



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# ▶ Trabajadoras comunitarias de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo

Experiencias laborales y aportes a la provisión de servicios

Ariela Micha

Francisca Pereyra



NACIONES  
UNIDAS  
ARGENTINA

**PROGRAMA  
INTERAGENCIAL**

"Primera infancia y sistema integral de cuidados"



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# ► Trabajadoras comunitarias de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo

Experiencias laborales y aportes a la provisión de servicios

Ariela Micha

Francisca Pereyra



NACIONES  
UNIDAS  
ARGENTINA

**PROGRAMA  
INTERAGENCIAL**

"Primera infancia y sistema integral de cuidados"

**Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022**

Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifro.org](http://www.ifro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Ariela Micha, Francisca Pereyra

*Trabajadoras comunitarias de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo. Experiencias laborales y aportes a la provisión de servicios*

Buenos Aires: Oficina de país de la OIT para la Argentina (2022)

ISBN 9789220385319 (impreso)

ISBN 9789220385326 (pdf web)

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información visite [www.ilo.org/buenosaires](http://www.ilo.org/buenosaires) o escribanos a [biblioteca\\_bue@ilo.org](mailto:biblioteca_bue@ilo.org)

---

Edición: **Guadalupe Rodríguez**

Diseño y diagramación: **Ana Cuenya**

Impreso en Argentina.

## ► Índice de contenido

---

Reseña	5
Agradecimientos	6
Prólogo	7
Glosario de siglas	8
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>9</b>
<b>► Capítulo 1</b>	
<b>Introducción</b>	<b>12</b>
<b>► Capítulo 2</b>	
<b>El programa Potenciar Trabajo y el financiamiento estatal de proyectos sociocomunitarios de cuidado</b>	<b>16</b>
Antecedentes de los PPE en Argentina	17
Las características de Potenciar Trabajo	19
Relevancia de los proyectos sociocomunitarios de cuidado	24
<b>► Capítulo 3</b>	
<b>Los proyectos sociocomunitarios de cuidado del programa</b>	<b>28</b>
Líneas de acción y principales características	29
Articulación de los proyectos con otros programas y políticas públicas, necesidades pendientes y estrategias para afrontarlas	31
Los desafíos para la gestión y el funcionamiento de los proyectos en el marco de la pandemia	36
<b>► Capítulo 4</b>	
<b>Las experiencias laborales de las trabajadoras involucradas</b>	<b>39</b>
La participación de las mujeres de sectores populares y la histórica desvalorización del trabajo de cuidado	40
Perfil sociodemográfico y laboral de las titulares de proyectos sociocomunitarios de cuidado	41
El rol de los proyectos sociocomunitarios de cuidado en las trayectorias y el presente laboral de las titulares	48
Tensiones entre la contraprestación y las propias responsabilidades de cuidado: restricciones y soluciones en términos de conciliación	49

Las restricciones en torno al acceso a la protección social	50
La importancia de las capacitaciones: incentivo a la vocación y fomento de la empleabilidad	53
La generación de empleo formal a partir del programa: alcances y limitaciones	55
La contribución del programa a la dimensión subjetiva: ampliación de horizontes, autovaloración y contención	57
<b>▶ Capítulo 5</b>	
<b>Conclusiones</b>	<b>60</b>
<b>▶ Capítulo 6</b>	
<b>Recomendaciones de política</b>	<b>64</b>
<b>Anexo. Abordaje metodológico</b>	<b>68</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>71</b>

## ▶ Reseña

---

La crisis provocada por la pandemia por la COVID-19 tuvo un impacto sin precedentes en el mundo del trabajo en Argentina; y a su vez, reveló de manera dramática la relevancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida y el funcionamiento de la economía. En este contexto, se visibilizaron y multiplicaron los esfuerzos comunitarios para la resolución de los requerimientos de cuidado, labor comunitaria de larga data —escasamente reconocida— que cumple un rol fundamental en lo que hace a la resolución de necesidades de amplios sectores de la población.

En 2020 el gobierno argentino lanzó el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”. Se trata de un programa público de empleo (PPE) cuyo objetivo es contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas de desarrollo productivo, a fin de promover la inclusión social plena de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica. Entre otros sectores, el programa impulsa el desarrollo de proyectos que permitan la redistribución del cuidado y contribuyan con la igualdad de género, a partir del fortalecimiento del rol del Estado y de las organizaciones comunitarias en la provisión de cuidados. Además, estos proyectos ofrecen oportunidades de empleo e ingresos que posibilitan la inclusión, fundamentalmente de las mujeres, en el ámbito laboral y público, poniendo en valor el trabajo femenino en este sector.

En base a un abordaje metodológico de tipo cualicuantitativo, este informe explora, por un lado, las principales características detectadas de los proyectos sociocomunitarios de cuidado del programa, sus logros y los principales desafíos que enfrentan (prestando particular atención al contexto que impuso la pandemia); y por otro lado, se indaga sobre la experiencia laboral de las titulares del programa abocadas a tareas de cuidado. En este sentido, se consideran los alcances y las limitaciones que implica esta política en materia de ingresos, capacitación, protección social, aportes a la empleabilidad futura y contribución al bienestar emocional de las trabajadoras.

**Palabras clave:** programas públicos de empleo - trabajadoras comunitarias - trabajo de cuidados - Argentina

## ▶ Agradecimientos

---

Las autoras agradecen el aliento inicial y el apoyo de Valeria Esquivel —especialista en género y políticas de empleo de la OIT— y Érika Roffler, quien al comienzo del estudio se desempeñaba como Jefa de Gabinete del Ministerio de Desarrollo Social. Este trabajo se benefició del seguimiento y el soporte constantes de Elva López Mourelo, funcionaria en instituciones del mercado de trabajo inclusivo de la Oficina de País de la OIT para Argentina. En el marco de dicha oficina, las autoras desean reconocer la labor esencial de coordinación para este informe de las oficiales de proyecto Catterina Colombo y Magalí Yance, así como el apoyo permanente de Mariana Sebastiani, asistente de proyecto y comunicación de la institución.

El trabajo de campo no hubiera sido posible sin la colaboración del Ministerio de Desarrollo Social. De particular relevancia resultaron la orientación y los contactos iniciales provistos por la Dirección de Gestión de Información Social, así como la información cuantitativa brindada por la Dirección Nacional de Economía Social y Desarrollo Local. Las autoras agradecen muy especialmente a las funcionarias y los funcionarios Martín de Paula, Guadalupe Grau, Pablo Chena, Sonia Lombardo y Carolina Brandariz.

Los resultados preliminares de este documento fueron presentados en un taller organizado por la Oficina de País de la OIT para Argentina el 6 de diciembre de 2021. El documento se benefició en gran medida de los valiosos aportes realizados por las y los participantes de dicho evento.

Por último, las autoras desean expresar su gratitud frente a la generosidad de las referentes territoriales, y las funcionarias y los funcionarios entrevistados del Ministerio de Desarrollo Social, por el tiempo brindado en el marco de conversaciones que han sido anonimizadas. La excelente predisposición de estas personas no se limitó a la instancia de las entrevistas pautadas, sino que también se manifestó en la generación de nuevos contactos para continuar la indagación, en la respuesta a consultas que fueron surgiendo en el camino, así como en el envío espontáneo de materiales adicionales. Todos estos insumos resultaron claves para la reconstrucción de las experiencias de las trabajadoras del cuidado en el marco del programa que se plasman en este informe.

## ▶ Prólogo

---

La economía social y solidaria adquirió un mayor protagonismo en los últimos años en Argentina por su papel en la generación de trabajo, así como en la prestación de servicios a las personas y comunidades, especialmente durante la pandemia por la COVID-19. En el país, la economía social también desempeña un rol crucial en la provisión de servicios de cuidado comunitarios. De hecho, las trabajadoras y los trabajadores de este sector, que representan a su vez un porcentaje muy alto de la economía popular, ejercen un rol clave en la organización social del cuidado (OSC).

Los programas públicos de empleo (PPE) presentan una oportunidad para reforzar el rol del Estado en esta OSC, a la vez que se generan trabajos en este sector y se fortalecen los proyectos de cuidado comunitarios. En este contexto, el programa Potenciar Trabajo, creado a comienzos de 2020, fomenta el desarrollo de proyectos sociocomunitarios que permiten la redistribución del cuidado y ofrecen oportunidades de empleo e ingresos que posibilitan la inclusión, fundamentalmente de las mujeres, en el ámbito laboral y público.

Este estudio documenta y analiza el potencial y los desafíos que implica el programa Potenciar Trabajo tanto en la provisión de servicios de cuidado, como en términos de las experiencias laborales de la fuerza de trabajo involucrada. También se considera en particular cómo este programa y su componente de cuidados fueron incorporados en la respuesta argentina a la crisis económica y social inducida por la pandemia.

El análisis realizado considera los alcances del programa Potenciar Trabajo en el sector del cuidado, en relación a ingresos, capacitación, protección social, aportes a la empleabilidad futura y contribución al bienestar emocional de los y las titulares del programa, al mismo tiempo que plantea ciertas limitaciones al respecto.

En su resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria, adoptada en el marco de la 110.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, la OIT se compromete a reforzar y acelerar el apoyo a la elaboración de programas específicos en los que las entidades de la economía social y solidaria puedan desempeñar un papel fundamental en estos ámbitos prioritarios. Los resultados de este estudio permiten, a través de la evaluación de la experiencia de Potenciar Trabajo, informar futuras acciones políticas orientadas a proporcionar oportunidades de empleo e ingresos en el sector del cuidado comunitario, que tengan en cuenta las habilidades específicas que demanda el sector, así como la importancia de que estas oportunidades sean estables y bajo condiciones de trabajo decente.

**Yukiko Arai**

Directora

Oficina de País de la OIT para Argentina



## ▶ Glosario de siglas

ANSES:	Administración Nacional de la Seguridad Social	OSC:	Organización social del cuidado
AMBA:	Área Metropolitana de Buenos Aires	PAMI:	Programa de Atención Médica Integral
AUH:	Asignación Universal por Hijo	PJJHD:	Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
CABA:	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
DINAPAM:	Dirección Nacional de Adultos Mayores	PPE:	Programas públicos de empleo
EPH:	Encuesta Permanente de Hogares	PRIST-AT:	Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja"
EPI:	Espacios de Primera Infancia	SCE:	Seguro de capacitación y empleo
FINES:	Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios	SEDRONAR:	Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico
GPBA:	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires	SMVM:	Salario mínimo, vital y móvil
GCBA:	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	SSC:	Salario social complementario
INADI:	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo	RENATEP:	Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular
MDS:	Ministerio de Desarrollo Social	UBA:	Universidad de Buenos Aires
MMGyD:	Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	UDI:	Unidades de Desarrollo Infantil
MTEySS:	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	UG:	Unidad de Gestión
OIT:	Organización Internacional del Trabajo	UNLaM:	Universidad Nacional de La Matanza
		UNSAM:	Universidad Nacional de San Martín

# Resumen ejecutivo

**Este informe analiza los alcances y los desafíos del programa público de empleo Potenciar Trabajo, creado en 2020 por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para fomentar proyectos sociocomunitarios que permitan la redistribución del cuidado y ofrezcan oportunidades de empleo e ingresos para la inclusión, en especial de las mujeres, en el ámbito laboral y público.**

El programa Potenciar Trabajo contempla dos tipos de prestaciones: por un lado, una transferencia monetaria individual destinada a las personas en situación de vulnerabilidad social y económica que se incorporan como titulares, que corresponde al 50 por ciento del salario mínimo, vital y móvil (SMVM) por mes de trabajo; por otro lado, prevé el otorgamiento de subsidios o créditos no bancarios a las Unidades de Gestión (UG), con el fin de garantizar y promover el desarrollo de los proyectos que se ejecuten en el marco del programa. Las UG pueden estar conformadas por gobiernos provinciales y municipales, o bien por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), o universidades y organizaciones de la sociedad civil.

Las consecuencias de la pandemia por la COVID-19, además de la pérdida de empleo, evidenciaron la relevancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida y el funcionamiento de la economía, y expusieron como nunca las desigualdades de género detrás de su distribución. Estos efectos coyunturales reforzaron los desafíos estructurales que afectan a la economía del cuidado en Argentina. Por un lado, las nuevas demandas agudizaron la sobrecarga de estas responsabilidades en las mujeres; y por el otro, se multiplicaron los esfuerzos comunitarios para la resolución de las necesidades de cuidado, particularmente en sectores vulnerables de la periferia urbana donde las organizaciones sociales vienen cumpliendo un rol fundamental en lo que hace a la colectivización de los cuidados.

Por ello, el análisis realizado para este informe considera el impacto del programa Potenciar

Trabajo en el sector de cuidados, en relación a ingresos, capacitación, protección social, aportes a la empleabilidad futura y contribución al bienestar emocional de las titulares, al mismo tiempo que plantea ciertas limitaciones al respecto.

## Objetivos

El objetivo general de esta investigación es documentar las características y el funcionamiento del programa Potenciar Trabajo tanto en la provisión de servicios de cuidado como en términos de las experiencias laborales de las trabajadoras involucradas.

Asimismo se considera en particular cómo este programa y su componente de cuidados fueron incorporados en la respuesta argentina a la crisis económica y social inducida por la pandemia.

## Metodología

El abordaje es de tipo cualicuantitativo. Por un lado, se realizó un análisis documental de Potenciar Trabajo a partir de la normativa que regula el diseño y la aplicación del programa, así como de informes de gestión del MDS.

El abordaje cuantitativo se basó en los datos sobre las principales características de las y los titulares del programa, a partir de procesamientos del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP), que cuenta con el autorregistro voluntario de más de 703 800 titulares del programa (de un total de 1 103 186 que se encuentran activas y activos).

Por otro lado, para el abordaje cualitativo se realizaron 14 entrevistas individuales en profundidad, de carácter semiestructurado, a informantes clave, que incluyen tanto funcionarios y funcionarias del MDS vinculados con Potenciar Trabajo, como referentes territoriales de proyectos sociocomunitarios de cuidados en el marco del programa. El criterio de selección de las personas participantes tuvo que ver con cubrir las siete líneas de trabajo comunitario de cuidado (comedores y merenderos; promoción de la salud comunitaria; cuidado de las infancias; cuidado de adultos mayores; cuidado de las juventudes; cuidado de personas con discapacidad; promoción de los derechos de género y diversidad) que realizan las dependencias provinciales y/o municipales y las organizaciones de la sociedad civil.

### Conclusiones y recomendaciones de política

Del estudio cualicuantitativo realizado se desprende la relevancia del trabajo comunitario de cuidado que se despliega en los proyectos analizados en el marco del programa. Su aporte para el fortalecimiento de la provisión de cuidados se nutre del arraigo territorial de las referentes, las trabajadoras y las organizaciones/dependencias, que favorecen tanto el conocimiento de las problemáticas locales como la ejecución de las acciones que dan respuesta.

Sin dudas, programas como Potenciar Trabajo visibilizan esta labor comunitaria de larga data, realizada en su gran mayoría por mujeres y con una fuerte centralidad y protagonismo de los comedores y merenderos. Así, el aporte del programa se erige como central para sostener esfuerzos comunitarios donde aún persiste tanto la vulnerabilidad económica de quienes llevan adelante las iniciativas como varias necesidades irresueltas en materia de insumos, infraestructura y personal. Por estas razones, apuntalar este tipo de programas públicos de empleo es una estrategia de suma importancia tanto para mejorar la provisión de este tipo de servicios como para fomentar la inclusión de la población femenina más vulnerable en esquemas de empleo, capacitación y acceso al ingreso.

### Objetivo central

**Documentar las características y el funcionamiento del programa Potenciar Trabajo tanto en la provisión de servicios de cuidado como en términos de las experiencias laborales de las trabajadoras involucradas.**

### Metodología

#### ■ Abordaje cuantitativo

Se basó en los datos sobre las principales características de las y los titulares del programa, a partir de procesamientos del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP).

#### ■ Abordaje cualitativo

Se realizaron 14 entrevistas individuales en profundidad, de carácter semiestructurado, a informantes clave, que incluyen tanto funcionarios y funcionarias del MDS vinculados con Potenciar Trabajo, como referentes territoriales de proyectos sociocomunitarios de cuidados en el marco del programa.

En efecto, para muchas mujeres la inserción laboral en los proyectos de cuidado del programa implica una experiencia empoderadora en varios sentidos. Por un lado, en la mayoría de los casos se observan recorridos marcados por el carácter informal de los empleos previos y para algunas titulares incluso este constituye su primer trabajo remunerado; por otro lado, aunque el estipendio no alcanza a cubrir todas las necesidades, suele significar una fuente de ingresos sustancial en sus economías familiares. Adicionalmente, las experiencias formativas del programa, que ocupan un lugar central en los

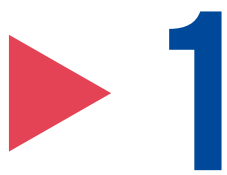
proyectos de cuidados, son ampliamente valoradas por las titulares al brindarles mejores herramientas para hacer su trabajo cotidiano e incluso potenciar sus perspectivas laborales a futuro. De hecho, no son pocas las mujeres que relatan haber encontrado, a través de su participación laboral en el marco del programa, un incentivo a la vocación para formarse pensando en abrir puertas hacia otros empleos. En términos más generales, la inserción en el programa conlleva un impacto subjetivo entre las titulares, que se expresa a través del reconocimiento comunitario de la labor realizada, la vinculación entre pares y el intercambio de experiencias personales. Sin duda, estos elementos de la experiencia laboral que propicia Potenciar Trabajo contribuyen a dejar atrás estrategias precarias de supervivencia individuales. Para muchas mujeres la participación en el programa implica traspasar los límites del hogar por primera vez e incluso salir de situaciones de violencia.

En lo que atañe a las recomendaciones de política, a partir de los testimonios se evidencian ciertas mejoras necesarias en las condiciones laborales del programa. Sin duda, existe aún amplio margen para incorporar mejoras en las condiciones de funcionamiento de los proyectos de cuidado en materia de infraestructura y equipamiento. En este sentido, parece pertinente reforzar líneas de crédito del programa destinadas a estos efectos, así como las articulaciones con otras dependencias públicas que puedan apoyar económicamente. En esta misma línea, también parece relevante sistematizar la información de los proyectos existentes, algo que permitiría mapear con precisión la contribución del programa a la oferta de servicios de cuidado. Ello generaría argumentos sólidos para solicitar mayor ayuda financiera que contribuya a su mejor funcionamiento.

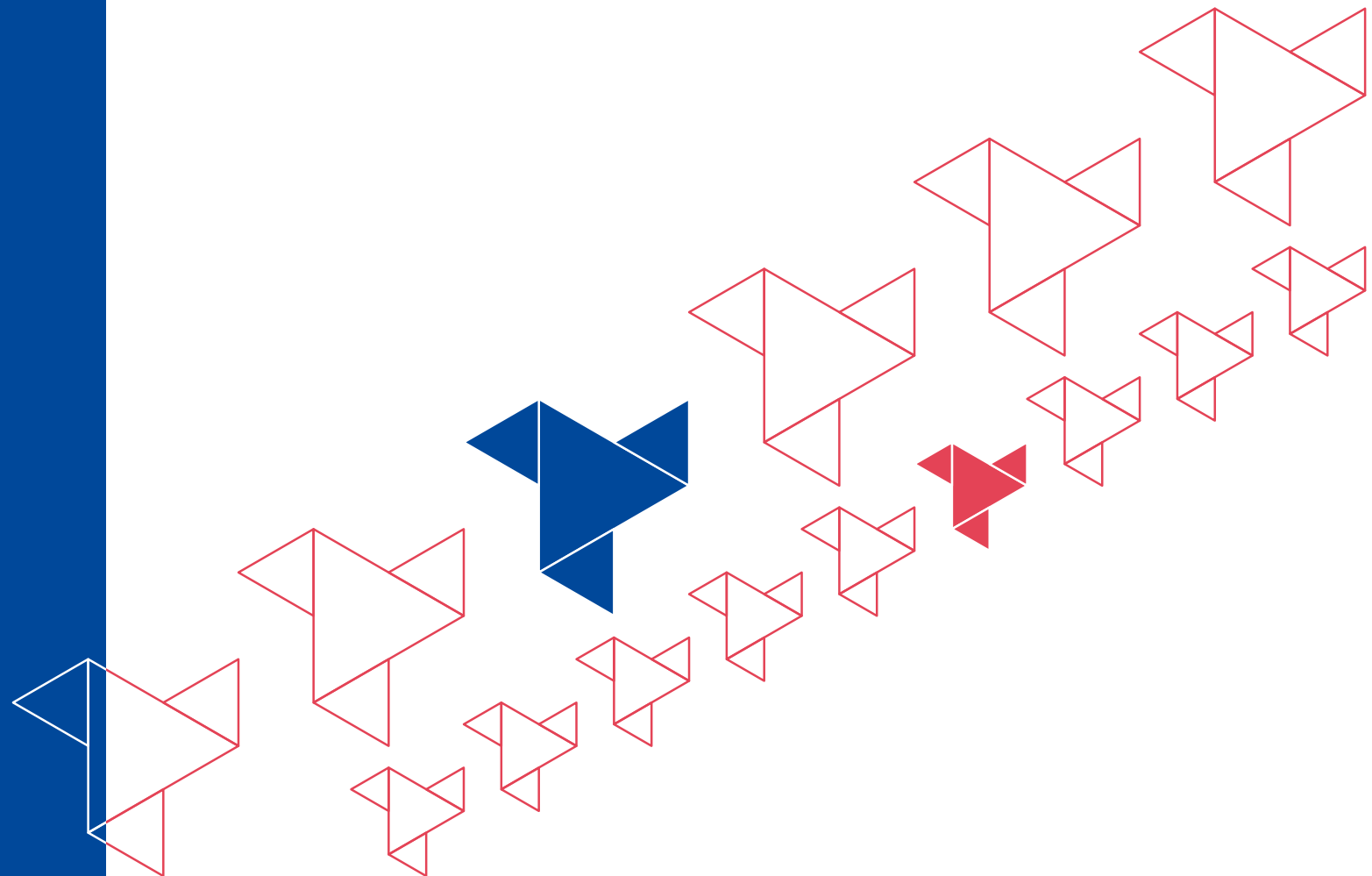
Otro de los principales desafíos tiene que ver con la necesidad de implementar estrategias de conciliación en los proyectos para que muchas mujeres no resulten limitadas a ciertas actividades y/o se vean excluidas de las capacitaciones.

