSAM, la UNTREF o la UNLaM); (b) con organizaciones no gubernamentales (como ONG Red Viva, Cuerpos y Crianza, asociaciones mutuales como AMAOTE y fundaciones); (c) con áreas de gobierno vinculadas a las temáticas de interés de los proyectos (género, educación, adultas y adultos mayores, niñez como la SENAF); y (d) con áreas vinculadas a las infancias como Red de Infancias Libres y a la población adulta mayor. La totalidad de este tipo de articulaciones tiene por objetivo la certificación de saberes para titulares, siendo las universidades nacionales los exponentes primarios en esta tarea por su alcance federal y por peso simbólico que sus credenciales otorgan. El resto de las articulaciones en general se gestionan desde dentro del movimiento para repensar las tareas de todos los días, como en el caso de Red Viva o la Red de Infancias Libres, o para focalizar en alguna especialización como en el caso del cuidado de la población adulta mayor. El otro tipo de articulaciones tiene que ver con la obtención de insumos, materiales, pago de complementos salariales, mantenimiento del espacio físico. Estas cobran gran relevancia para el sostenimiento de los espacios, así como para en algunos casos obtener complementos salariales para titulares del Potenciar Trabajo. En cada territorio en concreto, esas articulaciones varían según el nivel de cercanía y vinculación con las dependencias municipales, la trayectoria del espacio físico en cuanto a su enclave territorial y los convenios que se puedan ir logrando con otras áreas del Ministerio de Desarrollo Social. En los tres casos relevados, cobra especial importancia la articulación que se realiza con el Movimiento Evita en cuanto al otorgamiento del espacio físico para las UG de Tres de Febrero y San Martín, y la obtención de insumos y materiales de trabajo para la UG de Buenos Aires. Cabe destacar asimismo que, en el caso de la UG de San Martín, recibieron un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para mejoras en la infraestructura.

Las UGNG se constituyen en espacios e iniciativas de cuidado previas al surgimiento de este programa, esto conduce a que las actividades y servicios que ya se desarrollaban al momento en que ingresa el Potenciar Trabajo, pasen a ser considerados en sí mismos como el proyecto de cuidados o la oferta de contraprestación para sus titulares. En este marco, se observa que la incorporación de este programa coadyuva a fortalecer dichos espacios e iniciativas de cuidado en tales sentidos:

El Programa Potenciar Trabajo se erige como un complemento salarial para trabajadoras y trabajadores de estos espacios de cuidado. En el caso de las UG de San Martín y Tres de Febrero (espacios previamente institucionalizados por el Plan Nacional de Primera Infancia y convertidos en Espacios de Primera Infancia) las entrevistadas refieren que los subsidios que otorga la SENAF deben ser complementados con otras fuentes de ingresos, ya que por sí solos no permiten cubrir la totalidad de los salarios de las trabajadoras que realizan sus jornadas laborales en ellos. Con lo cual, desde la génesis de estos proyectos, se pensó en convocar titulares —en aquel momento de programas sociales previos como el Hacemos Futuro o Salario Social Complementario— para que cumplan con su contraprestación allí y de ese modo alcancen una base salarial por sus tareas.

La posibilidad de generar capacitaciones y formaciones específicas en cuidados en el marco del Potenciar Trabajo. Como se ha señalado anteriormente, una de las apuestas fuertes que trae consigo este programa es la de capacitar a titulares en áreas de interés y en actividades afines a las que vienen desarrollando en sus espacios de trabajo, como forma de acreditar esos saberes y encaminarse a la profesionalización de estas trabajadoras, cerrando el círculo virtuoso con la generación de empleos vinculados a aquello en lo que se han capacitado. Para posibilitar esta oferta formativa, las UG despliegan una batería de articulaciones (situación que se ha descrito en el apartado previo). Sin embargo, cabe mencionar en este punto, la importancia que cobra la institución de la Diplomatura en Cuidados Integrales en articulación con la UNLaM la cual se crea específicamente desde la Dirección de Seguimiento y Abordaje del Desarrollo Local de la Secretaría de Economía Social, en el marco del Potenciar Trabajo.

Lo novedoso de esta propuesta radica en que, por primera vez, surge una oferta formativa a nivel federal que sienta las bases de un marco general desde el cual pensar a los cuidados, incluyendo las siete ramas específicas que esta Dirección contempla (producto de lo relevado en los territorios). De este modo, se fija un punto de partida común y se garantizan las posibilidades de acceso por medio de su concreción en Diplomaturas de pregrado (las cuales no requieren titulación secundaria), contemplando los heterogéneos recorridos formativos de titulares del Potenciar Trabajo.

Los perfiles abordados en este estudio señalan un conjunto de características novedosas que posee el Potenciar Trabajo en tanto programa de transferencias condicionadas de ingresos y, en este sentido, colocan el acento en lo positivo que el programa trae aparejado. A continuación, se detallan las principales consideraciones:

Las organizaciones sociales comprenden al Potenciar Trabajo como una política de reconocimiento del Estado a las actividades de la economía popular. Se lo identifica como un programa beneficioso para los movimientos sociales en tanto constituye una herramienta que complementa ingresos vinculados a diversas actividades de la economía popular y solidaria en los territorios, incluidos los cuidados comunitarios. Los perfiles entrevistados destacan que este paulatino reconocimiento comenzó con la sanción de la Ley 27.345 de Emergencia Social en el 2016 —y la consecuente creación del ReNaTREP, hoy denominado ReNaTEP— y tiene su

punto cúlmine con la creación de esta política de transferencia de ingresos (e.g. *“nosotros venimos en este recorrido a través de organizaciones, pero ahora es una política pública que se estructura en el Ministerio de Desarrollo”*, Coordinadora DCIyPC II).

Una mayor y mejor organización del trabajo. En primer lugar, esta transformación se vincula con la asignación de determinadas tareas a titulares, que tengan una orientación profesionalizante e impulsen a desarrollar un oficio concreto. En este sentido, desde el nivel central y las coordinaciones se promueve la búsqueda de perfiles acordes a los espacios y a los proyectos, lo cual en muchos casos implica el reconocimiento de las labores que se vienen realizando en los territorios y la profundización en la especialización de estas, por medio de las formaciones y capacitaciones (e.g. *“implica un proceso de formación y un proceso también de armar estas pautas de trabajo, de en qué va a trabajar y en qué está trabajando cada uno de esos trabajadores y trabajadoras y yo creo que esa es la impronta (...) es lo que distingue al Potenciar Trabajo”*, Coordinadora DCIyPC II). En segundo lugar, este cambio en la organización del trabajo se vincula con el seguimiento detallado que se ejerce sobre las altas y las bajas, el presentismo y el cumplimiento de las tareas y las horas de contraprestación de titulares (e.g. *“Ahora vienen más a trabajar porque tienen que firmar y si vos no venís a trabajar tenés que tener una constancia de por qué vos no te presentás a trabajar si no te van descontando el sueldo (...) La verdad es que hay más control. (...) desde que empezó el Potenciar Trabajo”*, titular UG Tres de Febrero).

Impactos positivos en titulares. Se identifican en los discursos de la mayoría de titulares que participaron de las entrevistas ideas asociadas a la *“dignidad”*, el *“reconocimiento”*, la *“pertenencia”* y el *“sentido”* que les ha generado el hecho de participar en proyectos impulsados en el marco del Potenciar Trabajo. Tales nociones parecen denotar un incremento en la autoestima de titulares y en la valoración de las propias capacidades dadas por el hecho de desempeñar tareas y actividades que son reconocidas y consideradas valiosas en el programa, así como también eventualmente en el mercado de trabajo. En este sentido, se advierte que titulares participan de forma activa de las propuestas de trabajo y de formación que ofrece el Potenciar Trabajo, en lo que consideran que contribuye a derribar de este modo concepciones peyorativas que otras personas pueden tener de ellas y ellos en tanto personas beneficiarias de programas sociales (e.g. *“que dejen de decirnos planeros”*).