La insuficiencia de ingresos también es un aspecto relevante, que agrega limitaciones adicionales para la participación dada la consecuente necesidad de complementar esta actividad con inserciones laborales —siempre muy precarias— que reporten alguna remuneración adicional. En este sentido, sería deseable explorar alternativas para continuar expandiendo las dedicaciones de jornada completa que contempla el programa, priorizando aquellos servicios de cuidado con mayor demanda y/o emplazados en territorios con menor oferta. Por último, el estudio evidencia con fuerza las restricciones que persisten en términos del acceso a la protección social de las titulares. La figura del monotributo social de partida coloca a estas trabajadoras en una situación de desventaja respecto de los niveles de protección social de las asalariadas y los asalariados registrados a nivel local. En cualquier caso, aun el intento de garantizar (en un marco inequitativo) un acceso mínimo a la protección social a través del monotributo social encuentra múltiples obstáculos y dificultades.

Dado este contexto, para promover la inclusión social y económica plena de las titulares que se encuentren en situación de vulnerabilidad y participan de los proyectos de cuidado del programa se sugiere, entre otras acciones: acompañar y apoyar a las UG, para completar la presentación formal de los proyectos de cuidado; trazar un mapa federal de cuidados; reforzar el apoyo a los proyectos en materia de insumos, equipamiento e infraestructura; expandir convenios e incentivos; implementar estrategias de conciliación para las titulares; sostener y reforzar las articulaciones e instancias de capacitación; y fomentar las salidas laborales por fuera del programa.



# Introducción



► **Para mejorar la situación del empleo en el país y promover la inclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad social y económica, el Ministerio de Desarrollo Social lanzó en 2020 el programa Potenciar Trabajo. El objetivo de este estudio es analizar los desafíos que implica el programa tanto en la provisión de servicios de cuidado como en términos de las experiencias laborales de las trabajadoras involucradas.**

La crisis debido a la pandemia por la COVID-19 tuvo un impacto sin precedentes en el mundo del trabajo en Argentina —al igual que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe—, provocando la destrucción de empleo, el cierre de unidades productivas y una fuerte caída en los ingresos de las personas (OIT 2020a). Además, esta crisis puso de manifiesto la segmentación del mercado del empleo argentino y los déficits de trabajo decente, reflejados en una alta tasa de informalidad laboral.

La falta de empleo afectó especialmente a las mujeres, al acentuar las desigualdades que ya existían en el mercado de trabajo en el país. Si bien el escenario impactó de manera significativa a la población en general, ellas fueron las más afectadas, ya que a la histórica brecha de género en la tasa de desempleo se sumó la mayor presencia femenina en sectores fuertemente golpeados por el aislamiento obligatorio (servicio doméstico, restaurantes y hoteles, comercio). Asimismo, la proporción de mujeres que se retiró del mercado de trabajo producto de la pandemia fue mayor que la de los varones, ya que las responsabilidades adicionales relacionadas con el trabajo doméstico y de cuidados fueron asumidas, en su mayoría, por mujeres (CEPAL-OIT 2020; CEPAL 2021).

Además de la pérdida de empleo, las consecuencias económicas y sociales de la pandemia revelaron de manera dramática la relevancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida y el funcionamiento de la economía, al tiempo que se desnudaron como nunca las desigualdades de género detrás de su distribución. Estos efectos coyunturales reforzaron los desafíos estructurales que afectan a la economía del cuidado en Argentina. Por un lado, las nuevas demandas, junto con la intensificación de las tareas domésticas y de cuidados, agudizaron la sobrecarga de estas responsabilidades en las mujeres, especialmente en los hogares de bajos recursos donde se observa una familiarización aún mayor del cuidado infantil (Bustos y Villafañe 2020). Y por el otro, las circunstancias del contexto visibilizaron y multiplicaron los esfuerzos comunitarios para la resolución de las necesidades de cuidado, particularmente en sectores vulnerables de la periferia urbana donde las organizaciones sociales vienen cumpliendo un rol fundamental en lo que hace a la colectivización de los cuidados (Fournier 2017; Sanchís 2020).

La necesidad de reforzar las políticas públicas en este ámbito apunta a reconocer tanto el valor de las actividades sociocomunitarias de cuidado en





Titulares acompañando a niños y niñas en un espacio de cuidado infantil. Foto provista por referente territorial 4 (UG gubernamental).

el apoyo a la vida cotidiana de las mujeres de sectores populares, como el del trabajo que muchas de ellas realizan dentro de estos espacios. En este contexto, los programas públicos de empleo (PPE) representan una oportunidad para reforzar el rol del Estado en la organización social del cuidado (OSC), mediante el fortalecimiento de proyectos de cuidado comunitarios y la creación de empleo.

En 2020 el gobierno argentino lanzó el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo", bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), cuyo objetivo es contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas de desarrollo productivo, a fin de promover la inclusión

social plena de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica. Las personas titulares del programa pueden optar por cumplir su contraprestación laboral en proyectos socioproductivos, sociolaborales, sociocomunitarios o a través de la finalización educativa.

Entre otros sectores, a través de la incorporación del componente de actividades sociocomunitarias de cuidado, el programa Potenciar Trabajo impulsa el desarrollo de proyectos que permitan la redistribución del cuidado y contribuyan con la igualdad de género, a partir del fortalecimiento del rol del Estado y de las organizaciones comunitarias en la provisión de cuidados. Además, estos proyectos enmarcados dentro de

Potenciar Trabajo ofrecen oportunidades de empleo e ingresos que posibilitan la inclusión, fundamentalmente de las mujeres, en el ámbito laboral y público, poniendo en valor el trabajo femenino en este sector.

Por tales motivos, este estudio tiene como objetivo general documentar y analizar el potencial y los desafíos que implica el programa Potenciar Trabajo tanto en la provisión de servicios de cuidado, como en términos de las experiencias laborales de las trabajadoras involucradas. También se considera en particular cómo este programa y su componente de cuidados fue incorporado en la respuesta argentina a la crisis económica y social inducida por la pandemia por la COVID-19.


El abordaje metodológico es de tipo cualicuantitativo. Por un lado, se realizó un análisis documental a partir de la normativa que regula el diseño y la aplicación de Potenciar Trabajo, así como de informes de gestión del MDS. El abordaje cuantitativo se basó en el análisis descriptivo de datos sobre las principales características de las y los titulares del programa, a partir de procesamientos del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP)<sup>1</sup>, que cuenta actualmente con el autorregistro voluntario de más de 703 800 titulares de Potenciar Trabajo (de un total de 1 103 186 que se encuentran activas y activos). Por otro lado, para el abordaje cualitativo se realizaron entrevistas individuales en profundidad, de carácter semiestructurado, a informantes clave, que incluyen tanto a autoridades y funcionarios y funcionarias del MDS<sup>2</sup> vinculados con Potenciar Trabajo, como a referentes territoriales de proyectos sociocomunitarios de cuidados en el marco del programa. Los detalles metodológicos se desarrollan en el Anexo.

---

1 El RENATEP es una base de datos creada en 2020 (Resolución 408/2020) que funciona a partir del autorregistro voluntario de trabajadores y trabajadoras de la economía popular (entendida como aquella que contiene a sectores de alta vulnerabilidad social que producen o comercializan bienes y servicios para sustento propio y/o de sus familias).

2 Las principales puertas de entrada en términos de información y contactos para este informe fueron provistas tanto por la Dirección General de Información Estratégica del MDS como por funcionarios y funcionarias de la Secretaría de Economía Social.





# 2

## **El programa Potenciar Trabajo y el financiamiento estatal de proyectos sociocomunitarios de cuidado**



▶ **A raíz de la crisis de 2001 se implementaron los primeros programas públicos de empleo de amplio alcance en Argentina y se fueron transformando a lo largo del tiempo. De todos ellos, Potenciar Trabajo es el primero en incluir el módulo de actividades sociocomunitarias de cuidado como posibilidad de contraprestación para generar oportunidades de ingresos a las mujeres de sectores populares y reconocer el valor de una contribución laboral que ya venían haciendo de manera no remunerada.**

### Antecedentes de los PPE en Argentina

Los PPE son instrumentos de política pública que contribuyen a crear un “piso de empleo” ante el deterioro de los indicadores del mercado de trabajo y la escasez de oportunidades laborales (OIT 2020b). Argentina tiene una trayectoria en la implementación de este tipo de herramientas, ante las concurrentes crisis económicas<sup>1</sup>. Ahora bien, es frente a los dramáticos efectos de la crisis del 2001 que en el país se comienzan a implementar los primeros PPE de carácter masivo.<sup>2</sup>

En este sentido, a comienzos de la década de 2000, la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) significó un punto de inflexión en términos de cobertura, fundamentalmente por la magnitud que adquirió (Rodríguez Enríquez y Reyes 2006; Cetrángolo y Goldschmit 2012). La política —a cargo del Ministerio de Trabajo— establecía una transferencia monetaria para las personas desocupadas con hijos e hijas menores de 18 años a cargo y exigía una contraprestación de tipo formativa o de inserción en una actividad productiva, con una dedicación diaria de entre cuatro y seis horas.<sup>3</sup> En su inicio, la cobertura del programa alcanzó a más de 1 millón de beneficiarios y beneficiarias, con un pico de 2 millones en 2003. A partir de ese año, la cantidad de personas beneficiarias empezó a decrecer de forma sostenida y a fines de 2006 mostraba valores similares a los del inicio del programa (Rodríguez Enríquez y Reyes 2006).<sup>4</sup>

Un aspecto para destacar del PJJHD es el hecho de que a pesar de que cualquier consideración de equidad de género se encontraba ausente de su diseño e implementación, desde el inicio la gran parte de las personas beneficiarias eran mujeres que, en su mayoría, provenían de la inactividad (Pautassi 2004; Rodríguez Enríquez y Reyes 2006).

Entre 2004 y 2006, en el marco de un cambio en la orientación de las políticas hacia las personas desocupadas, el PJJHD fue desdoblado entre el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) y el Programa Familias por la Inclusión Social (Plan Familias). Por un lado, el SCE, que permaneció bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, fue orientado a beneficiarios y beneficiarias del PJJHD evaluados como “empleables”<sup>5</sup> y comprendía una asignación monetaria mensual durante un año junto con la oferta de servicios de apoyo a la inserción laboral. Por otro lado, con un visible sesgo de género, el Plan Familias apuntaba explícitamente a las mujeres receptoras del PJJHD, al considerar que tenían menos probabilidades de reincorporarse al mercado laboral (MTEySS 2005; Rodríguez Enríquez y Reyes 2006; Zibecchi 2008; Lupica 2010). El Plan Familias pasó a la órbita del MDS, incorporó condicionalidades con respecto a la educación de niñas y niños y la salud materno-infantil, y eliminó la contraprestación laboral.

Al mismo tiempo, en 2004 se puso en funcionamiento una intervención del MDS denominada Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía



Capacitación en desarrollo infantil para titulares trabajadoras de un comedor comunitario. Foto provista por referente territorial 4 (UG gubernamental).

Social “Manos a la Obra”. Su objetivo fue promover proyectos productivos personales, familiares o asociativos, y se destinó prioritariamente a personas en situación de vulnerabilidad social (Goren 2005). El apoyo económico a los proyectos productivos puede ser de forma directa o indirecta, en cuyo caso se prevé la participación de organizaciones sociales y gobiernos locales como entes ejecutores (Deux Marzi y Hintze 2014). Este programa llegó a tener más de 500 mil beneficiarios y beneficiarias en 2006 (MDS 2007).

Otro PPE implementado por el MDS fue el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT). Creado en 2009, establecía como destinatarias a las personas sin ingresos formales, sin prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales ni otras políticas sociales (excepto por la AUH y los planes de seguridad alimentaria), y su principal objetivo era promocionar la creación de empleo a través del cooperativismo. Se establecía que las personas beneficiarias debían trabajar 40 horas semanales como contraprestación, divididas entre horas para la realización de obras de infraestructura urbana local y comunitaria, y horas destinadas a la capacitación. Se contemplaba la participación de provincias, municipios y organizaciones sociales y comunitarias, para la identificación de necesidades de obras en cada territorio (Arcidiácono *et al.* 2014). Si bien Argentina Trabaja no había incluido una perspectiva de género en su diseño, de manera similar a lo ocurrido con el PJJHD, la

titularidad en su mayoría estaba compuesta por mujeres (MDS 2016; Hintze 2018).

Paralelamente, en 2013 se creó el programa Ellas Hacen como una sublínea de Argentina Trabaja destinada exclusivamente a mujeres. Los requisitos incluían tener tres o más hijos menores de 18 años, estar a cargo del hogar, sin trabajo y vivir en asentamientos informales/barrios vulnerables/populares o emergentes. Las prestaciones y contraprestaciones eran las mismas que las de Argentina Trabaja, pero el foco en este caso se puso en la terminalidad educativa (incorporado como requisito obligatorio) (Arcidiácono y Bermúdez 2018). Esta sublínea sí reconocía entre sus fines ciertas consideraciones de equidad de género, lo que aparece reflejado en las instancias de formación que apuntaban a la comprensión y desnaturalización de las relaciones genéricas de poder (Hintze 2018).

En cuanto a su cobertura, el PRIST-AT comenzó con 150 mil personas titulares activas en 2010, pero a partir de allí se observa una tendencia descendente que llegó a un piso de 100 mil en 2015 (Ferrari Mango y Campana 2018). Por su parte, en Ellas Hacen se encontraban incluidas 81 151 mujeres en el año 2015 (Arcidiácono y Bermúdez 2018).

Los programas Ellas Hacen y Argentina Trabaja fueron unificados y combinados con otras políticas en los sucesivos cambios de gobierno

(2016 y 2020). En 2018 se unificaron bajo el nuevo nombre de Hacemos Futuro, que incorporó también el programa Desde el Barrio (un dispositivo de la provincia de Buenos Aires que pasó a la órbita del MDS).<sup>6</sup> Producto de la sumatoria de titulares de los programas que lo componen, en su inicio este esquema alcanzó un total de 258 mil personas (de acuerdo con datos públicos del MDS).<sup>7</sup> En esta conformación se planteó una nueva etapa en lo que respecta al vínculo con las organizaciones sociales, con una impronta política de descolectivización, ya que se desactivaron los entes ejecutores territoriales y se dejó de promover el trabajo cooperativo, fomentando más bien la idea de “unidad productiva” (Arcidiácono y Bermúdez 2018; Hopp 2018; Ferrari Mango y Campana 2018).

En el marco de estas transformaciones en la orientación de las intervenciones sociales destinadas a las personas en situación de vulnerabilidad, en 2017 se instrumentó el Salario Social Complementario (SSC), en la órbita del MDS. El SSC es una transferencia monetaria concebida como un complemento del trabajo en la economía popular, enfatizando la empleabilidad de la persona por sobre la construcción de experiencias de trabajo colectivas (Hopp 2018).<sup>8</sup> Establecía como personas destinatarias a las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular inscriptos en el RENATEP, creado por la misma ley para este fin.<sup>9</sup> Las personas beneficiarias contabilizaban 270 mil hacia fines de 2018 (según datos del MDS, citado por *Tiempo Argentino* 30/10/2019).<sup>10</sup>

El período de duración de estas dos últimas políticas (Hacemos Futuro y SSC) finalizó en 2020 cuando, nuevamente a partir del cambio de signo de gobierno, se implementaron transformaciones en su diseño y se unificaron bajo el nombre de Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”. Estos cambios suponen, por un lado, un regreso del protagonismo de las organizaciones sociales y procuran además un refuerzo de las dimensiones con perspectiva de género que se habían incorporado a partir de la línea Ellas Hacen. Dichas modificaciones se plasmaron en la incorporación del componente de actividades sociocomunitarias de cuidado y mediante la priorización de la inclusión de poblaciones vulnerables en términos de género.

## Las características de Potenciar Trabajo

El programa fue creado en marzo del 2020, bajo la órbita del MDS, y su diseño contempla dos tipos de prestaciones: por un lado, una transferencia monetaria individual destinada a las personas en situación de vulnerabilidad social y económica que se incorporan como titulares, que corresponde al 50 por ciento del salario mínimo, vital y móvil (SMVM) por mes de trabajo; por otro lado, prevé el otorgamiento de subsidios o créditos no bancarios a las Unidades de Gestión (UG), con el fin de garantizar y promover el desarrollo de los proyectos que se ejecuten en el marco del programa.

Las UG pueden estar conformadas por gobiernos provinciales y municipales, o bien por el GCBA, o universidades y organizaciones de la sociedad civil. Su tarea es gestionar el desarrollo de los proyectos socioproductivos, sociocomunitarios o sociolaborales que llevan adelante los grupos de trabajo integrados por los y las titulares del programa. Si bien las UG gubernamentales han ido cobrando fuerza en los últimos años, presentando proyectos e incorporando titulares, la mayoría de los proyectos gestionados y de los y las titulares que trabajan en ellos se encuentran englobados en UG no gubernamentales (especialmente organizaciones sociales conformadas a nivel de barrios populares y/o por personas desocupadas),<sup>11</sup> dado su histórico protagonismo y relevancia en la organización del trabajo en la economía social.

La normativa establece que los proyectos se deben plasmar en un Plan de Actividades presentado por cada una de las UG. Sin embargo, al ser un requerimiento incorporado recientemente a partir de la reformulación de los programas previos, en este nuevo esquema de Potenciar Trabajo, de acuerdo con la indagación cualitativa, en la actualidad hay una gran cantidad de proyectos que todavía no se formalizaron, desafío que afecta en mayor medida a los ejecutados por las organizaciones sociales. Según fuentes del MDS se está realizando un esfuerzo desde la institución para promover la presentación formal de los proyectos <sup>12</sup>.

Con respecto a los criterios de ingreso, se establece que los requisitos para ser beneficiario o

▶ **Gráfico 1. Potenciar Trabajo. Temas factibles de ser abordados en cada una de las líneas de actividades previstas**

Proyectos socioproductivos	Proyectos sociolaborales	Proyectos sociocomunitarios	Terminalidad educativa
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Reciclado y servicios ambientales.</li> <li>▶ Construcción, infraestructura social y mejoramiento barrial y habitacional.</li> <li>▶ Agricultura familiar y producción de alimentos.</li> <li>▶ Producción de indumentaria y otras manufacturas.</li> <li>▶ Comercio popular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Innovación para la terminalidad educativa.</li> <li>▶ Mejora de la empleabilidad y apoyo a la búsqueda de empleo.</li> <li>▶ Formación profesional.</li> <li>▶ Certificación de competencias laborales.</li> <li>▶ Entrenamiento para el trabajo en ambientes laborales.</li> <li>▶ Cooperativismo.</li> <li>▶ Inclusión financiera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Tareas de cuidado.</li> <li>▶ Promoción de la salud.</li> <li>▶ Deporte, cultura y arte.</li> <li>▶ Desarrollo de la soberanía alimentaria.</li> <li>▶ Dispositivos de apoyo a la plena igualdad de oportunidades entre titulares de distintos géneros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Completar estudios formales en los niveles primario y secundario.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia sobre la base del anexo de la resolución RESOL-2020-121-APN-MDS que creó el programa Potenciar Trabajo, Administración Pública Nacional, Subsecretaría de Articulación Jurídico Institucional, MDS.

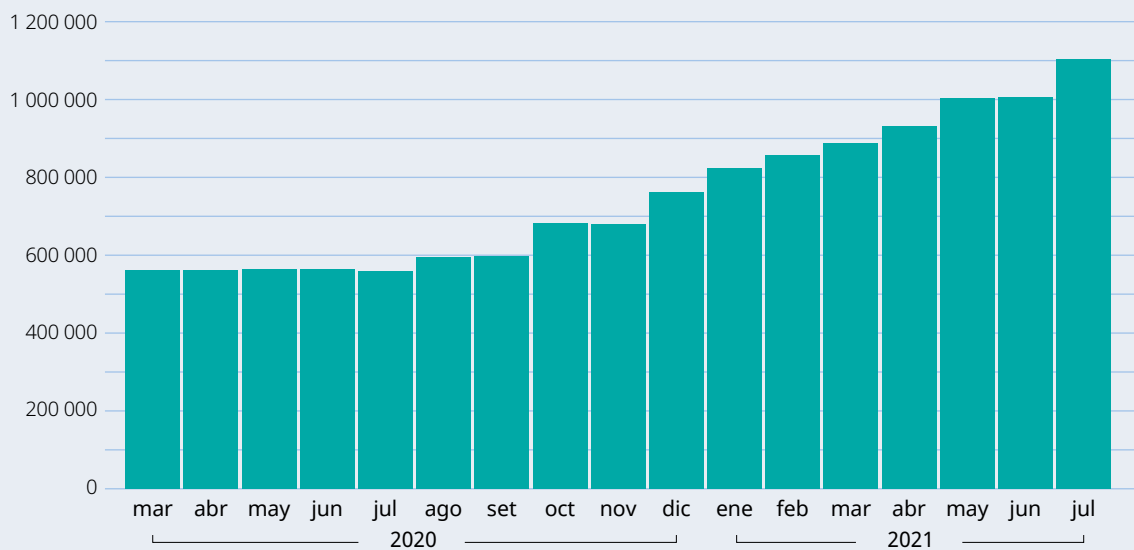
beneficiaria son: tener entre 18 y 65 años<sup>13</sup> y encontrarse en situación de vulnerabilidad social y económica<sup>14</sup> o desempeñarse en alguna actividad de la economía popular<sup>15</sup>.