El programa desde la perspectiva de las referentes

Las Referentes Regionales afirman que a nivel central tienen el horizonte de contribuir a jerarquizar el cuidado y, en este sentido, a instalar una visión que lo reconozca y valore como trabajo que debe ser remunerado. En este sentido, el Ministerio espera poder *“marcar agenda”* en materia de cuidados, a partir de promover su incorporación en todos los Planes de Actividad que presenten las Unidades de Gestión en el futuro, ya sea: (a) mediante la exigencia de presentar proyectos en el marco de la línea tareas de cuidado del programa, o (b) a través de promover que se lo introduzca *“transversalmente en las otras líneas”*. Asimismo, entre los impactos que esperan generar desde el Ministerio, destacan que los proyectos de cuidados implementados en el marco del programa logren constituir y ofrecer *“alternativas laborales”* que permitan convertir al trabajo de cuidados en verdaderas *“salidas laborales”* para titulares.

En conformidad con las metas que se buscan alcanzar desde el Ministerio, los perfiles involucrados en la gestión de los proyectos a nivel de las UG, a corto y mediano plazo, aspiran a hacer crecer los proyectos de cuidado vigentes, aumentando la cantidad de titulares que participan en ellos y cumplimentando los objetivos que se habían propuesto antes de la pandemia. Asimismo, esperan poder acompañar a titulares de estos proyectos en su inserción y participación activa en el mercado de trabajo, a partir de constituir acuerdos con distintos organismos y actores generadores de empleo.

De forma complementaria, este estudio tuvo la intención de recuperar información sobre la línea Dispositivos de Apoyo a la Plena Igualdad de Oportunidades entre titulares de distintos géneros del eje sociocomunitario del Potenciar Trabajo, con la finalidad de identificar posibles vinculaciones con la línea de tareas de cuidado.

A nivel central, las Referentes Regionales sostienen que por medio de esta línea del Programa Potenciar Trabajo se busca promover la generación de proyectos que hagan foco fundamentalmente en *“la promoción de los derechos de las mujeres y en la atención en situaciones puntuales de violencia [por razones de género]”*. De acuerdo con su mirada, con ella se pretende fomentar el desarrollo de acciones específicas que tengan por finalidad *“fortalecer el acompañamiento”* y la sensibilización sobre esta problemática en el total de la ciudadanía, al mismo tiempo que se procura *“vincular personas que estén sufriendo violencia con las instituciones correspondientes”*. Sin embargo, estas funcionarias parecen coincidir en que la misma presenta aún un nivel de desarrollo muy incipiente (e.g. *“Estamos en una línea muy verde si se quiere aún”*, Referente Regional I).

En calidad de programa de transferencias condicionadas de ingresos, el Potenciar Trabajo posee una serie de características que hacen a su singularidad. Los distintos perfiles involucrados en la gestión del programa, tanto a nivel central como en las UG, coinciden en que es *“una propuesta nueva porque no es lo mismo que se venía dando”*. De acuerdo con sus experiencias, entre los principales aspectos que lo vuelven novedoso se destacan:

La incorporación de los cuidados dentro de sus líneas programáticas. Como parte de la racionalidad del programa, se destaca la novedad de incluir y reconocer a los cuidados como una actividad/contraprestación valiosa, cuyo desarrollo se busca promover y acompañar desde el Estado (e.g. *“Le sumamos la mirada de las líneas de cuidados que es mucho y más nuevo aún”*, Referente Regional III).

El trabajo mancomunado, continuo y estrecho entre el Ministerio y las Unidades de Gestión. De acuerdo con la perspectiva de las personas entrevistadas, este programa propone e instala una dinámica de trabajo que ha implicado que desde el nivel central se haya transitado de realizar un seguimiento y evaluación general de los entes ejecutores de los programas sociales, a un acompañamiento integral y sostenido de las UG en las distintas etapas de la gestión del programa y de los proyectos (conformación, implementación y seguimiento). En este sentido, el Ministerio trabaja activamente y en conjunto con las UG en pos de catalizar y dinamizar la labor de cada una de ellas y de sus proyectos de cuidados (por ejemplo, creando capacitaciones nacionales que puedan nutrir sus iniciativas y ofertas de contraprestación).