En cuanto a la corresponsabilidad, las personas que se constituyan en titulares del programa deben participar de alguna de las líneas de actividades previstas, con una carga promedio de cuatro horas diarias. Las cuatro líneas de actividades previstas se definen de la siguiente manera: 1) proyectos socioproductivos, que alcanzan a un conjunto de actividades económicas; 2) proyectos sociolaborales, que se centran en la mejora del acceso, la generación de oportunidades para la formación en un oficio y la mejora de la empleabilidad; 3) proyectos sociocomunitarios, que comprenden todas las acciones que tiendan a reforzar el trabajo dirigido a la comunidad y el territorio; y iv) terminalidad educativa, que tiene como objetivo que los y las titulares puedan completar sus estudios formales en los niveles primario y secundario. ▶ **Gráfico 1.**

Con respecto a la protección social de los y las titulares, se dispone, por un lado, la contratación de un seguro de accidentes personales y de gastos de sepelios, a cargo del MDS. Si bien a diferencia del empleo asalariado formal estándar los y las titulares no cuentan con aportes patronales (es decir, de una entidad empleadora) para la seguridad social, el programa promueve la inscripción al Régimen de Monotributo Social<sup>16</sup> de quienes se desempeñen en actividades vinculadas con la economía social y popular (incluyendo tanto a quienes participan en proyectos productivos como sociocomunitarios), en cuyo caso el MDS debe asumir los costos mensuales de dicha inscripción. De acuerdo con información proveniente de este ministerio, cerca de 300 mil titulares se encuentran inscriptos en el monotributo social financiado por el programa.<sup>17</sup> Esta iniciativa forma parte de una histórica estrategia de los programas del MDS, cuyo fin es incentivar el aumento de la formalidad y suscitar cierta protección social para los trabajadores y las trabajadoras de la economía social. Sin embargo, por diversas



► **Gráfico 2. Total de titulares activos en Potenciar Trabajo Argentina, 2020-2021**



Fuente: elaboración propia con datos del MDS.

razones que serán tratadas más adelante en el análisis de este informe, no tuvo el impacto deseado, aunque su promoción continúa vigente.

De esta manera, aun cuando desde el programa se apunta a emular en varios aspectos las condiciones laborales de los y las titulares con las del trabajo asalariado<sup>18</sup>, la situación de estos —como la de gran cantidad de trabajadores y trabajadoras del país— se encuentra por fuera de la normativa legal que establece los estándares básicos en la materia<sup>19</sup>. Entre las carencias más importantes que experimentan los y las titulares del programa —en contraste con las personas asalariadas formales—, se encuentran las restricciones ya descriptas para el acceso a la protección social, así como la ausencia de beneficios como vacaciones pagas, indemnización y garantía de sueldo anual complementario<sup>20</sup>, entre otras.

Debido a que en un principio el programa Potenciar Trabajo había unificado los PPE Hacemos Futuro y SSC, en su conformación inicial contaba con 550 mil titulares aproximadamente. Sin embargo, pocos meses después de su formal lanzamiento, a partir de la crisis económica y social desatada por la pandemia, la cantidad de titulares creció de manera significativa. ► **Gráfico 2.**

Esta evolución reciente, que implicó la duplicación de la cantidad de titulares, se encuentra íntimamente relacionada con el ingreso de personas al programa en el marco del dramático deterioro de los indicadores laborales y la importante reducción de la ocupación.

El aumento de los y las titulares también es producto de convenios interministeriales destinados a promover el ingreso de personas en situación de vulnerabilidad, estrategia que contempla convenios con: el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD) para el ingreso de poblaciones en situación de violencia de género, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) para la inclusión de población trans y otras diversidades, y la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) para la inclusión de personas que transitan la última etapa de su tratamiento por consumos problemáticos. Además, se registran las altas de titulares de empresas recuperadas en el marco del Programa Recuperar.<sup>21</sup>

En la actualidad, la cantidad de titulares del programa asciende a 1 103 186 (sobre la base de datos del MDS según última actualización de datos obligatoria, el 18 junio de 2021). Entre estos, el

63 por ciento se declara mujer, el 36,5 por ciento se declara varón y el 0,5 por ciento se declara de identidad trans/travesti, no binaria u otra.

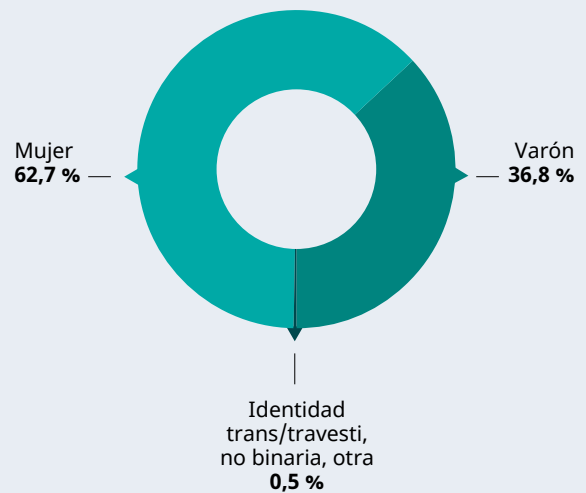
▶ **Gráfico 3.**

Esta preeminencia de las mujeres entre las personas titulares se corresponde con la herencia de las políticas previas que mostraban esta tendencia y también se relaciona con los efectos laborales de la crisis económica producto de la pandemia que impactaron en mayor medida sobre las mujeres. En efecto, si bien las tasas de desempleo venían experimentando una tendencia creciente en los últimos años, se observa una clara agudización de este problema a partir de la pandemia. Y, tal como se señaló al inicio de este informe, son las mujeres las que resultaron proporcionalmente más afectadas, debido a la pérdida de empleos en sectores feminizados y fuertemente golpeados por el aislamiento obligatorio (por ejemplo, el servicio doméstico o el trabajo en restaurantes y hoteles, entre otros), junto con su retirada más pronunciada del mercado de trabajo para asumir las incrementadas responsabilidades domésticas y de cuidados.

Otras características de las y los titulares que se pueden señalar a partir de la información disponible, se refieren a la región geográfica, el rango etario y el nivel educativo. En primer lugar, se observa que más de la mitad de los y las titulares son de la provincia de Buenos Aires (PBA); y al margen de CABA, el resto de las jurisdicciones de mayor peso se sitúan mayormente en las regiones Noreste y Noroeste del país. ▶ **Gráfico 4.** Al respecto, es interesante señalar que, en general, las provincias con mayor cantidad de titulares presentan una proporción de personas en situación de pobreza mayor que el promedio nacional; tal es el caso de Chaco, Salta, Jujuy, Tucumán y Buenos Aires (INDEC 2021).<sup>22</sup> En particular, en el caso de esta última, la pobreza se concentra en el aglomerado de los 24 partidos del Gran Buenos Aires, el más densamente poblado y con los mayores niveles de pobreza del país, donde el

▶ **Gráfico 3. Titulares de Potenciar Trabajo según género declarado**

Como porcentaje del total, Argentina, julio 2021



**Fuente:** elaboración propia sobre la base del MDS, según última actualización de datos obligatoria.

45 por ciento de las personas se encuentra en situación de pobreza (INDEC 2021).

Por otro lado, con respecto a la composición etaria de la población beneficiaria del programa, se observa una distribución bastante pareja entre las franjas más jóvenes, de 18 a 24 y de 25 a 30 años, y las franjas de edad central y mayores, de 31 a 40 años y 41 a 59 años. La participación de titulares de 60 y más años de edad es relativamente baja. ▶ **Gráfico 5.** Por último, en términos del máximo nivel educativo alcanzado, la mayoría de los y las titulares declararon tener hasta secundario incompleto (45,4 por ciento) y otro porcentaje importante (21,4 por ciento), secundario completo. ▶ **Gráfico 6.**

Por último, resulta pertinente señalar que, en el momento de escritura de este informe, desde el gobierno nacional se manifestó la intención de transformar Potenciar Trabajo en un subsidio al empleo formal<sup>23</sup>. La estrategia consistiría en que los y las titulares que accedan a un trabajo registrado no pierdan la transferencia del programa y que el empleador complete la remuneración llegando al salario acordado en el convenio de cada sector particular. De todas maneras, al momento,

▶ **Gráfico 4. Titulares de Potenciar Trabajo por provincia**

Como porcentaje del total, Argentina, julio 2021

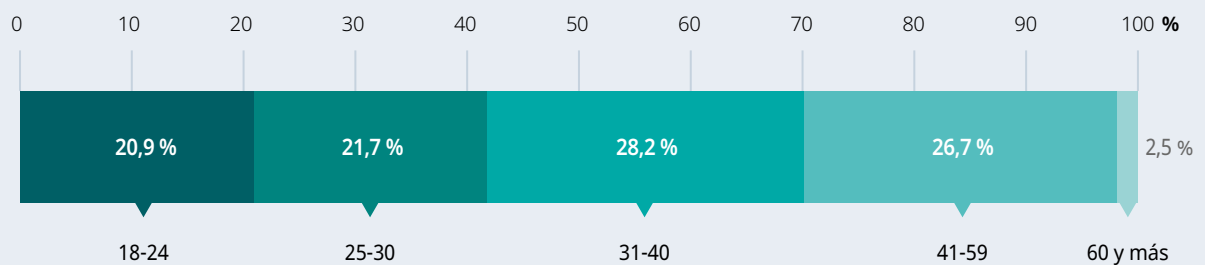


Fuente: elaboración propia sobre la base del MDS, según última actualización de datos obligatoria.



▶ **Gráfico 5. Titulares de Potenciar Trabajo según rango etario**

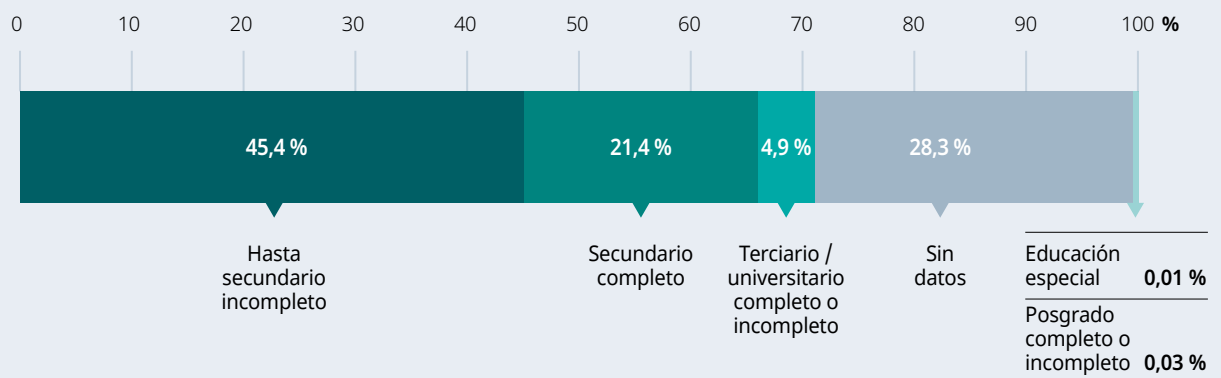
Como porcentaje del total, Argentina, julio 2021



Fuente: elaboración propia sobre la base del MDS, según última actualización de datos obligatoria.

▶ **Gráfico 6. Titulares de Potenciar Trabajo según nivel educativo**

Como porcentaje del total, Argentina, julio 2021



Fuente: elaboración propia sobre la base del MDS, según última actualización de datos obligatoria.

esta iniciativa solo se está aplicando al trabajo rural, a fin de compatibilizar Potenciar Trabajo con el empleo temporario en la cosecha<sup>24</sup>.

Por el momento, el diseño del programa Potenciar Trabajo prevé el “ingreso protegido al empleo”, que implica que quienes acceden a un empleo registrado y cuyos ingresos superen el SMVM conservan su vacante en el programa durante el primer año de la relación laboral, con suspensión de la percepción del subsidio individual mientras continúe vigente dicha relación de empleo. En el caso de que cobren una remuneración menor que el SMVM, perciben un porcentaje del subsidio de tal manera que complementen los ingresos obtenidos para equipararlos a un SMVM.

### Relevancia de los proyectos sociocomunitarios de cuidado

La manera en que el cuidado se organiza socialmente tiene consecuencias directas en las desigualdades sociales, y a su vez, la forma en que se produce y distribuye el trabajo de cuidado en función del rol que cumplen el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias impacta en las condiciones de vida de las familias y de las mujeres (OIT 2019). En consecuencia, los déficits actuales en la prestación de servicios de cuidado generan una crisis del cuidado que atenta contra la autonomía económica de la población femenina.

En el marco de los desafíos impuestos por la emergencia sanitaria por la COVID-19, y las

▶ **Recuadro 1. Resumen del programa Potenciar Trabajo**▶ **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, la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica.

▶ **Destinatarios**

Personas en situación de vulnerabilidad social y económica.

▶ **Requisitos de acceso y permanencia**

Tener entre 18 y 65 años, y encontrarse en situación de vulnerabilidad social y

económica o desempeñarse en alguna actividad de la economía popular. Las personas que se constituyan en titulares del programa deben participar de alguna de las tres líneas de actividades previstas, con una carga promedio de cuatro horas diarias.

▶ **Unidad ejecutora**

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

▶ **Prestaciones**

▶ Transferencia monetaria individual correspondiente al 50 por ciento del Salario Mínimo Vital y Móvil.

▶ Subsidios o créditos no bancarios a las Unidades de Gestión, con el fin de garantizar y promover el desarrollo de los proyectos que se ejecuten en el marco del programa.

**Fuente:** elaboración propia sobre la base del anexo de la Resolución RESOL-2020-121-APN-MDS.

medidas de aislamiento y distanciamiento que se adoptaron a nivel nacional, se observó la profundización de la sobrecarga de tareas domésticas y de cuidado, y en particular, sobre las mujeres. De esta manera, los cuidados adquirieron centralidad en la agenda pública y se volvieron más visibles que nunca.

Asimismo, si bien durante los últimos años los desafíos con respecto a la organización de los cuidados venían cobrando relevancia en la agenda pública de la mano de varios actores sociales, esta tendencia recibió un fuerte impulso a comienzos de 2020 con la creación del MMGyD, que convirtió al tema en uno de los pilares de su gestión. Una de las iniciativas más importantes fue la creación de una Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, compuesta por quince organismos con incidencia en la OSC, entre los que se encuentra el MDS. El objetivo de la Mesa es articular las diferentes acciones que se llevan a cabo en cada institución, y al mismo tiempo incorporar la perspectiva de género y diversidad a todas las políticas implementadas (MMGyD 2021).

En este marco, el MDS incluyó como eje prioritario de su primer año de gestión a “las políticas

de cuidado para primera infancia, niñez, adolescencia y adultos mayores, con eje en el territorio y la comunidad”, estructurado en tres componentes: infancias y adolescencias, personas adultas mayores y el cuidado comunitario (MDS 2021). De esta manera, la inclusión del módulo de actividades sociocomunitarias de cuidado como posibilidad de contraprestación del programa Potenciar Trabajo se inscribe como una de las principales líneas de acción de este eje prioritario. El objetivo es, por un lado, reforzar el rol del Estado y de las organizaciones comunitarias en la provisión de cuidados; y por otro, que estos proyectos enmarcados dentro de Potenciar Trabajo ofrecen oportunidades de empleo e ingresos para las mujeres de sectores populares, al reconocer económica y simbólicamente el valor de una contribución laboral que en oportunidades ya se venía efectuando de manera no remunerada. De este modo, es una línea de acción que también se constituye como un eje a partir del cual se apuesta a generar puestos de trabajo en el contexto pospandemia.

A su vez, mediante convenios con universidades se busca favorecer la profesionalización de las tareas y la acreditación de los saberes, a través


de titulaciones intermedias para las y los titulares de Potenciar Trabajo que realicen trabajo de cuidado. Por último, también dentro del programa se promueve la formación de promotoras de género que realizan actividades territoriales, destinada fundamentalmente a mujeres que ya son referentes en los barrios populares (MDS 2021).

A partir de todas estas líneas de acción dentro del programa bajo estudio, se advierte su

relevancia como instrumento para el fortalecimiento de la provisión de servicios y generación de empleo en el sector del cuidado, así como para el reconocimiento, la valorización y la remuneración del trabajo comunitario de cuidado. Esta estrategia y orientación de política resulta una novedad respecto de los PPE previos en términos de la introducción explícita de una estrategia para abordar la cuestión del cuidado<sup>25</sup>.

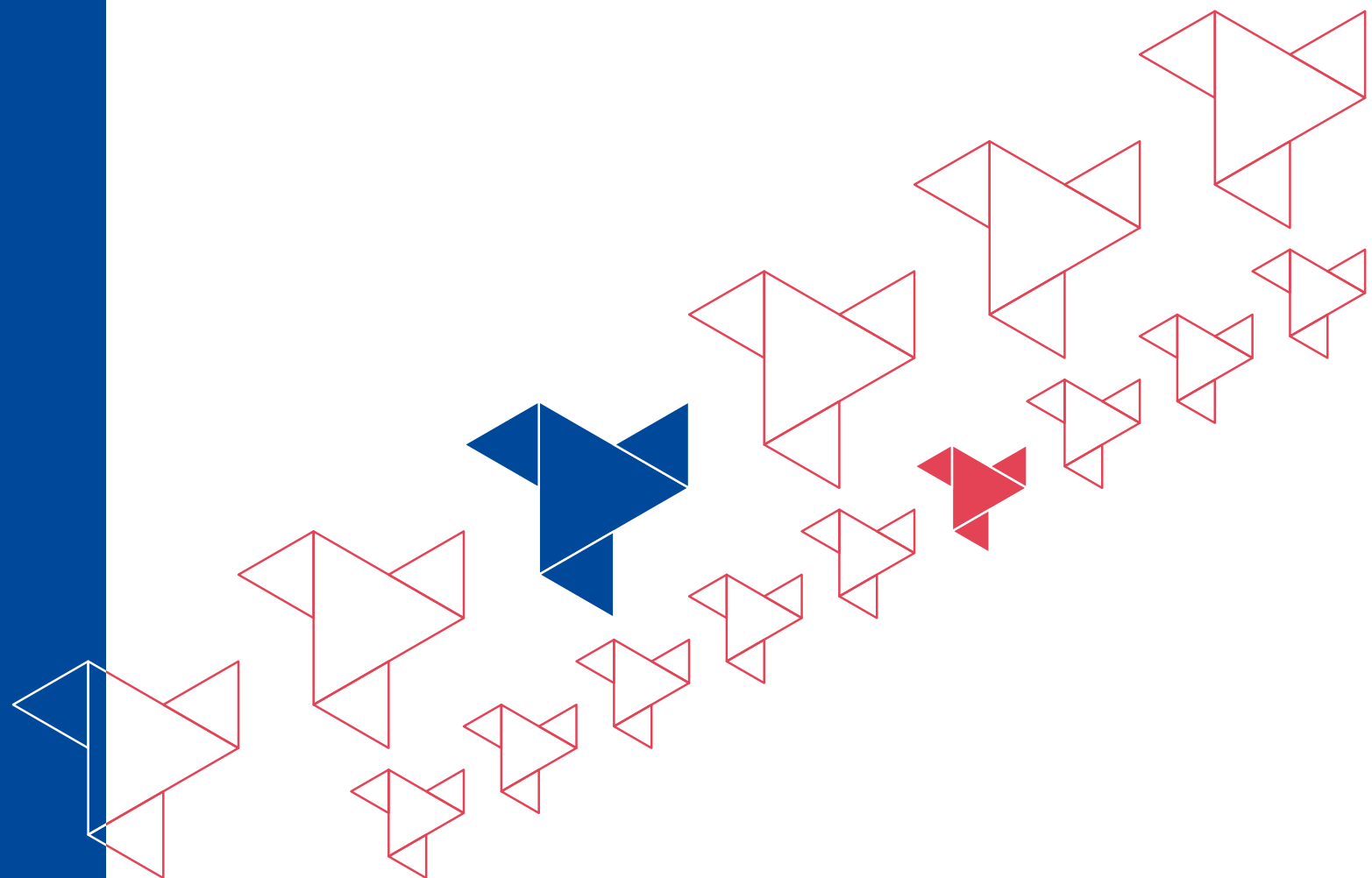
- 
- 1 A continuación, se describen únicamente los PPE ejecutados por el gobierno nacional.
  - 2 Entre los PPE aplicados durante la década de 1990 se pueden mencionar los Programas Intensivos de Trabajo, el Programa de Emergencia Laboral y el Plan Trabajar.
  - 3 Quedaban excluidas las personas desocupadas que se encontraban participando en algún otro programa de empleo y quienes percibían prestaciones de previsión social o pensiones no contributivas.
  - 4 Según datos de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, entre los motivos de las bajas primaron los siguientes: el 38,6 por ciento de los casos fue por incorporación a un empleo registrado y el 34,7 por ciento por no seguir cumpliendo con los requisitos de acceso.
  - 5 Para la evaluación de los traspasos se realizaron entrevistas con beneficiarios y beneficiarias en las Oficinas y Gerencias de Empleo locales (Rodríguez Enríquez y Reyes 2006).
  - 6 Cuando el programa Desde el Barrio pasó al ámbito nacional se fusionó con el programa El Estado en tu Barrio, que se gestionaba bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
  - 7 <http://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar>
  - 8 El SSC no era compatible con otros programas estatales, a excepción de la AUH y los programas municipales que proveyeran un aporte monetario inferior.
  - 9 Si bien la inscripción en este registro no garantiza la recepción inmediata de apoyo estatal, en los hechos funciona como puerta de entrada a diversos programas de empleo, seguridad social, capacitación y herramientas de trabajo que les permitan potenciar su labor productiva.
  - 10 <https://www.tiempoar.com.ar/economia/a-pesar-de-los-aumentos-el-salario-social-complementario-esta-20-por-debajo-de-la-inflacion>
  - 11 Varios informantes clave del MDS entrevistados para esta investigación hicieron referencia a este dato.
  - 12 Se refiere a la presentación frente al MDS de cuestiones tales como el diagnóstico y las necesidades identificadas en el territorio, la descripción del principal objetivo del proyecto, su/s foco/s (servicios, capacitación, sensibilización, otros), la principal área responsable de la ejecución del proyecto, las áreas/organizaciones con las que articula el proyecto, el alcance geográfico/territorial, la cantidad de titulares que participarían y las tareas a desarrollar, y el tipo de población a atender, entre otros aspectos relevantes.
  - 13 El programa es incompatible con la percepción de pensiones o jubilaciones, entre otras restricciones.
  - 14 “Se encuentran en situación de alta vulnerabilidad social y económica aquellos trabajadores de la economía popular que carecen de los recursos necesarios para cubrir las necesidades básicas de sus familias y se encuentran en un estado de dificultad personal o social para su inserción en el mercado laboral y su integración social” (Anexo de la Resolución RESOL-2020-121-APN-MDS, p. 8).
  - 15 “Es toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar” (Anexo de la Resolución RESOL-2020-121-APN-MDS, p. 8).
  - 16 El monotributo social es un régimen tributario especial creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social que estuvieron históricamente excluidas. Fue creado con la promulgación de la Ley 25 865 en el año 2004 a instancias del MDS. Pueden inscribirse personas que realicen una única actividad económica independiente, personas que forman parte de una cooperativa de trabajo con un mínimo de seis asociados, y aunque este tipo de régimen suele estar asociado al trabajo por cuenta propia, también se pueden unir personas que trabajen en relación de dependencia con un salario bruto inferior al haber previsional mínimo. En todos los casos accede a este sistema la población en situación de vulnerabilidad social con un ingreso bruto anual inferior a 370 000 pesos argentinos (<https://www.anses.gob.ar/monotributo-social:consultado-el-dia-08/11/2021>). Entre los beneficios sociales más importantes que implica la contribución a este régimen se encuentran los aportes mensuales para acceder a una futura jubilación, así como el acceso a una cobertura de salud básica a través del subsistema de obras sociales, entidades que prestan servicios médicos, gestionadas por los sindicatos de trabajadores, que constituyen el subsistema de salud de mayor cobertura en el caso de la población argentina (PNUD 2011).

- 
- 17 Para acceder al monotributo social financiado por el programa es requisito inscribirse en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (REDLES). Este registro, creado mediante el Decreto 189/04, establece una serie de condiciones que se deben cumplir para la inscripción, entre las que se encuentran que las trabajadoras y los trabajadores estén realizando una actividad económica de producción, servicios o comercialización, que contribuya al desarrollo local y la economía social, y que sean vulnerables desde el punto de vista socioeconómico, de acuerdo con una serie de condiciones que dispone el decreto.
  - 18 De hecho, de acuerdo a las definiciones operacionales del INDEC que se aplican a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), principal fuente de información laboral del país, los y las titulares del programa no solo se consideran ocupados (“personas que hayan trabajado al menos una hora en la semana de referencia”) sino que también, en principio, son comprendidos por el concepto de asalariados (“personas que trabajan para un patrón, empresa o institución por un pago en dinero o en especie”). [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH\\_Conceptos.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH_Conceptos.pdf). En efecto, la categoría de “perceptores de planes de empleo” se ubica en el bloque de preguntas dirigidas a las personas asalariadas del cuestionario de la EPH.
  - 19 En este sentido, podría considerarse como parámetro básico la Ley 20 744 de Contrato de Trabajo que rige para las y los asalariados privados.
  - 20 Cabe señalar, no obstante, que como parte de los esfuerzos por equiparar las condiciones laborales de las y los titulares del programa con la figura asalariada, en los hechos y desde su creación, el programa viene abonando una suma de dinero equivalente al sueldo anual complementario que corresponde según el monto de la prestación individual. No obstante, esta viene siendo anunciada como “bono extraordinario” y no se encuentra formalmente garantizada.
  - 21 A través de esta política implementada a partir de mayo de 2020, el MDS financia máquinas, herramientas e insumos para empresas recuperadas y autogestionadas, con el objetivo de potenciar la producción y sostener el ingreso de las trabajadoras y los trabajadores.
  - 22 Sobre la base de los últimos datos del INDEC correspondientes al primer semestre de 2021 (considerando los principales aglomerados por provincia relevados por la EPH).
  - 23 La idea, debatida a nivel público, consiste en utilizar el estipendio del programa para subsidiar puestos de trabajo de distintos tipos de establecimientos productivos privados, siempre y cuando dichos puestos sean registrados (con aportes a la seguridad social) y se abone a las y los titulares el salario mínimo de convenio de cada sector de actividad.
  - 24 <https://www.pagina12.com.ar/363969-juan-zabaleta-explica-paso-por-paso-como-se-transformaran-lo>  
<https://www.pagina12.com.ar/361156-el-empleo-temporario-en-la-cosecha-podra-sumarse-al-plan-pot>
  - 25 Si bien el PJJHD y Argentina Trabaja suponían una contribución a la provisión de los cuidados y al empleo en el sector, debido a que en la implementación las mujeres se insertaban laboralmente como contraprestación en actividades asociadas con tareas reproductivas y de cuidados, dicho aporte no era reconocido explícitamente por los programas (que tampoco contemplaban apoyos en lo que hace a las tareas de cuidado para favorecer la participación laboral de las titulares mujeres). Incluso en el diseño de Ellas Hacen, con una pretendida y visible inclusión de ciertas consideraciones de equidad de género, se advierte una ausencia de una estrategia para abordar la cuestión del cuidado, en términos de apoyos para la conciliación con las actividades de terminalidad educativa y capacitaciones previstas por el programa (Arcidiácono y Bermúdez 2018).



# 3

## Los proyectos sociocomunitarios de cuidado del programa



▶ **Las actividades de cuidado directo o relacionales que llevan adelante las titulares de Potenciar Trabajo se engloban en siete líneas y dentro de cada proyecto se complementan con capacitaciones para favorecer la profesionalización de las tareas. En el contexto de pandemia, las UG tuvieron dificultades para sostener la formación de las titulares, así como para conseguir financiamiento y recursos humanos para cubrir el aumento de la demanda que presentaron en especial los comedores y merenderos.**

### Líneas de acción y principales características

El componente de actividades sociocomunitarias de cuidado de Potenciar Trabajo engloba a un conjunto de proyectos que contemplan tanto la provisión directa de cuidados y la sensibilización comunitaria sobre el tema, así como la capacitación de quienes realizan este trabajo.

La ▶ **Tabla 1** da cuenta de las siete líneas de cuidado que se señalaron desde el MDS como principales ejes de intervención.<sup>1</sup> Dentro de cada una de ellas se enumeran —según lo detectado en esta indagación exploratoria— los principales servicios directos de cuidado y las actividades de sensibilización comunitaria que llevan adelante las titulares<sup>2</sup>.

Si bien se seleccionaron intencionalmente proyectos que proveyeran actividades de cuidado y sensibilización, también pueden contemplar de forma exclusiva actividades de capacitación. Estos en general apuntan a generar equipos de trabajo entrenados en las diversas líneas de cuidado que se “preparan” para ingresar en una etapa posterior como personal de apoyo en distintas dependencias públicas, tales como centros de cuidado infantil, centros de día, centros de cuidado de personas con discapacidad, entre otros. También se puede tratar de una instancia previa a la integración a diversos proyectos de cuidado del programa en el seno de organizaciones comunitarias y sociales.

En lo que atañe a los proyectos en los que se desarrollan actividades directas de cuidado y sensibilización comunitaria, una característica distintiva tiene que ver con

### la multiplicidad y superposición de actividades relacionadas con el cuidado.

En la ▶ **Tabla 1** se advierte que todos los proyectos analizados en este trabajo incluyen entre dos y cuatro actividades de cuidado simultáneas. Es interesante notar que, de forma previsible en el marco de la crisis económica, todos los proyectos de organizaciones sociales incluyen el comedor o merendero como una de sus líneas de cuidado.

Sin duda, se trata de una actividad clave para el sostenimiento de la vida en los barrios, a partir de la cual se puede pensar en incorporar otras líneas de trabajo. En este sentido, no es inusual que las personas que participan en espacios de cuidado infantil y juvenil, apoyo escolar, talleres de acompañamiento para consumo problemático, etc. asistan al comedor y se retiren de la actividad con viandas allí provistas. En efecto, los comedores y merenderos ocupan un lugar central y funcionan como espacio de encuentro y eje de articulación de todas las propuestas desarrolladas. Como afirma una referente: *“El merendero no cumple la función de preparar merienda y nada más, sirve como un símbolo de unidad”*.

Ahora bien, la mayoría de los proyectos que implican actividades de cuidado directas y “relacionales” (que conllevan trato y acompañamiento directo de las personas) contemplan también —de manera formal o informal<sup>3</sup>— actividades de capacitación para acompañar el desarrollo de la labor. Así, en línea con una orientación de política que se sostiene desde el propio MDS, aparece la **transversalidad de la capacitación**, que se combina con las actividades de prestación directa de cuidados.

► **Tabla 1. Tareas de provisión directa de servicios y sensibilización comunitaria detectadas en el marco de la indagación, por línea de cuidado**

Línea de cuidado	Tareas de provisión directa de servicios y sensibilización comunitaria
1) Comedores y merenderos	<b>En diversos espacios comunitarios:</b> recepción y control de insumos alimentarios; preparación de comidas y viandas; servicio en comedor; distribución de viandas.
2) Promoción de la salud comunitaria	<b>En el territorio:</b> control y seguimiento de vacunación de las familias; ayuda para gestionar: turnos médicos, medicación, trámites con obras sociales; distribución de folletería de prevención en salud; acompañamiento ambulatorio de personas con consumo problemático de sustancias; participación en la organización de campañas de vacunación barriales. <b>En vacunatorios:</b> vacunación; distribución de folletería con medidas de prevención contra la COVID-19. <b>En centros de salud y hospitales:</b> recepción de pacientes; toma de presión; control de asistencia a turnos y tratamientos. <b>En diversos espacios comunitarios:</b> tareas de apoyo en talleres de ayuda a personas con consumo problemático de sustancias; tareas de apoyo en talleres de Educación Sexual Integral.
3) Cuidado de las infancias	<b>En diversos espacios comunitarios:</b> contención y acompañamiento de las infancias a través de actividades lúdico-pedagógicas; apoyo escolar; detección de situaciones de violencia familiar. <b>En centros de cuidado infantil y centros de día:</b> coordinación de grupos; apoyo a las tareas de las y los docentes. <b>En el domicilio:</b> cuidado de niñas y niños.
4) Cuidado de adultos mayores	<b>En centros de día y en el territorio:</b> seguimiento de situaciones de salud; vinculación con hospitales y salas de atención primaria; ayuda en la gestión de: medicamentos, jubilaciones y pensiones, trámites con las obras sociales, obtención de artículos como sillas de ruedas, bastones, etc. <b>En el domicilio:</b> higienización, ayuda con las compras, ayuda con la limpieza del hogar.
5) Cuidado de las juventudes	<b>En diversos espacios comunitarios:</b> contención y acompañamiento de las juventudes en espacios dedicados a actividades lúdico-pedagógicas; apoyo escolar.
6) Cuidado de personas con discapacidad	<b>En diversos espacios comunitarios:</b> contención y acompañamiento de personas con discapacidad en espacios dedicados a diversas actividades (de estimulación, lúdicas, de apoyo al aprendizaje, etc.); tareas de apoyo en talleres sobre cuidado de personas con discapacidad. <b>En el domicilio:</b> cuidado de personas con discapacidad.
7) Promoción de los derechos de género y diversidad	<b>En diversos espacios comunitarios:</b> acompañamiento y seguimiento de situaciones de violencia de género: tareas de apoyo en talleres de autoayuda, acompañamiento en la gestión de: denuncias, subsidios y programas sociales varios y/o (re)inserción laboral; actividades de promoción y sensibilización sobre los derechos de género y diversidades, y la prevención de la violencia de género (tareas de apoyo en talleres, charlas, conversatorios, etc.).

Fuente: elaboración propia sobre la base del trabajo de campo cualitativo.

El objetivo planteado por el MSD (2021) es favorecer la profesionalización de las tareas y la acreditación de los saberes para quienes realizan trabajo de cuidado comunitario. En general, se trata de actividades de formación que, de manera prácticamente constante, se realizan en articulación con diversas dependencias estatales y universidades públicas, un punto sobre el que se volverá más adelante.

Más allá de los convenios con este tipo de entidades, que resultan clave para sostener la formación permanente de las titulares, también es habitual que las organizaciones sociales propongan capa-

citaciones a cargo de los equipos profesionales voluntarios de su propio espacio: *“Capacitación siempre estamos haciendo. Hace poco tuvimos para el cuidado de los chicos, vino una docente y también para salud el movimiento organizó una charla con psicólogos y médicos. Siempre nos estamos formando, es importante que tengamos herramientas, podamos reflexionar sobre lo que hacemos todos los días y bueno, y viendo cómo podemos mejorar”*.

Así, articulando con instancias externas o a partir de los propios recursos con los que cuentan, las organizaciones que dirigen los espacios de cuidados muestran un comportamiento dinámico en



materia de capacitación sistemática. Esto denota un significativo interés e impulso para enriquecer constantemente el trabajo de cuidado que se desarrolla mediante la incorporación de conocimientos específicos.

De todas maneras, es importante señalar también que las titulares se encuentran con varios obstáculos para sostener estas formaciones. Esto se debe a problemas de conectividad (sobre todo en el marco de las propuestas virtuales durante la pandemia) y fundamentalmente a las dificultades que experimenta la mayoría de las titulares para conciliar el tiempo que demandan estas actividades de formación con sus responsabilidades de cuidado. Aunque se realizan ajustes y adaptaciones teniendo en cuenta esta situación, por ejemplo reducir la capacitación a una vez por semana y establecer que ese día no haya contraprestación laboral, como sostiene una referente *“se hace, pero les cuesta un Perú”*.

En lo que respecta a la **distribución de los proyectos de cuidado por tipo de UG** —y más allá de la falta de datos oficiales previamente comentada— existe amplia coincidencia entre las funcionarias y los funcionarios entrevistados en señalar que la mayoría son desarrollados por entidades no gubernamentales. Entre quienes se vinculan con el funcionamiento general del programa es común la estimación de que el 20 por ciento de los proyectos de cuidado son gestionados por organizaciones gubernamentales (gobiernos provinciales y municipales) y el 80 por ciento restante por las no gubernamentales (fundamentalmente organizaciones sociales). Esta prevalencia de las entidades no gubernamentales en el desarrollo de los proyectos de cuidado es una tendencia general de las distintas ramas de actividades de Potenciar Trabajo, dado el histórico protagonismo y la relevancia de las organizaciones sociales en la estructura de la economía popular.

Otra característica para mencionar sobre los proyectos de cuidado es la notable **variabilidad en términos de la cantidad de titulares que comprenden**. Esta dispersión en el tamaño de los proyectos implica que algunos pueden aglutinar a menos de 10 titulares y otros llegar a alcanzar a centenares<sup>4</sup>. Cabe señalar que la mayoría de las actividades de cuidado financiadas por los proyectos comprenden también a

trabajadores y trabajadoras que no son titulares de Potenciar Trabajo. Generalmente esto se debe a la falta de cupos disponibles en el programa, aunque también existen situaciones de incompatibilidad (por ejemplo, personas que cobran pensiones o tienen alguna inserción laboral formal).

Por último, el **lugar físico** donde funcionan estos proyectos son espacios preexistentes, en los cuales las organizaciones sociales o los gobiernos locales ya desarrollaban sus actividades (solo en uno de los proyectos relevados el local era alquilado). Estos sitios se suelen destinar a múltiples propósitos, es decir, no son exclusivos para estos proyectos. Además, las actividades se van combinando en el mismo espacio físico con una distribución de días y horarios. En el caso específico de la línea de cuidado de niños y niñas puede ocurrir que los proyectos se desarrollen en espacios que van desde los más equipados —por ejemplo, aquellos donde funcionan los Espacios de Primera Infancia (EPI)<sup>5</sup> y en el caso de la PBA, las Unidades de Desarrollo Infantil (UDI)<sup>6</sup>— hasta otros más improvisados y precarios, por ejemplo, un pequeño espacio en el galpón de una organización social.

### Articulación de los proyectos con otros programas y políticas públicas, necesidades pendientes y estrategias para afrontarlas

Tal como se desprende de algunas cuestiones señaladas en la sección anterior, los proyectos de cuidado desarrollados en el marco de Potenciar Trabajo suelen operar en articulación con otras prestaciones estatales o programas sociales y políticas públicas en general.

En el marco de este estudio, una primera dimensión en la que se evidenció la cooperación con otras políticas e instituciones tuvo que ver con la **capacitación**, que adquiere un rol central en las actividades de los proyectos y forma parte de la contraprestación de las titulares. Así, en muchas de las entrevistas se hizo alusión al hecho de que el MDS realizó un convenio con la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) para ofrecer diplomaturas de pregrado en cuidados integrales, que





Boschi, L./ OIT.

—atendiendo al perfil de las titulares— no requieren título secundario. Esta es una posibilidad de formación de carácter voluntario para las titulares de Potenciar Trabajo abocadas a las tareas de cuidado<sup>7</sup> y se trata de una política pensada para 10 mil trabajadoras, que culminaría en el primer cuatrimestre de 2022. Los contenidos ofrecidos se definen en función de cada una de las siete líneas de trabajo comunitario de cuidado mencionadas (ver ► **Tabla 1**), vinculados al rol específico que desempeñan las trabajadoras, con un módulo común sobre cuidados comunitarios y economía social (UNLaM-MDS 2020).

A la par de esta estrategia de capacitación centralizada desde el MDS, se encuentran diferentes experiencias de formación que van planificando, gestionando y desarrollando las propias organizaciones y las dependencias estatales a cargo de proyectos de cuidados del programa. Así, como se mencionó, muchas de las UG bajo estudio armaron sus propias capacitaciones para formar a titulares en cuestiones vinculadas al cuidado mediante convenios con dependencias jurisdiccionales abocadas a la salud, la educación o el desarrollo social, así como también con universidades públicas:

►► Las primeras capacitaciones las hicimos a nivel del municipio sin conveniar con nadie. Pero después por suerte vinieron las capacitaciones en el marco de convenios entre el Ministerio de Desarrollo Social. Ahí las titulares quedaron ya registradas (...) como cuidadoras certificadas, con título reconocido a nivel nacional (...) para ellas es buenísimo para su futuro y para nosotros un orgullo. También conveniamos capacitaciones en cuidados gerontológicos con el Sindicato de Sanidad. Y ahora estamos con la Diplomatura de la UNLaM.

► **Referente territorial 8,**  
**UG gubernamental**

►► Nosotros armamos una formación, conseguimos unas becas del gobierno de la Ciudad [de Buenos Aires], para armar nosotros como cooperativa la formación en cuidado de adultos mayores. (...) Y con ese dinero armamos un convenio con la UNSAM. Entonces, junto con la universidad armamos cuatro cursadas en cuatro barrios diferentes, en Villa Soldati, Barracas, Retiro y el Bajo Flores. La universidad venía al barrio.

► **Referente territorial 1,**  
**UG gubernamental**

El rol fundamental de apoyo de otras políticas públicas al funcionamiento de estos proyectos también se manifiesta en el **financiamiento de insumos**. En este sentido, los relatos apuntaron fundamentalmente al caso de los merenderos y comedores. Allí, la provisión de alimentos en general está contemplada por las partidas del Estado nacional<sup>8</sup>, especialmente para los no preceberos. En algunos casos el financiamiento puede provenir de los gobiernos locales. Por ejemplo, el GCBA brinda raciones a los “comedores bajo programa” (programa Apoyo a Grupos Comunitarios)<sup>9</sup>, así como subsidios para la compra de gas y artículos de limpieza. Algunos espacios también reciben insumos por parte de la organización social que los nuclea. En la PBA también se obtienen insumos alimentarios por parte del Programa Unidades de Desarrollo Infantil.