“La mirada puesta en la persona”. Desde el programa se otorga un lugar central a titulares. En consecuencia, se demanda a las UG un acompañamiento estrecho de estas personas durante su participación en el Potenciar Trabajo, orientado a acompañar su proceso de formación/acreditación de saberes, *“descubrir su potencial y generar oportunidades de*

empleo” que se adecuen a sus intereses, conocimientos y perfiles (e.g. “Este programa tiene otra impronta (...) busca que potenciemos lo que a cada uno le gusta o sabe o quiere aprender y [que] de ahí hagamos pasito a pasito”, integrante del equipo de coordinación de la UG de Avellaneda; “Hay una responsabilidad colectiva conjunta entre lo que dice, lo que espera, lo que puede lograr hacer un titular y cómo vos como Unidad de Gestión vas a acompañar también”, Referente Regional).

La mirada puesta en el trabajo y en el empleo formal y de calidad. El Potenciar Trabajo se diferencia de otros programas previos en la medida en que *“no es una actividad en la que se contrapresta”* sino que tiene el mandato de *“generar alternativas de trabajo genuino”*. En este sentido, su acento está puesto en actividades de capacitación y laborales, que promuevan y favorezcan la mejora de las condiciones de empleabilidad de titulares, así como la generación de oportunidades para que puedan *“vincularse con el trabajo formal”*. De esta manera, el Potenciar Trabajo vuelve a instalar al trabajo como el foco a partir del cual impulsar la inclusión social y laboral, así como el desafío de pensar *“de qué manera generar mejores puestos laborales o de inserción laboral para lograr la autonomía, la independencia económica [de titulares]”* (integrante del equipo de coordinación de la UG del Partido de la Costa).

Capítulo 4. Hallazgos obtenidos a partir de la implementación de los proyectos de cuidados en el marco del Potenciar Trabajo

En este capítulo se sintetizan los principales hallazgos a los que se ha arribado a través de la exhaustiva indagación de campo, cuyo propósito es aprender de la experiencia transitada hasta el momento, con vistas a valorar los logros y reforzar los desafíos pendientes.

Hallazgo 1: la impronta del Potenciar Trabajo relativa al foco en la mejora de la empleabilidad de las titulares del programa ha resignificado el rol de las Unidades de Gestión como entidades ejecutoras, lo cual pone de manifiesto la necesidad de reforzar sus capacidades.

Hallazgo 2: La división entre las diferentes líneas del Potenciar Trabajo (socioproductivos, sociolaborales, sociocomunitario) si bien permitió generar una categoría propia para la línea de cuidados, ha condicionado el perfil de los proyectos. Muchos de ellos, por tener que ubicarse en la tipología de sociocomunitarios, pueden haber perdido la posibilidad de pensarse como iniciativas productivas en el campo de los servicios o iniciativas que busquen mejorar las condiciones de empleo de quienes se ocupan en el sector de los cuidados.

Hallazgo 3: Referentes regionales constituyen una figura clave para transmitir los propósitos del Potenciar Trabajo. Su rol se ha visto potenciado frente a la ausencia de manuales o instrumentos que clarifiquen los objetivos, tipologías y procedimientos de la línea de cuidados.

Hallazgo 4: La importancia de los cuidados, la necesidad de jerarquizarlos y el enfoque de derechos están presentes en todas las Unidades de Gestión. En algunas, incluso, se advierte el enfoque de género en la problematización de la manera como se resuelve el cuidado y lo que esto implica para la vida de las mujeres en múltiples aspectos.

Hallazgo 5: Predominan los proyectos vinculados a formación, acreditación desaberes y concepción de los cuidados como ámbitos de inserción laboral, más que la provisión de servicios que permita resolver una de las principales barreras que este representa para la participación de las mujeres en el ámbito laboral o de formación.

Hallazgo 6: La trayectoria de las UG en la gestión de programas de la economía social, el perfil de los equipos técnicos y el área de la que dependen fue un factor central en la definición de los proyectos en la línea de cuidados. A su vez, la participación en esta línea ha permitido a las UG potenciar y fortalecer iniciativas preexistentes.

Hallazgo 7: La posibilidad de que las UG articulen y coordinen recursos con otras iniciativas ya en marcha de la propia jurisdicción, o con otros programas de la órbita nacional o provincial resulta clave porque enriquece y expande los proyectos y permite potenciar su alcance.

Hallazgo 8: El seguimiento de los proyectos no mantiene procesos estandarizados y depende de los objetivos y dinámica de trabajo de las UG, lo cual no permite un seguimiento comparable de los resultados entre los diferentes proyectos.

Hallazgo 9: Las UG realizaron esfuerzos considerables para contar con información sobre el perfil de las titulares del Potenciar Trabajo que les permitiera la adecuación de los proyectos a esos perfiles, necesidades y demandas.

Hallazgo 10: La participación de las titulares de los proyectos en las iniciativas en ocasiones se vio obstruida por la fragilidad de sus propios entornos que amenazaron la continuidad de su participación en el Potenciar Trabajo, frente a lo cual las UG diseñaron estrategias para hacer frente a ello.

Hallazgo 11: El desarrollo de los proyectos se encuentra en una fase incipiente, por lo cual las personas protagonistas consideran prematuro hablar de resultados en vistas del reciente comienzo del programa que, a poco de comenzar, fue atravesado por la irrupción de la pandemia.

Hallazgo 12: Hay una distancia entre los propósitos que el Potenciar Trabajo tiene en relación con la generación de oportunidades de empleo de titulares y la posibilidad real de insertarse laboralmente, lo cual no solo depende de su propio perfil y trayectorias, sino de las posibilidades reales de intermediación que pueden ejercer los municipios y provincias, de la capacidad para movilizar recursos para ello y, sobre todo, del contexto económico que atraviesa el país.

Capítulo 5. Reflexiones finales y recomendaciones para fortalecer la línea Tareas de Cuidados dentro del Programa Potenciar Trabajo

A partir del análisis realizado y los hallazgos descriptos, es posible establecer una serie de recomendaciones tendientes a profundizar los alcances de la línea de cuidados del Programa Potenciar Trabajo:

- Se requiere ajustar los lineamientos para el trabajo con la línea de cuidados, a fin de brindar más precisión a las UG en relación con los proyectos que pueden encuadrarse en ella, lo cual incluso puede requerir modificar su ubicación dentro de la línea de proyectos sociocomunitarios. En esta línea, se considera menester clarificar el concepto de cuidados y el perfil de proyectos que pueden encuadrarse allí.
- Reforzar la implementación de la línea desde su diseño, mejorando los instrumentos para el diagnóstico, el registro de titulares, el acompañamiento técnico para el plan de actividades y el seguimiento de los avances.
- Desarrollar un sistema de información, sistematización, monitoreo y evaluación de resultados.
- Estandarizar tipologías de proyectos que puedan ser ofrecidas a las UG de modo tal que operen como guía para la definición de sus propios planes de actividades.
- Aglutinar las diversas ofertas de formación en una propuesta única que estandarice las competencias que se requieren para el desempeño de las titulares en el ámbito de los cuidados para las distintas poblaciones destinatarias y que busque elevar la calidad de la formación y su acreditación.
- Implementar una estrategia de desarrollo de capacidades destinadas a las Unidades de Gestión que contemple, entre otras alternativas, instancias de intercambio entre UG como mecanismo que fomente el aprendizaje.
- Fortalecer el trabajo en red de las UG y las coordinaciones a nivel territorial.
- Generar una mayor articulación del Potenciar Trabajo con las políticas nacionales que se están generando aglutinadas en torno a la Mesa Interministerial de Cuidados para ampliar los recursos con los que cuenta el programa.
- Fortalecer el enfoque de género de manera transversal, en las prácticas de los equipos de coordinación y en los diseños curriculares de las propuestas formativas, con el propósito de que las experiencias ganen en sensibilidad de género.