No obstante, **la situación de los comedores y merenderos aún dista de ser la ideal**. En este sentido, las organizaciones sociales (que son las que suelen ofrecer este tipo de servicio) se ven en la necesidad de sortear diversos obstáculos para poder dar respuesta a todas las familias que se acercan en busca de alimento (en palabras de una entrevistada: “*con lo que tenemos, hacemos malabarismos, hacemos magia*”). Así, detrás de la provisión diaria del servicio, los relatos dejan entrever una historia de negociaciones, estrategias organizativas y soluciones *ad hoc* que permiten sostener las prestaciones:

▶▶ El tema de las raciones siempre tenés que pelearlo. Con la crisis, antes de la pandemia teníamos cien raciones y atendíamos a doscientas personas. Entonces siempre hablando con la gente de Ciudad [la comida es provista por un programa alimentario del GCBA], nos fueron aumentando poquito a poquito, nosotros presentando notas, invitándolos a que vengan a ver (...) en la pandemia nos aumentaron las raciones, hoy en día tenemos quinientas raciones y atendemos a seiscientas personas, pero bueno, estiramos y llegamos.

▶ Referente territorial 5,  
UG no gubernamental

En esta línea, también surgieron reiteradas referencias a la falta de ciertos elementos y al mal estado de los espacios físicos en los que funcionan muchos de los comedores y merenderos<sup>10</sup> (“*y necesitaríamos utensilios de cocina [...] la puerta se cae a pedazos [...] con el tiempo las cerámicas de la cocina se van carcomiendo y de hecho se fueron rompiendo*”). Más allá de que algunas referentes hacen hincapié en una u otra carencia, en general a lo largo de las entrevistas se entrevistó que la mayoría de estos déficits están presentes, con mayor o menor intensidad, en todos los proyectos (“*necesitamos más espacio [...] más juguetes para los más chiquitos, elementos de librería, computadoras, mejor conectividad [...] eso te permite no solo incorporar más pibes, sino que nuestro apoyo sea mejor*”).

En este sentido, el “aporte solidario”, la “colecta”, la “vaquita” por parte de las titulares del programa constituye una práctica muy frecuente que se utiliza para complementar los magros presupuestos:

▶▶ Hay veces que nos faltan cosas, el azúcar, el mate cocido, aceite (...) o nos bajan cosas de mala calidad (...) entonces compramos lo que falta con la caja chica, cosas de urgencia viste, y eso viene de la “vaquita” que hacemos con las chicas, como que le decimos acá (...) es con el aporte que hacemos por mes (...) sería algo así como cooperadora por llamarlo de una manera.

▶ Referente territorial 3,  
UG no gubernamental

▶▶ Hacemos colectas entre las compañeras para cubrir algunas cosas que si no, no llegamos (...) sobre todo en el tema comedor (...) es voluntario, pero ellas saben que les vuelve, es otra forma de juntar esfuerzos entre todas para sostener la actividad y a ellas mismas.

▶ Referente territorial 1,  
UG no gubernamental

Asimismo, son habituales las rifas y los eventos organizados en el barrio para recaudar fondos, ya que, si bien son de manera acotada y esporádica, permiten cubrir algunas necesidades apelando a la solidaridad de la propia comunidad: “*Organi-*





Campaña "Una recuperación con igualdad", Alonso, G. / OIT.

*zamos una rifa y una choripaneada hace un mes, para poder comprar pelotas para los chicos y esas (...) pelotitas de hockey para las chicas (...) parece poco pero para ellos y para los profes es mucho. Y la gente se involucra porque son los pibes del barrio".*

Otra forma de articulación importante detectada tuvo que ver con el aporte de distintas dependencias estatales al **fortalecimiento de la dotación de recursos humanos**. En este frente, surgieron varios ejemplos, algunos destinados a fortalecer equipos de trabajo y otros a complementar los ingresos de las titulares a fin de extender sus horas de trabajo. En la línea de promoción de la salud, los proyectos que trabajan el consumo problemático mencionaron la articulación con SEDRONAR, que mediante el programa de "Casas de atención y acompañamiento comunitario" provee el financiamiento para la conformación de un equipo especialmente dedicado a acompañar a los y las jóvenes, conformado por un coordinador o coordinadora y dos personas con formación profesional, una en trabajo social y otra en psicología. En el caso del cuidado de personas adultas mayores, se aludió a la articulación con la Dirección Nacional de Adultos Mayores (DINAPAM) del propio MDS, a través de la cual se brindan subsidios a cooperativas de cuidadoras en el marco del programa para financiar la asistencia de adultos mayores en casas particulares. Se trata de una tarea paga que las titulares realizan de forma complementaria a su contraprestación comunitaria con las personas adultas mayores de su barrio (sobre este punto se volverá más ade-

lante para problematizar la situación laboral de las titulares involucradas).

Por último, algunas UG gubernamentales aportan recursos provinciales o municipales para financiar un adicional para los recursos humanos que llevan adelante los proyectos. A modo de ejemplo, una de las funcionarias entrevistadas señaló que el gobierno de Tucumán utiliza recursos provinciales para otorgar un plus salarial a las titulares para que dediquen un mayor número de horas de trabajo por semana. En otras dependencias, estos adicionales salariales se financian con políticas de empleo provinciales, como indicó la referente territorial de Misiones, donde articulan con el recientemente implementado Programa Trabaja Misiones. A través de este programa algunas de las titulares de Potenciar Trabajo que realizan una cantidad mayor de horas de contraprestación (en teoría una jornada completa de 8 horas) alcanzan una retribución equivalente al SMVM. Por último, también es importante mencionar que el propio programa puede estimular esta mayor dedicación horaria a través de un cupo —si bien limitado— de estipendios duplicados ("el doble Potenciar" tal como lo llaman las entrevistadas). Se trata de una remuneración equivalente a un SMVM completo que los proyectos asignan a aquellas trabajadoras cuya labor requieren de manera más intensiva o, muy frecuentemente, como reconocimiento para quienes ya están desarrollando sus tareas más allá del rango horario previsto por el programa.

Por un lado, si bien estas articulaciones son valoradas de manera muy positiva por las referentes de los proyectos, la situación no deja de contribuir a la fragmentación y heterogeneidad de arreglos laborales que se observó en el ámbito del trabajo comunitario de cuidado (Fournier 2021). Y, por otro lado, aun cuando estos arreglos pueden proveer un refuerzo importante para el desarrollo de las tareas, las necesidades en materia de recursos humanos así como la formación/capacitación para los mismos se encuentran todavía muy presentes en los relatos:

La demanda, sobre todo de cuidado de adultos mayores, es terrible, es muy grande (...) nosotros para dar abasto necesitamos incrementar la dotación de personas por un lado, pero que eso venga con capacitación también. Hemos hecho de todo, convenios para conseguir más gente, para pagar más horas de trabajo de las titulares (...) porque no le podés pedir tantas horas a alguien que gana la mitad del salario mínimo, ¿no? (...) hicimos convenios de capacitación con el Ministerio [de Desarrollo Social de Nación], con universidades (...) pero a pesar de eso nos supera la demanda.

▶ Referente territorial 8, UG gubernamental

En el barrio no hay prácticamente espacios de cuidado de la primera infancia (...) entonces nosotros tenemos un espacio limitado y no tenemos tantas compañeras trabajando con los chicos (...) además las formamos nosotros, con gente del movimiento (...) entonces no es de un día para otro que podés abrir vacantes, porque necesitás espacio, gente y capacitación (...) hay familias que las tenemos anotadas pero todavía no hay lugar.

▶ Referente territorial 6, UG no gubernamental

En esta misma línea de análisis en torno a la cooperación entre el programa y otras políticas resulta particularmente relevante destacar

el rol que asumen las titulares como **articuladoras territoriales** que intermedian entre las necesidades detectadas en los barrios y los diferentes recursos públicos disponibles para hacerles frente. Este rol se conforma, como señala una de las funcionarias entrevistadas por *"el arraigo barrial y territorial que les permite muchas veces llegar [a la población vulnerable] mejor que el Estado"*.

En efecto, los relatos evidencian que allí donde diversos servicios públicos y programas sociales (aun con sus falencias) existen, pero el Estado no llega a acercarlos a quienes más los necesitan, las trabajadoras de cuidado del programa se posicionan como enlace o puerta de entrada. Se trata de una labor que hacen más allá de la provisión de servicios directos que ejercen como contraprestación. A modo de ejemplo, las intervenciones incluyen cuestiones tales como ayuda para tramitar documentación y apoyo para formar parte de diversas políticas de ingresos (como la AUH, jubilaciones y subsidios habitacionales, entre otras). En el campo de la salud, el seguimiento de la concurrencia de la población atendida a sus citas médicas, la recepción de tratamientos y vacunas constituyen tareas habituales. El cuidado de adultos mayores, por su parte, es otra de las líneas de cuidado que implica la detección de múltiples necesidades no atendidas (*"hacemos todo lo que podemos por articular con sus obras sociales, con el centro de salud, con psicólogos, con médicos, etc. y también hemos articulado con el Ministerio de Desarrollo en cuanto al apoyo alimentario, armamos un censo y después una distribución del apoyo alimentario casa por casa"*). En el marco de la pandemia, además, la prevención de la propagación de la COVID-19, a través de la articulación con los centros de vacunación y la atención primaria de la salud en caso de síntomas, también fue un eje clave de la labor de las titulares de este tipo de proyectos. En palabras de una funcionaria: *"Las organizaciones en el marco del programa construyeron postas comunitarias para promover medidas de cuidado y prevención, articulan con el sistema de salud en caso de síntomas, con los centros de salud y (...) esto permite que el acceso a la salud llegue a muchos lugares donde no llega por los límites del Estado"*.



## Los desafíos para la gestión y el funcionamiento de los proyectos en el marco de la pandemia

La puesta en marcha formal del componente sociocomunitario de cuidado en Potenciar Trabajo ocurrió en un contexto muy particular debido a la irrupción de la pandemia por la COVID-19. La coyuntura impactó fuertemente en el funcionamiento del programa así como en sus actividades de cuidado, tal como se describe en esta sección.

El mayor desafío que planteó este escenario inesperado probablemente haya tenido que ver con dar respuesta a la multiplicación de las demandas que ocasionó la crítica situación social y económica. Esto aparece con fuerza en los relatos de las referentes, quienes constantemente destacaron cómo se percibía en sus prácticas cotidianas la agudización de los problemas atendidos. En este contexto, el rol de los comedores y merenderos adquirió una centralidad sin precedentes:

Un espacio que creció mucho es la asistencia a comedores y merenderos, sobre todo comedores. Eso te lo dice cualquier compañero que está al frente de un comedor: que en muchos casos se triplicó, se cuadruplicó la demanda, que familias que no requerían, no necesitaban acceder a un comedor, lo hicieron por primera vez en la pandemia. Bueno, que toda esta Argentina que no cuenta con un salario a fin de mes ni los derechos laborales históricos no pudo sostener su ingreso diario, producto de las medidas de aislamiento (...) lo cual implicó mucha mayor demanda y consecuentemente mucho mayor trabajo para estas trabajadoras y trabajadores. Después estuvo todo el esfuerzo de lo que fueron los esquemas de distribución de las viandas, de higienización de las viandas, de cómo hacer que las familias no se amuchén en la entrada del comedor todos los días, todo un esfuerzo logístico.

► **Funcionaria 4**



Biblioteca rodante al aire libre en el marco de la pandemia. Foto provista por referente territorial 4, UG gubernamental.

En la pandemia se nos complicó, por eso nos dieron más raciones. (...) Mucha gente nos venía a pedir para retirar el tupper, también implementamos ollas populares en el barrio, porque era mucha gente la que nos venía a pedir porque no tenían para comer, porque no estaban trabajando, gente que nunca pidió nada. Gente del borde del barrio, que nunca se mete adentro, bueno (...) esta vez se acercaron.

► **Referente territorial 5, UG no gubernamental**

Este contexto de agudización de las necesidades tuvo como contracara las limitaciones que experimentaron los comedores en materia de personal. Sin duda, se trató de una situación que puso a prueba las capacidades logísticas de las organizaciones. En este sentido, las entrevistadas resaltan la ayuda significativa que implicó, por un lado, el aumento de las raciones al que alude el testimonio previo —fundamentalmente a través del Programa Nacional Argentina contra el Hambre— y, por parte del programa, el pago sostenido de un “bono” de 5 000 pesos argentinos extra a las titulares de comedores, lo que permitió solicitar una mayor dedicación horaria:

▶ Fue complicado, porque se contagiaba una y se tenían que aislar todas (...) justo cuando más las necesitábamos. Y por más que no se contagiaran, por precaución teníamos que hacer turnos, ya no cocinaban todas juntas. Entonces venían algunas a la mañana temprano, otras a media mañana, al mediodía, a la tarde y así nos íbamos organizando (...) por suerte a algunas trabajadoras les daban 5 000 pesos más desde el programa y entonces extendían la contraprestación.

▶ **Referente territorial 5, UG no gubernamental**

La agudización de las necesidades también se manifestó en el marco de otras problemáticas que atiende el programa. En efecto, el período más crítico del aislamiento impactó profundamente en el bienestar subjetivo y los vínculos sociales de ciertos grupos poblacionales que ya de por sí se encontraban en situación vulnerable: *“En general la pandemia ha hecho estragos con los jóvenes y adolescentes, (...) se agravó la situación de consumo [de sustancias adictivas], los casos son más complejos. (...) porque se cortó la escuela, muchos perdieron la continuidad con la escuela, muchas situaciones de depresión, (...) se rompieron vínculos de amigos, se perdió el contacto con el otro”; “Había mucha violencia de género y violencia hacia los chicos y estuvimos acompañando a las familias (...) ahora que se está normalizando todo se sumaron muchas familias que llegaron con la pandemia que no venían al centro”.*

El sostenimiento de la escolaridad virtual también planteó importantes desafíos a los espa-

cios de apoyo escolar que debieron adaptarse y acompañar en un contexto marcado por la falta de acceso a la tecnología y la conectividad:

▶ La demanda de apoyo escolar fue muchísima. Imaginate a un chico que tiene que tener clases virtuales y en la casa hay un solo dispositivo, un solo teléfono para compartir entre muchos. Vos pensá (...) que tenga que asistir a una clase virtual si está conectado solo con los datos del teléfono de la mamá, es imposible, carísimo. Fue muy complejo. Lo que hacíamos era repartir por las casas las tareas impresas, los cuadernillos de actividades que nos daban en la escuela, después los buscábamos y se lo llevábamos a las maestras.

▶ **Referente territorial 4, UG gubernamental**

Otro de los retos que afrontaron los proyectos tuvo que ver con la interrupción de actividades de manera presencial. La situación demandó esfuerzos para tratar de mantener de alguna manera la proximidad con las personas destinatarias de los servicios: *“Se detuvo todo lo que fue cuidado de las infancias y surgieron muchas propuestas muy creativas para mantener un vínculo con las familias, sobre todo que tuvieron que ver con bibliotecas rodantes”; “Imaginate una mujer en situación de violencia en pandemia: es mucho más difícil contener por teléfono que personalmente. Pero se hacía, era lo que había”.*


Si bien las referentes entrevistadas suelen destacar la intensificación de la labor de quienes se desempeñan en los proyectos de cuidado, la situación también tiene su contracara: en varios casos el vínculo entre el programa y sus titulares no se pudo sostener en el marco de la pandemia. Así, una vez que se fueron flexibilizando las medidas de aislamiento, algunas UG relataron estar efectuando un arduo trabajo de “rencuentro” con muchas de sus titulares: *“Fue complejo ver de qué manera se podía armar la contraprestación en el marco de la virtualidad, no siempre fue fácil readaptar las propuestas de actividades a la virtualidad, entonces sostener el contacto con los titulares fue un desafío (...) Ahora que estamos volviendo [a la presencialidad] ese volver a contactar al titular está siendo bastante complejo”; “En algunos casos logramos que personas que estaban*

*originalmente asignadas a otras tareas de cuidado que ya no se podían realizar se sumaran al comedor, que tuvo mucha demanda con el tema de las viandas. Pero fue difícil (...) todavía estamos llamando [a muchos titulares], reencontrándonos y retomando tareas”.*

cumplen las titulares de los proyectos de cuidado continúa siendo esencial en la transición desde la crisis que implicó el aislamiento hacia una “nueva normalidad” marcada por profundas carencias estructurales preexistentes a las que se suman las secuelas del aislamiento.

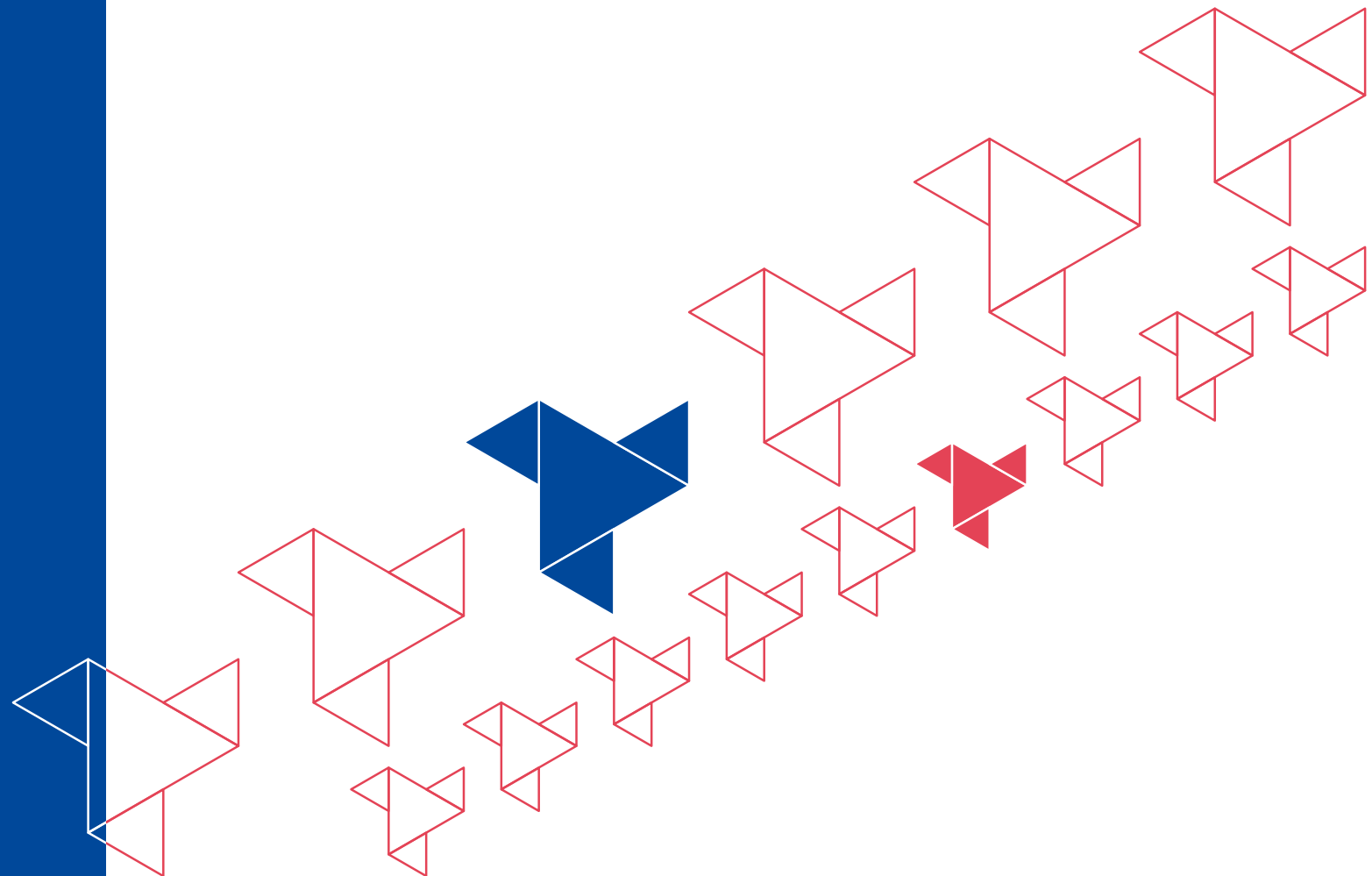
Por último, si bien actualmente las referentes territoriales consideran que el peor momento de la pandemia ya pasó —dado que la gravedad de la crisis sanitaria menguó y se fue reactivando la actividad económica a medida que se fueron relajando las restricciones— también coinciden en señalar que la situación social todavía es crítica: *“Se está acomodando un poquito, un poquito (...) la gente va volviendo a hacer sus changas, sí, pero con la inflación que hay no te puedo decir que las cosas estén mucho mejor”; “Esa gente que venía de fuera del barrio y nunca había ido a un comedor ya no está, pero igual los comedores siguen a full, con la gente de siempre”; “Y, la gente vuelve de a poco a trabajar en sus cosas, pero ya estaban mal y encima por la pandemia quedaron muy golpeados económica y socialmente”.* Por ende, el rol que

- 
- 1 Según la normativa que regula la implementación del programa, las UG deben presentar proyectos de intervención especificando las iniciativas y acciones propuestas, fundamentado en el diagnóstico social y/o productivo local. La evaluación y aprobación de estos se encuentra a cargo de las Autoridades de Aplicación: la Secretaría de Economía Social en el caso de las propuestas presentadas por las UG no gubernamentales y la Unidad de Gabinete de Asesores en el caso de propuestas realizadas por UG gubernamentales.
  - 2 Antes de continuar con el análisis resulta importante dejar plasmado que a partir de ahora se seguirá la estrategia de emplear el femenino para referirse a las titulares de los proyectos de cuidado en el marco de Potenciar Trabajo. Esta decisión tiene que ver con la preeminencia femenina entre quienes son titulares del programa —que además se acentúa en el caso de los proyectos de cuidado— y con que en la indagación cualitativa emergieron preponderantemente las experiencias y los problemas de las mujeres titulares en el marco de los proyectos de cuidados (si bien surgieron algunas referencias a los varones que participan de las tareas, estas fueron muy ocasionales).
  - 3 Esto significa que pueden o no estar contempladas en el plan de actividades del proyecto (en los casos en los que este plan existe).
  - 4 Dado que no hay datos sistematizados al respecto, la información surge del trabajo de campo realizado en el marco de este estudio.
  - 5 Política de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del MDS para fortalecer servicios de cuidado para la población de 45 días a 4 años en situación de vulnerabilidad. Estos espacios reciben un subsidio único inicial destinado a abrir o fortalecer un espacio físico propicio y luego se prevé un aporte mensual por cada niño o niña asistente.
  - 6 Política del Ministerio de Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires para fortalecer los servicios de cuidado para la población de 45 días a 14 años en situación de vulnerabilidad.
  - 7 Es cofinanciada entre la UNLAM y el MDS, y las titulares usan una parte del tiempo de su contraprestación para esta formación.
  - 8 Fundamentalmente se aludió al Plan Nacional Argentina contra el Hambre.
  - 9 Política destinada a grupos comunitarios y organizaciones de la sociedad civil que orientan su trabajo a la niñez y a las familias en situación de vulnerabilidad inscriptas en CABA. Contempla asesoramiento técnico y administrativo, y asistencia alimentaria.
  - 10 Si bien la política prevé el otorgamiento de subsidios o créditos no bancarios a las UG para el equipamiento y la infraestructura de los proyectos, no se hicieron alusiones relativas al acceso a este beneficio en el marco de la indagación.



# 4

## Las experiencias laborales de las trabajadoras involucradas





▶ **A partir de los datos oficiales de las titulares y los testimonios de las referentes de los proyectos se presentan los alcances y las limitaciones del programa en términos de ingresos, capacitación, protección social y empleabilidad futura, pero también las perspectivas de estas trabajadoras que encuentran en esta experiencia la manera de salir de su realidad precaria, ingresar al mundo del trabajo remunerado y generar vínculos externos al hogar quizás por primera vez.**

### **La participación de las mujeres de sectores populares y la histórica desvalorización del trabajo de cuidado**

Las mujeres de sectores populares constituyen, sin duda, uno de los grupos que enfrenta los obstáculos y las exclusiones más significativas en el ámbito laboral. En primer lugar, existe amplia evidencia en torno al hecho de que los condicionantes que imponen las responsabilidades domésticas y de cuidado sobre la participación laboral femenina en general operan con mayor intensidad en este segmento poblacional. Asimismo, influyen los bajos niveles de calificación, que junto con las restricciones que impone el cuidado, tienen un peso central en la delimitación del conjunto de ocupaciones disponibles, el cual resulta particularmente acotado y precario (Micha y Pereyra 2019). La mayor vulnerabilidad observada en sus inserciones laborales se relaciona, a la vez, con su confinamiento al segmento informal de la economía donde logran justamente la “flexibilidad” que necesitan, pero a expensas de la calidad del trabajo.

Entre los nichos laborales típicos en los que se desempeñan las mujeres de sectores populares, el trabajo de cuidados constituye una importante fuente de empleo. En este sentido, el servicio doméstico adquiere un rol central en las opciones que maneja esta población, dadas sus bajas barreras de entrada y la flexibilidad que ofrecen las inserciones “por hora”. No obstante, se trata de una de las ocupaciones más afectadas por la pandemia en función de la alta incidencia del no registro y la falta de acceso a derechos laborales (López Mourelo 2020). El período reciente se caracterizó por una pérdida muy significativa de puestos de trabajo en el sector y una disminución de los niveles de salario y de la calidad del empleo (OIT 2020a; CEPAL 2021). En orden de importancia, otras ocupaciones que absorben a estas mujeres tienen que ver con la venta en diferentes modalidades (en la mitad de los casos bajo la modalidad “flexible” por cuenta propia y en la otra mitad, de manera asalariada), los servicios de peluquería y estética, el sector gastronómico (que incluye cocineras pero también camareras y ayudantes de cocina), la confección textil así como ocupaciones de baja calificación relacionadas con la educación (cuidado de niños y niñas en instituciones) y la salud (enfermeras auxiliares, cuidado de personas adultas mayores en diversos



Foto Boschi, L./ OIT.

ámbitos organizacionales y parteras). Salvo las ocupaciones de ventas, el resto se inscribe dentro de lo que podría catalogarse como “rubros típicamente femeninos”, que constituyen una extensión de tareas y habilidades que son socialmente asignadas a las mujeres, y muy frecuentemente relacionadas con el cuidado directo o indirecto de las personas (Micha y Pereyra 2019).

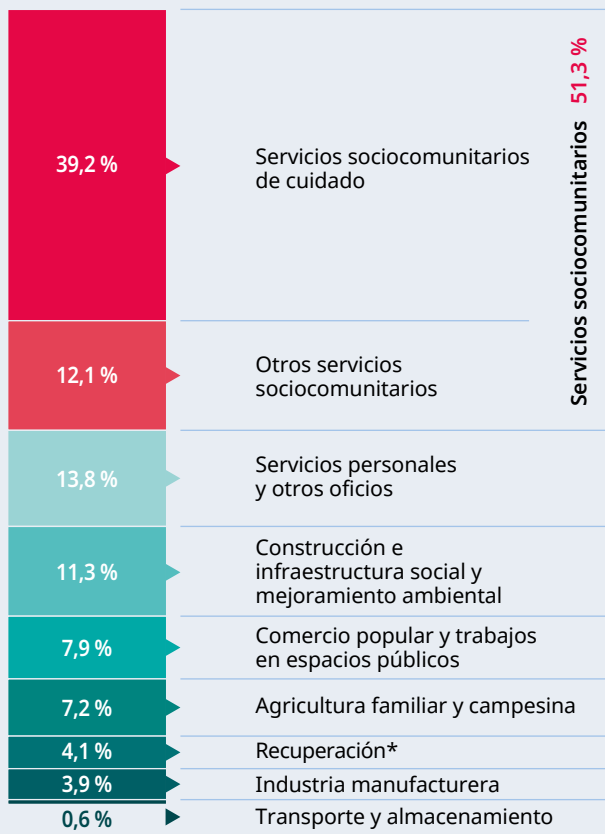
Ahora bien, si la literatura ya evidenció tanto en el nivel internacional como en el local el poco reconocimiento e inclusive la penalización salarial de las actividades de cuidado (Razavi y Staab 2010; England *et al.* 2002; Esquivel y Pereyra 2017), la dimensión comunitaria de esta prestación de servicios recibe aún menor atención, a pesar de su rol protagónico en la resolución de necesidades de amplios sectores de la población (Sanchís 2020). En parte, su menor visibilidad responde a que se trata de un sector que actúa de manera inorgánica —sin una agrupación y una representación unificadas—, abarcando a un diverso y complejo universo de actividades (muchas de ellas enumeradas en el párrafo previo) que se desarrollan en organizaciones comunitarias abocadas a la contención social de la población en los barrios vulnerables. La diversidad de arreglos laborales que se pueden encontrar en este sector va desde el

trabajo voluntario sin remuneración y las inserciones informales que reciben una cantidad de dinero en forma de “incentivo”, hasta modalidades asalariadas protegidas. En el medio también se encuentran trabajadoras bajo la figura de autónomas (que pueden o no estar registradas en el régimen del monotributo social) que reciben ingresos de diferentes programas, entre los que se destaca Potenciar Trabajo. A pesar de la heterogeneidad, se observa la prevalencia de la fragilidad de los arreglos laborales que logran tejer las organizaciones comunitarias de cuidados. En este sentido, la inestabilidad, los bajos ingresos (o la ausencia de ellos) y la falta de protección social que tiende a prevalecer se conforman como algunos de los problemas y demandas más recurrentes (Fournier 2021).

### **Perfil sociodemográfico y laboral de las titulares de proyectos sociocomunitarios de cuidado**

En esta sección se analizan los datos disponibles de las titulares de proyectos de cuidados de Potenciar Trabajo a partir de procesamientos del RENATEP. Tal como se anticipó al inicio de este informe, en este registro se encuentran

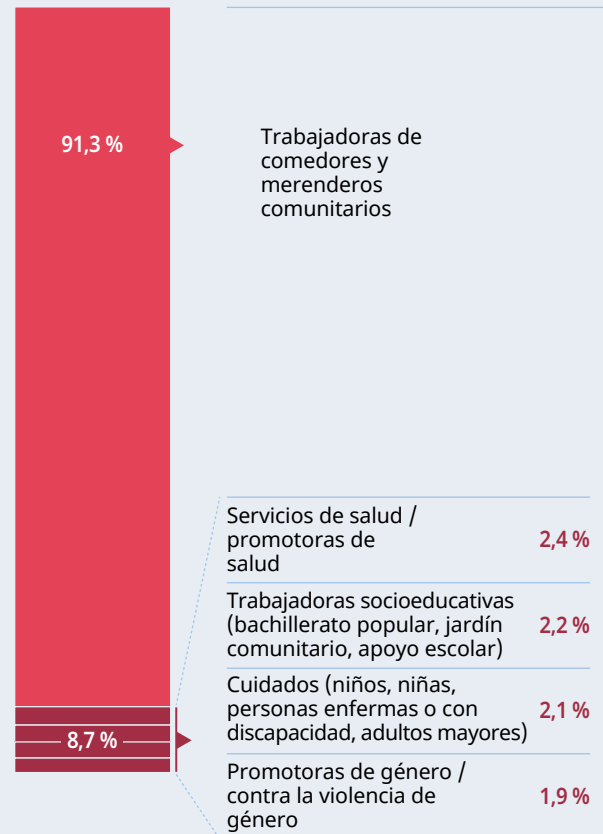
▶ Gráfico 7. **Titulares de Potenciar Trabajo según actividad económica**  
Argentina, julio 2021



(\*) Recuperación, reciclado y servicios ambientales

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del RENATEP.

▶ Gráfico 8. **Titulares de Potenciar Trabajo en servicios sociocomunitarios de cuidado, según tipo de ocupación**  
Argentina, julio 2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del RENATEP.

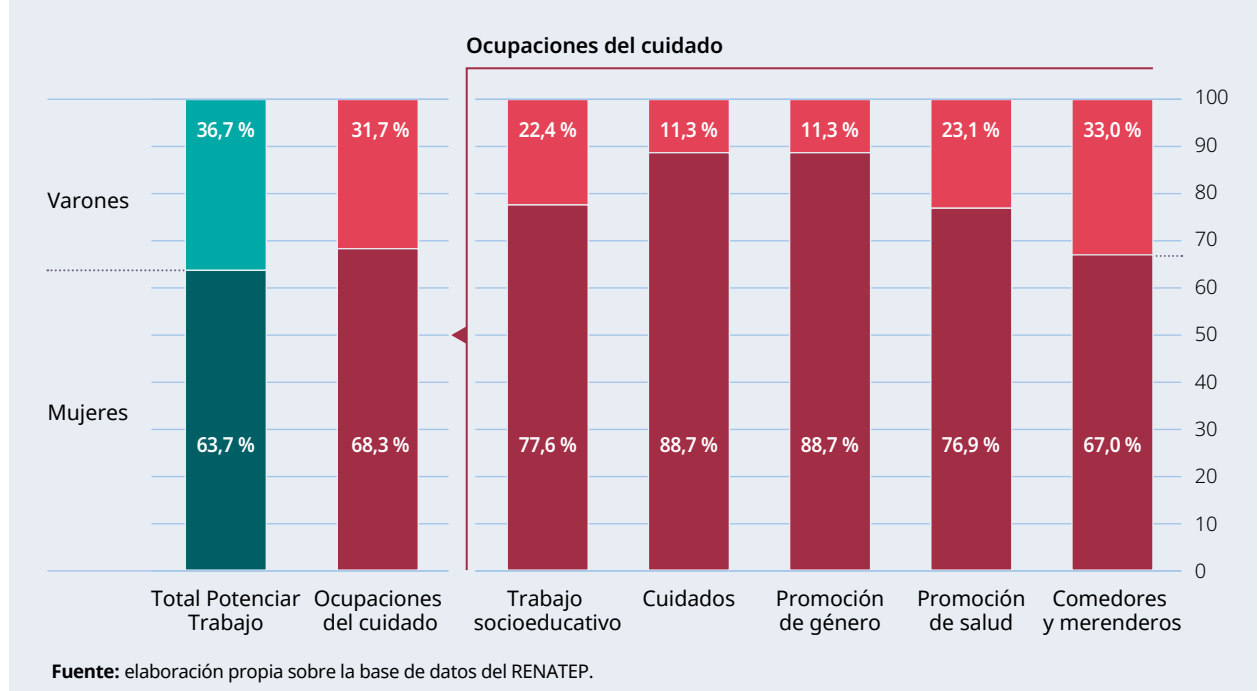
inscritos más de 703 800 titulares de Potenciar Trabajo (de un total de 1 103 186 que están activas y activos). La totalidad de las personas inscriptas corresponde a titulares vinculados a proyectos socioproductivos y proyectos socio-comunitarios, y no hay registrados de las líneas de terminalidad educativa y de proyectos socio-laborales.

Una primera observación que surge al examinar los datos agregados para el conjunto de titulares de Potenciar Trabajo registrados en el RENATEP, es que más de la mitad se desempeña en la rama de actividad de servicios sociocomunitarios, dentro de la cual se inscriben los proyectos de cuidado examinados en este estudio. En efecto, las titulares que se desempeñan en las ocupaciones del cuidado dentro de la rama de servicios socio-

comunitarios representan el 39,2 por ciento del total de titulares de Potenciar Trabajo, como se observa en el ▶ Gráfico 7.<sup>1</sup>

Asimismo, **si se consideran las ocupaciones del cuidado inscriptas dentro de la rama de los servicios sociocomunitarios**, se observa una notable preponderancia de trabajadoras de comedores y merenderos (91,3 por ciento). La segunda ocupación del cuidado en importancia es la que contempla a las promotoras de la salud (2,4 por ciento) y le siguen las trabajadoras de servicios socioeducativos (2,2 por ciento), las trabajadoras del cuidado de personas (2,1 por ciento) y las promotoras de género (1,9 por ciento). Cabe señalar que esta caracterización se construye en base a lo que cada titular declara como ocupación principal en el marco del programa. ▶ Gráfico 8.

▶ Gráfico 9. Titulares de Potenciar Trabajo en ocupaciones del cuidado por sexo, según tipo de ocupación. Argentina, 2021

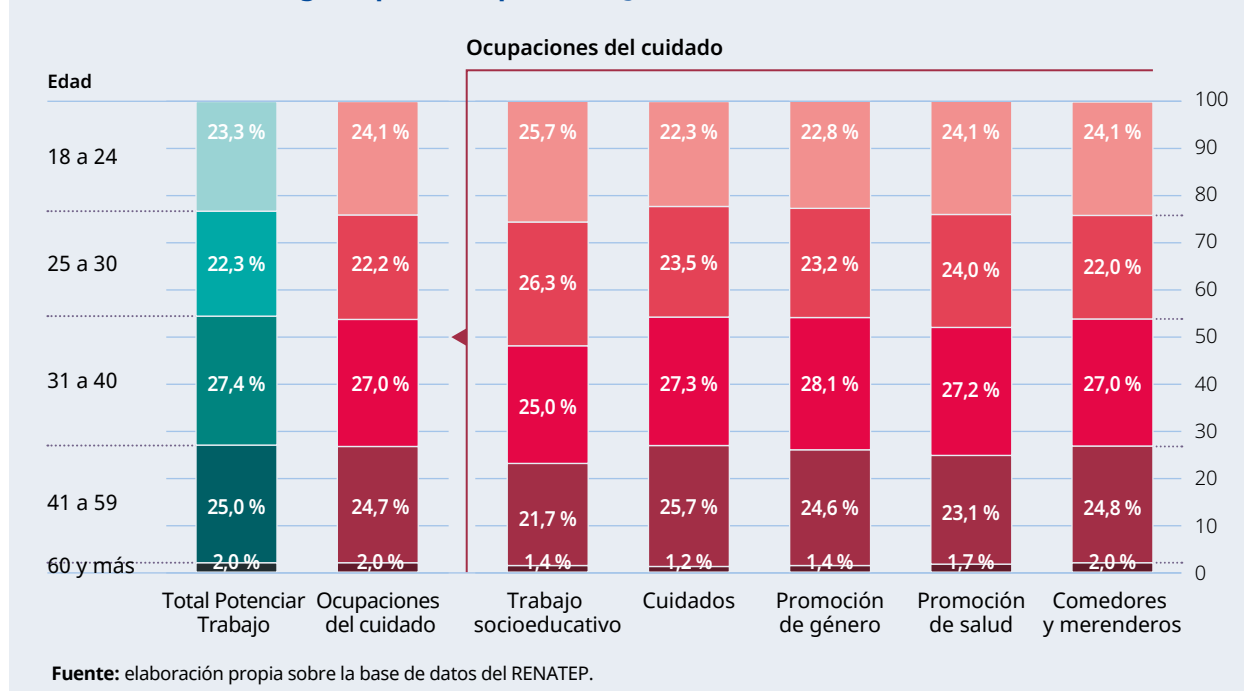


Como puede apreciarse, no todas las ocupaciones del cuidado registradas en la base del RENATEP coinciden plenamente con las siete líneas de trabajo comunitario de cuidado ya especificadas (ver ▶ **Tabla 1** en página 41). Las categorías que se ajustan enteramente con las líneas descritas son las de trabajadoras de comedores y merenderos (línea merenderos y comedores), la de promotoras de la salud (línea promoción de la salud comunitaria) y la de promotoras de género (línea promoción de los derechos de género y la diversidad). Las otras categorías de ocupaciones del RENATEP se pueden acomodar en la naturaleza de las restantes líneas de trabajo comunitario de cuidado. Así, la categoría de trabajadoras socioeducativas, que contempla a titulares que desarrollan servicios educativos en el marco de los proyectos sociocomunitarios de cuidado (por ejemplo en jardines de infantes comunitarios y espacios de apoyo escolar) coincide tanto con la línea de cuidado de infancias como con la línea de cuidado de juventudes. Y en la categoría del RENATEP, las trabajadoras del cuidado de personas quedan comprendidas en las líneas de cuidado de niñeces, cuidado de personas mayores y cuidado de personas con discapacidad.

La **división por sexo** de las y los participantes de proyectos sociocomunitarios de cuidado muestra que hay un 32 por ciento de titulares varones que desarrollan tareas de cuidado en el marco de Potenciar Trabajo. Por lo tanto, como se observa en el ▶ **Gráfico 9**, la mayoría de titulares en ocupaciones del cuidado son mujeres (68,3 por ciento), en línea con la marcada feminización entre el total de las y los titulares de Potenciar Trabajo (63,7 por ciento de titulares mujeres).

La prevalencia femenina se replica en todas las ocupaciones del cuidado y se acentúa en el caso del cuidado directo de personas y la promoción de género, con un porcentaje de mujeres que alcanza a casi el 90 por ciento en ambos casos. El mayor sesgo de feminización de las ocupaciones de cuidado directo se relaciona justamente con el alto contenido de cuidado que conllevan, asociado esto con aptitudes y habilidades que son socialmente asignadas a las mujeres y por ende se considera como una actividad inherente a la condición femenina. En el caso de las promotoras de género, se trata de una actividad que recibe el influjo de mujeres en el marco de la política de promoción del ingreso a los programas para personas en situación de violencias de género. Estas

► **Gráfico 10. Titulares de Potenciar Trabajo en ocupaciones del cuidado por tramo etario, según tipo de ocupación.** Argentina, 2021



mujeres se incorporan como trabajadoras de los espacios comunitarios para lograr cierta independencia económica y ellas mismas se desempeñan también en el rol de acompañar a otras mujeres en base a su propia experiencia.