Consideraciones finales

Tal como se ha podido observar, uno de los puntos centrales de la investigación realizada revela diferentes dimensiones ligadas a las tareas de cuidado a través de un enfoque de género; dimensiones estas que deben ser tomadas en consideración y constituirse en ejes de trabajo en pos de implementar políticas públicas que busquen disminuir las desigualdades de género.

La primera dimensión está vinculada a los desafíos en la gestión e implementación de los proyectos de la línea tarea de cuidados del Programa Potenciar Trabajo que se les presentan a quienes se constituyen como Unidades de Gestión, sean estas municipios, provincias u organizaciones de la sociedad civil. Dichas Unidades de Gestión adquieren el reto de llevar adelante proyectos de cuidado que incluyan un enfoque de género considerando asimismo cuál es la institución o emplazamiento (comedores, Espacios de Primera Infancia, hogares de población adulta, etc.) en donde se materializa esa oferta de cuidado y cuál es la población destinataria de este: primera infancia, población adulta mayor, personas con discapacidad, juventudes, etc.

La segunda dimensión se relaciona en primera instancia, con otorgar el reconocimiento a las labores de cuidado como una ocupación que emplea a una cantidad importante de mujeres e identidades feminizadas, que debe ser remunerada y entrar en los terrenos del trabajo registrado, al tiempo que, a través de este reconocimiento, se pondere la tarea. Y en una segunda instancia, una vez fortalecida la empleabilidad de las personas que son titulares del Programa Potenciar Trabajo a través de propuestas que favorezcan su inclusión sociolaboral, el desafío consistirá en impulsar que las mismas logren acceder al mercado formal de trabajo y puedan desarrollar a partir de allí trayectorias profesionalizantes que les permitan dejar de percibir la contraprestación que otorga el programa accediendo así a las condiciones y a los salarios establecidos por los convenios colectivos de trabajo. En este sentido, cobra una central importancia la formación y capacitación en materia de cuidados y la certificación de saberes que se requieren para llevar adelante tan importante labor. Por añadidura, este movimiento hacia una profesionalización de las tareas de cuidado implica una reconceptualización de este en dos sentidos: el primero tiene que ver con las personas receptoras de ese cuidado a quienes se les comienza a pensar como sujetos poseedores de derechos, con posibilidad de decidir sobre sus propios cuerpos y sobre sus deseos, respetando sus tiempos, sus capacidades y teniendo en cuenta el contexto en el cual están insertas. El segundo sentido está relacionado al cuidado de las personas que trabajan ofertando cuidado; esto es la consideración sobre la puesta de límites, la autopreservación y los marcos de seguridad laboral vigentes apropiados para esta población.

Una tercera dimensión implica desafíos de orden simbólico y cultural. Actualmente, la organización social del cuidado y el impacto que tal organización provoca en la calidad de vida de las mujeres e identidades feminizadas, en donde las responsabilidades de cuidado de personas no autovalentes de sus familias y/o entornos recaen principalmente en ellas, una barrera para su inserción laboral. Por tanto, resulta indispensable generar intervenciones desde las políticas públicas que persigan la promoción de condiciones de trabajo más favorables para las personas que se ocupan en los ámbitos de cuidado, que amplíen la infraestructura de cuidados y que susciten una mayor corresponsabilidad de género en estas labores. Es menester propiciar reflexiones colectivas dentro de las instituciones, en los equipos

que coordinan el programa a nivel central, en los equipos de las Unidades de Gestión que incluyan enfoques de género de manera transversal, y permitan desnaturalizar patrones culturales que asocian a las mujeres e identidades feminizadas a las tareas de cuidado. La meta es reconocer que todas las personas necesitan cuidados en algún momento de sus vidas y que eso debe resolverse por medio de una multiplicidad de actores: Estado, familias y comunidad.

En síntesis, las dimensiones mencionadas presentan desafíos para las políticas públicas a la hora de intervenir y dar respuesta a estos temas de modo que posibiliten dar un paso hacia adelante.

**primero
la gente**

Dirección General de
Información Social Estratégica

Dirección General de
Proyectos Especiales y
Cooperación Internacional



Ministerio de
Desarrollo Social
Argentina