En lo que refiere a la **distribución etaria** de las titulares que se desempeñan en ocupaciones del cuidado, se observa un comportamiento análogo a la del conjunto de titulares de Potenciar Trabajo. La composición de los grupos de edad también es casi idéntica entre las distintas ocupaciones del cuidado, que a grandes rasgos se reparte de forma bastante pareja entre las franjas más jóvenes, de 18 a 24 y de 25 a 30 años, y las franjas de edad central y mayores, de 31 a 40 años y 41 a 59 años; siendo minoritaria la participación de titulares de 60 y más años. ► **Gráfico 10.**

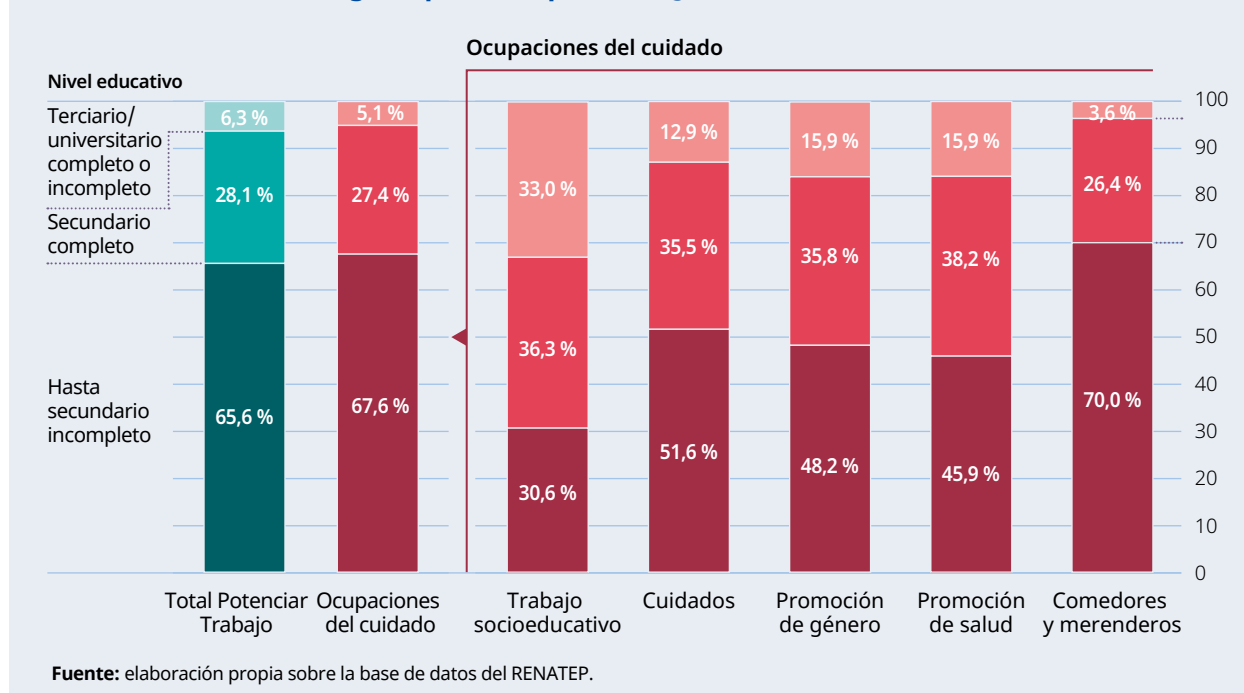
En lo que atañe a la **distribución territorial** de las titulares que se desempeñan en ocupaciones del cuidado, existe un marcado predominio de quienes se localizan en la PBA (54,4 por ciento), superando levemente la proporción del conjunto de las y los titulares de Potenciar Trabajo inscriptos en esa provincia

(50,1 por ciento). Además de CABA, el resto de las jurisdicciones que concentran mayor proporción de titulares de ocupaciones del cuidado, aunque con porcentajes bastante menores (en torno al 5 por ciento), son Chaco, Tucumán y Salta. Esto va en línea con el peso que presentan estas provincias en la distribución del total de titulares de Potenciar Trabajo y se correlaciona a su vez con una mayor incidencia de pobreza en estas jurisdicciones.

Por otro lado, entre las titulares de ocupaciones del cuidado que declararon su **nivel educativo**, el 67,6 por ciento no alcanza a completar los niveles de educación obligatoria (hasta secundario incompleto), porcentaje semejante al que se observa en el conjunto de las y los titulares de Potenciar Trabajo. Ahora bien, es interesante señalar algunas diferencias al interior de las ocupaciones del cuidado, entre las que se destaca el nivel educativo relativamente más bajo entre trabajadoras de comedores y merenderos (solo el 26,4 por ciento completó los estudios secundarios) y el relativamente mayor nivel educativo entre trabajadoras en servicios socioeducativos (el 69,3 por ciento posee estudios secundarios completos o más). ► **Gráfico 11.**



► **Gráfico 11. Titulares de Potenciar Trabajo en ocupaciones del cuidado por nivel educativo, según tipo de ocupación. Argentina, 2021**



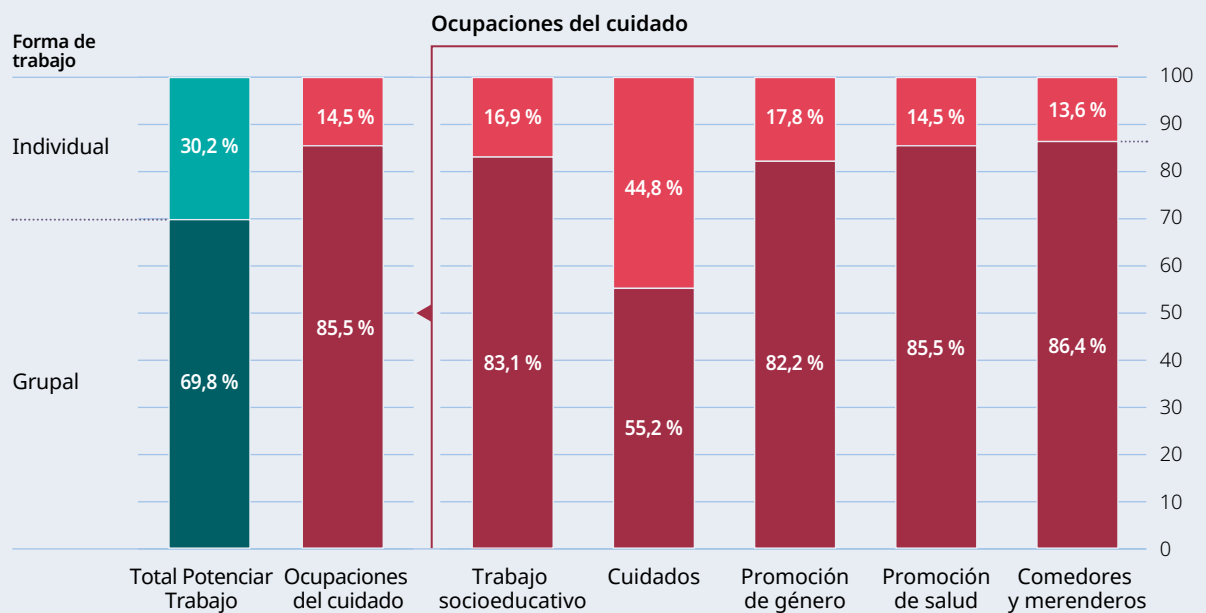
Al respecto, es dable pensar que las tareas “relacionales”, que conllevan trato y acompañamiento directo de las personas, requieren mayor nivel educativo y/o estimulan la terminalidad educativa obligatoria. En este sentido, en la indagación cualitativa realizada para este estudio se señaló para las ocupaciones relacionales esta cualidad de despertar interés en formarse pensando en una profesionalización y potencial empleabilidad por fuera del programa: *“La mayoría está estudiando por suerte, yo siempre les digo que hoy en día es muy importante tener el título secundario (...) si se quieren seguir capacitando en este trabajo (...) si queremos laburar en un laburo bueno, es muy importante tener el secundario. La mayoría me escuchó”*. Asimismo, y de manera previsible, el caso específico del trabajo socioeducativo, que contempla actividades pedagógicas y de apoyo escolar, está relacionado con un nivel educativo más alto de las titulares que se dedican a dichas actividades (en palabras de una entrevistada: *“Tenemos en cuenta el nivel educativo, las que se dedican a apoyo escolar son las que tienen mínimo secundario completo o nivel terciario”*).

Como contracara, las tareas de comedor resultan más aptas para cualquier nivel formativo y, por

lo tanto, es una ocupación más permeable para las mujeres de sectores populares más allá de su educación. Asimismo, se podría pensar que las mujeres más vulnerables participan en mayor medida de los comedores y merenderos también por la ayuda alimentaria directa que ello implica.

En cuanto a la **forma de trabajo** en las ocupaciones del cuidado se observa un claro predominio de quienes trabajan de forma grupal (85,5 por ciento) frente al 14,5 por ciento que declara hacerlo en forma individual.<sup>2</sup> La preponderancia de la forma de trabajo grupal en las ocupaciones del cuidado es más acentuada que la del conjunto de titulares de Potenciar Trabajo, tal como se observa en el ► **Gráfico 12**. Asimismo, es interesante notar que al tiempo que la mayoría de las ocupaciones del cuidado replican esta relación, en la ocupación de cuidado de personas (denominada “Cuidados” en RENATEP) hay una gran proporción de titulares que trabajan de forma individual. Esta característica aparece efectivamente en la práctica del cuidado de adultos mayores, el cuidado de personas con discapacidad y el cuidado de niñas y niños, actividades que se realizan en espacios comunitarios, pero también en el domicilio de las personas destinatarias.

► Gráfico 12. Titulares de Potenciar Trabajo en ocupaciones del cuidado por forma de trabajo individual/grupal, según tipo de ocupación. Argentina, 2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del RENATEP.

En relación con lo anterior, el predominio del trabajo colectivo está relacionado con los proyectos que comprenden la rama de actividades sociocomunitarias, que se vinculan en su mayoría con tareas comunitarias en organizaciones sociales. En efecto, para el conjunto de titulares de ocupaciones del cuidado se observa que la amplia mayoría realiza su trabajo en el marco de organizaciones sociales/comunitarias (78,6 por ciento).

Si bien esta forma organizativa también predomina entre las y los titulares de Potenciar Trabajo en general, alcanza a un porcentaje algo menor (67,4 por ciento), tal como se observa en la ► **Tabla 2**. Cabe señalar que se advierte la ausencia de una categoría específica para capturar a quienes trabajan en proyectos dirigidos por dependencias gubernamentales, ya que el RENATEP no fue diseñado para relevar a titulares de Potenciar Trabajo sino para registrar a las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular en general.<sup>3</sup>

Por otro lado, es importante destacar que, aunque en una proporción mucho menor, la organización en diferentes tipos de cooperativas alcanza al 17,6 por ciento de las titula-

res en ocupaciones del cuidado. La segunda actividad (después de comedores y merenderos) en la que se apreció en mayor medida la existencia de cooperativas es en el cuidado de personas adultas mayores, ya que se corresponde con un mercado en expansión que demanda personal. Asimismo, en el caso de comedores y merenderos la presencia de la forma organizativa de cooperativas podría estar expresando trabajadoras que quedan comprendidas bajo esta figura por la combinación de actividades en el seno de las organizaciones sociales (que muchas veces comprenden cooperativas de producción de bienes), reflejando lo señalado al inicio del análisis cualitativo respecto a que la mayoría de los proyectos suele incluir el comedor o merendero como una de sus líneas de cuidado y eje de articulación de las demás (sin duda, lo mismo podría estar pasando con otras actividades). No obstante, desde el MDS se respaldó la apreciación de que, dentro de los proyectos de cuidados, las actividades donde habría más lugar para la creación de cooperativas son aquellas dirigidas a adultos mayores.

► **Tabla 2. Titulares de Potenciar Trabajo en ocupaciones del cuidado por forma organizativa, según tipo de ocupación. Argentina, 2021**

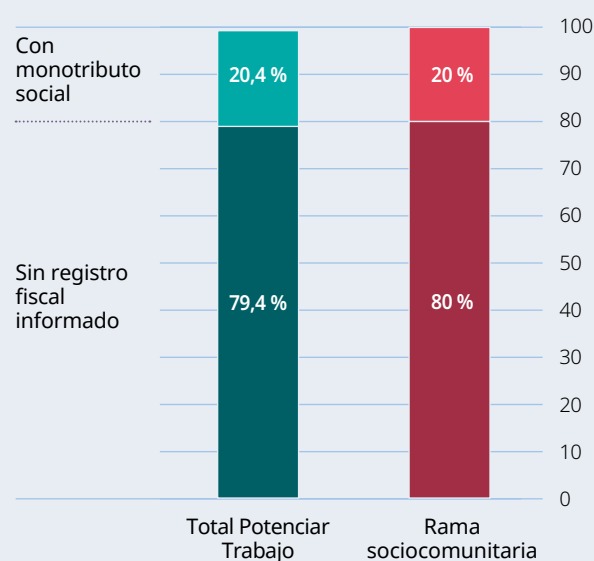
	Total Potenciar	Ocupaciones Cuidado	Trabajadora socioeducativo	Cuidados	Promotora de género	Promotora de salud	Comedores y merenderos
Cooperativa	22,8 %	17,6 %	9,1 %	15,8 %	14,3 %	16,4 %	17,9 %
Organización comunitaria/ social	67,4 %	78,6 %	87,0 %	74,2 %	79,7 %	78,8 %	78,4 %
Núcleo de agricultura familiar	2,0 %	0,1 %	0,0 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Pequeño emprendimiento (familiar/ no familiar)	3,6 %	0,4 %	0,0 %	2,5 %	0,6 %	0,4 %	0,4 %
Proyectos productivos o de servicios (MDS)	4,3 %	3,3 %	3,0 %	7,3 %	5,3 %	4,3 %	3,2 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del RENATEP.

Para finalizar se muestran los datos disponibles sobre la **inscripción tributaria** de las titulares. En este caso, al momento de escritura del informe, se cuenta con información para el total de titulares de Potenciar Trabajo y para aquellos que se desempeñan en la rama sociocomunitaria, pero no se pudo acceder a la información desagregada para cada una de las ocupaciones comprendidas en la misma. A partir de los datos disponibles resulta interesante destacar que únicamente el 20 por ciento de las y los titulares del programa se encuentran inscriptos de manera individual en alguna categoría tributaria, y la mayor parte está adherida al monotributo social (se ahondará sobre las dificultades de acceso más adelante). Este mismo porcentaje del 20 por ciento de inscripción tributaria se observa para las y los titulares de la rama sociocomunitaria, que en su totalidad corresponde al monotributo social. Cabe señalar que es dable esperar que la misma tendencia se replique para las titulares que se desempeñan en ocupaciones del cuidado, ya que representan a la gran mayoría de la rama de servicios sociocomunitarios (76 por ciento).

► **Gráfico 13.**

► **Gráfico 13. Titulares de Potenciar Trabajo total y en la rama sociocomunitaria por inscripción fiscal . Argentina, 2021**



(\*) Con monotributo régimen general 0,2 % no graficado.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del RENATEP.



## El rol de los proyectos sociocomunitarios de cuidado en las trayectorias y el presente laboral de las titulares

Una primera observación que surge al considerar las trayectorias previas de las titulares de proyectos sociocomunitarios de cuidado tiene que ver con las reiteradas alusiones a las ocupaciones típicas de las mujeres de sectores populares. Entre estas, el servicio doméstico aparece como la inserción preponderante. Asimismo, en las entrevistas se enfatizó en el carácter informal de los empleos previos y en la inestabilidad que suele caracterizar a las inserciones laborales: *"Hay muchos casos con experiencia laboral, mucha preponderancia de trabajadoras de casas particulares en el caso de las mujeres, y el mundo de la changa, trayectorias entrecortadas, con serias dificultades para acceder a un trabajo formal con garantía de derechos"; "La mayoría hacen tareas de limpieza en distintos lugares, cuidado de niños y personas mayores, pero no hay registro, no las blanquean"*.

Por otro lado, en las entrevistas también surgió la mención a que hay una cantidad importante de titulares sin trayectoria laboral previa. El acercamiento a los proyectos en varios de esos casos estuvo ligado a la necesidad de generar ingresos en un contexto de crisis. En este sentido, la participación de muchas titulares en los proyectos de cuidado implica su primer trabajo remunerado, algo que frecuentemente es relatado como una experiencia de empoderamiento. En palabras de una referente:

▶▶ Eran mujeres que estaban en la casa, por ahí el marido se iba a trabajar, cuando empezó que no les alcanzaba y acá estábamos anotando en el Potenciar, nos venían a pedir lugar (...) y las que están solas más todavía, nos venían a pedir trabajo (...) mirá, tengo una chica que se llama Jesi, una vez me vino a pedir si podía trabajar en el comedor porque el marido se quedó sin trabajo, ellos tienen 5 pibes y no tenían para comer, (...) la sumamos al comedor (...), después la pudimos meter en el Potenciar Trabajo y hoy la chica (...)

como que ella banca la casa. (...) yo la veo distinta, cuando ellos vienen acá vienen con cabeza gacha, como sumisa, ahora como que la veo con más ganas, se planta de otra manera.

### ▶ Referente territorial 5, UG no gubernamental

En varios casos, el acercamiento también tiene que ver con la búsqueda de un soporte para poder atravesar e intentar salir de situaciones de violencia por motivos de género (nuevamente, en línea con una política del programa para incorporar a mujeres que padecen esta problemática). Se trata de procesos en los cuales el acompañamiento de las organizaciones resulta clave no solo en términos emocionales sino también para la búsqueda de recursos con el fin de lograr la independencia económica: *"Nos llegan muchas mujeres en situación vulnerable, víctimas de violencia: entonces (...) las incorporamos al trabajo en el comedor, tratamos de que se acostumbren a cumplir un horario acá todos los días en el comedor, van transitando un aprendizaje"*.

Otro aspecto que distingue las trayectorias de las titulares tiene que ver con que, en una porción importante, vienen de un recorrido —paralelo o no a otras inserciones laborales— dentro de los programas sociales que precedieron la creación de Potenciar Trabajo. En este sentido, las referentes señalan de forma entremezclada las fuentes de financiamiento con las que ya trabajaban con muchas de las titulares actuales: *"Vos acordate que la mayoría de ellas ya venían trabajando con nosotros (...) con esto del Salario Social Complementario, el Ellas Hacen"; "Sí, ellas en general ya estaban insertas acá, con los programas anteriores, el Argentina Trabaja, el otro, el Salario Social (...) bueno, no sé (...) ¡muchos nombres! (risas)"; "Algunas son nuevas por así decirlo, que se incorporaron con la pandemia, pero la mayoría ya tiene experiencia, incluso antes del Potenciar con el Hacemos Futuro y demás"*.

Más allá de las trayectorias previas, uno de los desafíos de la experiencia de trabajar en los proyectos de cuidado del programa tiene que ver con la suficiencia de los ingresos obtenidos (tal como se señaló, representan el 50 por ciento del SMVM). En este punto hay coincidencia total entre las

entrevistadas respecto a que, si bien la prestación implica una ayuda económica sustancial en sus economías familiares, el monto sigue resultando exiguo frente a los ingresos necesarios para la supervivencia cotidiana: *“Porque es una ayuda pero no alcanza, un salario del Potenciar es muy bajo, con eso no vivís ni ahí”; “No es mucho lo que se cobra”; “Y no alcanza, pero re ayuda igual”*.

En consecuencia, todas las referentes también coinciden en la necesidad de complementar los ingresos del programa con otras fuentes (tal como señala una referente: *“hay que tener otro laburo más porque no alcanza”*). Así, en estas combinaciones entre la participación en el programa con otras actividades que reportan ingresos vuelven a aparecer los nichos laborales típicos antes descriptos: servicio doméstico, actividades de venta por cuenta propia, limpieza en instituciones, empleos en comercios de distinto tipo, entre otros: *“La mayoría son de limpieza (...) por ejemplo, la cocinera trabaja de limpieza en una fábrica, hay otra que revende ropa (...) otra que ayuda vendiendo en un quiosco, pero sí, servicio doméstico es lo que más hay”*. Asimismo, las referentes observaron que las limitaciones que impone el cuidado implican que estas mujeres deben recurrir muy frecuentemente a empleos precarios por cuenta propia. Estos, si bien reportan muy bajos ingresos, permiten conciliar con las responsabilidades domésticas y de cuidados: *“El tema de dónde dejar a los chicos es muy complicado, no dan los horarios (...) entonces muchas resuelven con el cartoneo, con changas, hacen comidas, venden tortas fritas, compran y revenden ropa en la feria (...)”*.

Otra situación común en esta misma línea es que las titulares solo puedan trabajar —y no sin cierta dificultad— en el programa. Tal como señala una referente *“muchas no pueden trabajar más [horas] porque son mamás”*. En efecto, el ciclo vital por el que atraviesan estas mujeres es crucial en términos del tiempo que pueden dedicar a las tareas remuneradas: *“Tenemos de todo, mujeres que no han trabajado nunca, que se incorporan al programa con dificultad porque no tienen dónde dejar a los chicos, mujeres que vienen de cuidar a los padres, que ahora están en condiciones de trabajar porque los padres fallecieron o los chicos están grandes (...) cada una con más o menos disponibilidad según su situación familiar”*.

Muy particularmente para aquellas mujeres con más dificultades para llevar adelante el trabajo remunerado *“porque son mamás”*, la ayuda estatal adquiere un papel central en sus presupuestos familiares. Así, llama la atención la cantidad de titulares que —en los relatos de las referentes— complementan la prestación del Potenciar Trabajo únicamente con otras políticas sociales, fundamentalmente la AUH y la Tarjeta Alimentar.<sup>4</sup> También es interesante señalar que en la mayoría de los proyectos que contemplan comedores y/o merenderos, el hecho de que las titulares y sus hijos e hijas suelen comer en los espacios y que se llevan alimentos semanalmente resulta una fuente importante de recursos para complementar los ingresos del programa. La situación evidencia la importancia de las políticas de cuidado infantil (o las consecuencias de su escasez): *“Las que no pueden trabajar más horas, por el tema de los chicos, bueno, viven de lo que sacan del programa [se refiere a Potenciar Trabajo], la mayoría cobra la AUH, reciben la Tarjeta Alimentar y complementan con la ayuda del comedor”*.

### Tensiones entre la contraprestación y las propias responsabilidades de cuidado: restricciones y soluciones en términos de conciliación

Las consideraciones precedentes sobre las restricciones que experimentan muchas titulares para desarrollar tareas remuneradas —dentro o fuera del programa— conducen indefectiblemente a pensar el tema de la conciliación. Tal como se señaló, los PPE previos en Argentina no contemplaron apoyos en lo que hace a las tareas de cuidado para favorecer la participación laboral y las actividades de terminalidad educativa y capacitaciones previstas por las diferentes políticas. Entonces, ¿cómo se resuelve esta tensión en el caso de Potenciar Trabajo?

En general, se observa, a partir de los testimonios de las referentes de los proyectos de cuidados, que tanto las dependencias estatales como las organizaciones sociales realizan ajustes y adaptaciones en las jornadas de capacitación o de trabajo de contraprestación de las titulares para facilitar la conciliación con el cuidado de las hijas y los hijos.

En algunos casos se reduce la jornada de trabajo, en otros adaptan los horarios según las entradas y salidas de la escuela y/o al centro de cuidado al que concurren sus hijas e hijos, que muchas veces es en el mismo centro donde trabajan las titulares: *"Los dejan en el colegio y vienen a trabajar (...) así como los dejan vienen al espacio (...) salen al mediodía y les dan la comida del comedor. (...) Hacen dos o tres horas por día, van a buscar a los chicos, vienen a retirar la comida y se van a almorzar a su casa. Nos vamos acomodando"; "Pedimos doce horas de trabajo por el Potenciar, dos turnos de seis horas, en ese momento la mayoría deja a sus hijos en el propio espacio de cuidado [de la organización]"*.

También esta es una situación que se tiene en cuenta a la hora de asignar el tipo de tarea de contraprestación. Como relata una referente:

▶ Si vas a trabajar a casa particular [en el marco del trabajo de las titulares en una cooperativa de cuidado de adultos mayores] hay que cumplir horario, entonces ahí mandamos a las que no tienen chicos. Ahí mandamos a las compañeras que pueden cumplir esos horarios. A las otras tratamos de contenerlas con actividades en el barrio, en el merendero (...) ellas en este momento están con tres, cuatro niños y no tienen dónde dejarlos, nos faltan lugares de cuidado de los niños. (...) Muchas veces para que no anden con las criaturas colgando los chicos se quedan en el comedor mirando una película con compañeras que están dentro de la cooperativa, bajo su cuidado.

▶ Referente territorial 1, UG no gubernamental

En línea con este último testimonio, aparecen varios ejemplos de espacios de cuidado informales, más o menos estructurados, que sostienen entre las propias titulares para asegurar el cuidado de hijas e hijos mientras cumplen su jornada laboral en los proyectos. En algunos merenderos se mencionó que les permiten concurrir con sus hijas e hijos cuando no tienen con quién o dónde dejarlos. Asimismo, también se señalaron arreglos entre las propias titulares, que forman parte

de la contraprestación al programa: *"Yo cuido a los hijos de mi compañera y eso es parte de mi contraprestación al programa"*.

De hecho, en un solo proyecto del universo analizado se observó la planificación e institucionalización de una estrategia de apoyo en lo que hace a las tareas de cuidado para favorecer la participación laboral de las titulares: *"El proyecto de cuidados nosotros ya lo teníamos previsto en el plan de actividades porque ya veníamos trabajando en barrios y veíamos que es una problemática que las madres no podían hacer las actividades o contraprestar libremente porque no tenían con quién dejar a sus niños"*.

Por lo tanto, dada la ausencia de consideraciones sobre esta cuestión en la reglamentación del programa, se puede afirmar la falta de una estrategia integral para apoyar la conciliación de las responsabilidades de cuidado con las actividades de contraprestación de las propias titulares. No obstante, también resulta claro que no se trata de una situación expulsiva. Por un lado, algunos proyectos contemplan esta situación y desarrollan espacios de cuidado en el seno del propio plan de actividades; por otro lado, en lo que parece ser la situación más frecuente, surgen estrategias *ad hoc* que suplen esta carencia. Tales estrategias, si bien permiten la participación de las titulares en las actividades, muchas veces las confinan a ciertos espacios que no requieren presencia y horarios sistemáticos (en los relatos suele aludirse a la figura de ayudantes en los comedores). Asimismo, la situación limita las posibilidades de desarrollar una identificación más estrecha con la actividad, por ejemplo, restringiendo su posibilidad de participar en capacitaciones, así como de ampliar la dedicación horaria y el compromiso personal con la tarea.

### Las restricciones en torno al acceso a la protección social

Otra problemática que surge de considerar la experiencia de trabajar en los proyectos de cuidado refiere a los desafíos en torno al acceso a la protección social. Tal como se desarrolló al inicio de este informe, la normativa de creación de Potenciar Trabajo promueve la inscripción de las titulares al Régimen de Monotributo Social,



Capacitación en perspectiva de género para titulares cuidadoras de niñas y juventes. Foto provista por referente territorial 4 (UG gubernamental).

con los costes mensuales de dicha inscripción a cargo del MDS.

La estrategia, sin embargo, no está exenta de problemas. Si bien la normativa del monotributo social actualmente habilita la inscripción de personas en relación de dependencia que perciben un salario bruto inferior al haber previsional mínimo, se trata de una situación que fragmenta el universo de las trabajadoras y los trabajadores asalariados, determinando un acceso desigual a las prestaciones de la seguridad social según su nivel de ingresos. Aun cuando escenarios de este tipo suelen ser comunes a los PPE —que muchas veces se ubican en los márgenes del trabajo decente (OIT 2014)— no deja de tratarse de una problemática a considerar y reevaluar. En este sentido, parece pertinente que este tipo de políticas tiendan a garantizar la preservación de los umbrales mínimos de derechos conquistados a nivel local; en este caso, de los niveles de protección social que históricamente han caracterizado al trabajo en relación de dependencia.

Por otro lado, aun teniendo en cuenta esta situación de inequidad como punto de partida,

la intención de suscitar ciertos niveles mínimos de protección social entre las y los titulares del programa a través del Régimen de Monotributo Social no tuvo un impacto significativo. De acuerdo con los datos del RENATEP ya expuestos, solo el 20 por ciento de las titulares del programa se encuentran inscritas en este régimen tributario, una proporción que tiende a replicarse en el marco de los proyectos socio-comunitarios, que concentran mayormente actividades de cuidado.

Una primera observación sobre este tema es que entre las titulares de los proyectos de cuidado el incentivo al registro es bajo, ya que en general no tienen la necesidad de facturar por los trabajos realizados. Sin duda, allí donde logra establecerse algún tipo de venta formal de servicios o productos por fuera del programa (a través de cooperativas o de un emprendimiento), los relatos acerca de la tramitación del monotributo social son mucho más frecuentes. No obstante, tal como se observó previamente, este tipo de figura solo abarca a una porción relativamente pequeña de los proyectos de cuidado (y del programa en general):



▶▶ Nosotras, como te dije, además del espacio de cuidado infantil tenemos la cooperativa textil [se refiere a un proyecto socioproductivo de su organización, paralelo al proyecto de cuidado]. Las que están en el tema de cuidado no, no lo sacan al monotributo (...) las asesoramos sobre el tema pero muy pocas lo sacan (...) no lo tramitan, no les interesa (...) pero para las que están en el taller textil, ahí sí varias tienen, porque a ellas, por así decirlo, les puede servir más (...) por el tema la facturación.

▶ **Referente territorial 4,  
UG gubernamental**

En todo caso, para quienes efectivamente intentan gestionar este beneficio surgen obstáculos y dificultades importantes. En más de una oportunidad los testimonios hicieron referencia a ciertas complicaciones burocráticas encontradas durante el proceso de inscripción al monotributo social, sumado a que los problemas de conectividad entorpecen aún más el trámite. Estas dos cuestiones entrelazadas desincentivan en gran medida la persecución del registro por parte de las titulares, aun cuando las organizaciones cumplen un rol fundamental en mediar para facilitar todo lo que esté a su alcance. Esta problemática queda bien expresada en el siguiente testimonio:

▶▶ El Potenciar Trabajo viene ligado al monotributo social. Pero nos agarró todo el tema de obstáculos de la pandemia, que la conectividad es muy difícil, que tener datos es muy difícil. Pero hemos ido resolviendo y tuvimos que ir priorizando quiénes necesitaban más. Hay una necesidad de hacer algo para que sea más simple el trámite (...) las organizaciones sociales somos las que armamos las planillas y hay una parte que tenemos que trabajar con la ANSES y el vínculo con la ANSES para dar de alta el monotributo no estaría funcionando bien. (...) Es difícil porque está todo digitalizado, tenés que tener la clave, y no tenemos celulares, conectividad y hay que animarse, tenés que descargar la aplicación y te aparecen advertencias de virus y hay que animarse (...) Además no viene hecho el trámite de la obra social, (...) otro trámite más. Todavía tenemos que hacerlo y no es que es inmediato hay que esperar tres o cuatro meses para ver el resultado.

▶ **Referente territorial 1,  
UG no gubernamental**

Cabe señalar que en algunas de las entrevistas realizadas se observó una significativa desinformación de las propias referentes, no solo sobre la posibilidad que plantea la normativa del programa de que el MDS financie este tributo, sino incluso sobre la compatibilidad entre ambas prestaciones: *"La verdad que no sé, yo no entiendo nada de eso (...) algo se había hablado pero como cobrábamos esto [el Potenciar Trabajo] pensamos que no lo podíamos sacar y sinceramente yo no quería sacarlo (...) si teníamos el monotributo pensábamos que nos iban a sacar el plan y por eso no lo hicimos"*.

Más allá de situaciones puntuales como la del testimonio, un elemento importante que también suele desincentivar la tramitación del monotributo social refiere a la ambigüedad en las apreciaciones sobre la utilidad de la cobertura médica que provee este régimen. Por un lado, se observan menciones sobre inconvenientes con la cobertura de las obras sociales, dado que las titulares desconfían de los beneficios que les podría proporcionar y encuentran que las prestaciones se brindan lejos de donde viven. En este sentido, muchas titulares prefieren utilizar el sector público para el acceso a la salud. Estas apreciaciones generan desinterés en el registro al monotributo, tal como expresan algunas referentes:

▶▶ (...) los vecinos como tienen la salita [se refiere a salas barriales de atención primaria de la salud] acá tratan de buscar lo más cerca, como que les cuesta salir a veces del barrio (...) es tiempo y dinero (...) o tenemos los hospitales acá cerca.

▶ **Referente territorial 5,  
UG no gubernamental**

▶▶ Se les está buscando hacerlo desde el movimiento [tramitar el monotributo social], (...) algunos lo tienen y otros no (...) depende de si se movieron ellos para hacerlo (...) pero en general no hay mucho interés en hacerlo, porque capaz que no saben cuáles son los beneficios. (...) porque siempre viste que engañan tanto las obras sociales que hay un desinterés, porque siempre te cobra más la obra social que el hospital [se refiere a que muchas prestaciones de las obras sociales que aceptan monotributistas requieren copagos por parte de los afiliados] y terminás yendo al hospital.

▶ **Referente territorial 6,  
UG no gubernamental**

Sin embargo, surgen ciertos matices que contrastan con las anteriores apreciaciones, ya que algunas referentes relataron buenas experiencias con las obras sociales por parte de las titulares, producto de afiliarse a una entidad de su preferencia. Esta posibilidad en general surge de contar con la experiencia de personas cercanas que recomiendan una obra social específica o con una UG “entrenada” en este tipo de asesoramiento. En el marco de la indagación esta tendencia se observó particularmente en el caso de los proyectos que dependían de UG gubernamentales, cuyo apoyo y seguimiento cercano para acceder a los beneficios del monotributo resultaron cruciales:

▶ Muchas consultas eran de que no sabían cuáles eran las obras sociales (...) porque hubo un tiempo que las obras sociales se las asignaban automáticamente y eran todas (...) ¡de otra provincia! Así que les explicamos cómo se podían reempadronar en eso, que hay que hacer una nota así se las da de baja y ellas eligen la obra social que desean ir. Por eso las acompañamos.

▶ **Referente territorial 8, UG gubernamental**

▶ En nuestro proyecto todas lo tienen [el monotributo social]. No sabían que podían elegir una obra social, por ejemplo OSECAC [se refiere a la Obra Social de Empleados de Comercio, que acepta a monotributistas sociales]. Ahora que saben, usan la obra social. La cobertura no es buena pero facilita algunas cosas (...) por ejemplo, si van al hospital local y ahí no brindan ese tratamiento se deriva a la persona a algún lugar de la obra social que sí se lo brinda en alguna localidad cercana. La gente va igual al hospital público local pero es más fácil para el hospital resolver situaciones si esa práctica no se realiza en el hospital.

▶ **Referente territorial 2, UG gubernamental**

Esta situación coincide con algunas referencias por parte de los funcionarios y las funcionarias que aludieron a que actualmente no es algo que desde el MDS estén promocionando activamente, sino que queda más a demanda y voluntad de las titulares. Por una parte, se alude justamente a las dificultades recién mencionadas que se registraron en el marco del propio

relevamiento. Tal como señala una funcionaria: *“La verdad es que encontramos muchas deficiencias a la hora de tramitar el monotributo social, sobre todo por la inscripción a la obra social, por eso estamos redefiniendo este planteo, porque muchas veces las obras sociales no las quieren, no las toman, a su vez ahí hay mucha desinformación de las compañeras y compañeros titulares para tramitar la obra social”*.

A partir de todos estos limitantes, una funcionaria relató que se trata de una prestación “en revisión”, aunque aún no se definió una alternativa clara:

▶ Estamos pensando cuál es el mejor esquema, para repensar lo que es el acceso a la salud sobre todo (...) por ejemplo que la tarjeta a partir de la que perciben el plan genere también una cuenta de ahorro para protección social (...) estamos viendo todavía, la verdad (...) es decir, pensando alguna alternativa de arriba hacia abajo que permita la efectiva adquisición de derechos en términos de protección y acceso a la seguridad social.

▶ **Funcionaria 4**

### La importancia de las capacitaciones: incentivo a la vocación y fomento de la empleabilidad

Los relatos acerca de las trayectorias que tienden a prevalecer entre las titulares sugieren que no hay mucha experiencia remunerada previa en la tarea de cuidado que desarrollan. Sin embargo, los testimonios dejan entrever que suele haber conocimiento y práctica anterior en la tarea de cuidado que se realiza a través de vivencias personales. Según las entrevistadas, dichas vivencias van generando un acercamiento a la tarea, que luego se desarrolla en el ámbito de los proyectos de manera remunerada. Esta experiencia personal se resalta fundamentalmente en lo que refiere a las líneas de cuidado relacional. Por ejemplo, las titulares que son promotoras de derechos de género y diversidad muchas veces son mujeres que atravesaron o atraviesan situaciones de violencia por motivos de género y trabajan acompañando a otras mujeres nutriéndose de sus propias vivencias. En el caso del cuidado de personas con discapacidad y de adultos mayores suele haber experiencias propias de cuidar a familiares o personas muy cercanas.

En este mismo sentido, se destacan las referencias a que el trabajo de cuidados relacional tiene el potencial de despertar “vocación” y deseo de formarse y dedicarse a esto más allá del programa. Así, pareciera que el interés por dedicarse al trabajo realizado, que puede o no provenir de experiencias personales previas, se termina de perfilar con su desempeño en forma remunerada a través del programa y resulta muy particularmente incentivado a través del conjunto de las capacitaciones recibidas. En efecto, las capacitaciones cumplen un rol fundamental para moldear los perfiles de las titulares y generar incentivos para seguir formándose:

▶ Hay varios compañeros del barrio que es una formación lo que están haciendo, y se van capacitando y van adquiriendo otra mirada de la organización comunitaria, otra mirada del otro (...) Hay algunos que entraron por la necesidad de trabajar y se les despierta el interés [de capacitarse en diversas ramas de la salud].

▶ Referente territorial 6,  
UG no gubernamental

▶ Como nosotros conveníamos con una escuela de enfermería que está acá cerca y tenemos varios enfermeros que nos ayudan (...) bueno, eso hizo que muchas de las titulares, por lo que contaban los compañeros y compañeras enfermeros, se entusiasmaran para empezar enfermería ellas también. Incluso hay una que se enganchó con el FinES<sup>5</sup> para terminar el secundario y poder empezar enfermería. Porque les sirve un montón para lo que están haciendo con los adultos mayores e incluso les abre perspectivas más allá, obvio.

▶ Referente territorial 1,  
UG no gubernamental

En todo caso, existe una percepción ampliamente compartida de que los conocimientos y las habilidades para desarrollar las tareas se adquieren no solo mediante la propia participación en los proyectos de cuidado, sino también a través del apoyo fundamental que implican las capacitaciones. Como se detalló previamente, las

capacitaciones periódicas ocupan un lugar central en los proyectos de cuidados, algunas promovidas por el propio ministerio y la mayoría originadas desde el impulso de las organizaciones y sus redes más amplias.

En estas trayectorias formativas hay una convivencia de situaciones entre las capacitaciones que no requieren el título de secundario completo y otras en las que se promueve su obtención para luego poder formarse en términos más específicos en relación con la tarea de cuidado desarrollada. La estrategia de generar instancias de formación con titulaciones de pregrado que no requieren título secundario permite que no haya impedimentos para que todas las titulares que lo deseen puedan participar. Y al mismo tiempo, se constituyen como un puntapié inicial para estimular la terminación de la educación básica obligatoria (secundario completo).

Este es un paso que el MDS prevé implementar de manera más estructurada en el futuro próximo. Tal como señala una funcionaria: “La idea es a partir de las diplomaturas hacer un relevamiento de quienes no tienen el secundario completo para proponerles la continuidad de los estudios”. Y por parte de las organizaciones, en general se observa que las titulares reciben un impulso interesante para completar los estudios básicos, en la forma de estímulos informales, aliento y apoyo desde las coordinaciones de los proyectos: “Cuando hicimos la capacitación hicimos un compromiso de terminar el nivel de estudios que corresponda (primaria o secundaria)”; “Yo hincho todo el tiempo con que es importante terminar la secundaria (...) y por suerte me escuchan, me están escuchando”. Así, las referentes suelen hablar de la forma en que ayudan a las titulares para alcanzar este objetivo. En este sentido, las derivaciones al Plan FinES y a los bachilleratos populares<sup>6</sup> constituyen las alusiones más frecuentes. De todos modos, las entrevistas sugieren que estos incentivos se conciben solo cuando ven que están dadas las condiciones de vida de la persona para emprender el desafío de retomar y completar los estudios (“Hay mucha gente que puede y gente a la que le complicarías la vida porque a duras penas pueden hacerse el tiempo para la contraprestación”).





Capacitaciones en primeros auxilios dirigidas a cuidadoras de las niñas y promotoras de la salud. Foto provista por referente territorial 2, UG gubernamental.

### La generación de empleo formal a partir del programa: alcances y limitaciones

Si bien no se trata aún de una cuestión generalizada, algunos testimonios dejan entrever que las experiencias formativas del programa abrieron las puertas a otros empleos. Tal es el caso de una referente de un proyecto de promoción de los derechos de género y la diversidad quien —a partir de la certificación de las capacitaciones realizadas en el marco del programa por parte de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA)— pudo obtener un trabajo en esta área por fuera del programa:

Desde el movimiento se empezó a hablar que iban a hacer una capacitación, que necesitaban promotoras de género, nosotras obviamente no sabíamos mucho de qué se trataba (...) no estábamos tan interiorizadas en el tema, entonces por así decirlo de curiosidad lo hicimos, nos gustó y le dimos para adelante (...) Poder tener una certificación nos sirve para poder cargarlo [en el currículum], y si nos queremos postular en algún puesto que tenga que ver con alguna temática de género, estamos certificadas por la universidad que hicimos la capacitación y que estamos formadas

para ese puesto. (...) y a mí me sirvió mucho para conseguir el laburo [trabaja paralelamente en un parador del GCBA para personas en situación de calle; comenzó en un parador de mujeres y familia]. Venía de otro palo, de limpieza, venta al público (...) nunca había trabajado de esto.

► Referente territorial 3, UG no gubernamental

En particular, el cuidado de personas adultas mayores se presentó en la indagación como un mercado con mucha potencialidad para pensar en perspectivas de empleabilidad por fuera del programa. De hecho, hay municipios que, como UG, están pensando en posibles articulaciones con este mercado laboral en particular como fuente de empleo para las titulares. Tal es el caso del municipio de Paraná (Entre Ríos), donde las cuidadoras de adultos mayores, mediante una capacitación del propio ministerio, ya quedaron inscriptas en un registro nacional que las habilita a prestar servicios. La perspectiva manifestada es que esto genere oportunidades laborales por fuera del programa. Por un lado, mediante la contratación de hogares particulares de ingresos medios y altos (“la demanda es impresionante”). Y, por otro lado, se espera ampliar la salida laboral a través de convenios, fundamentalmente con algunas obras

sociales aunque también se manifestó haber tenido conversaciones con el Programa de Atención Médica Integral (PAMI)<sup>7</sup>. Tanto las obras sociales como el PAMI hoy en día otorgan solo una prestación dineraria mínima para el cuidado de adultos mayores. Este último proyecto implicaría que estas entidades pudieran garantizar la prestación directa de servicios a través de titulares del programa (sumando este aporte monetario junto con el que ya otorgan esas entidades a sus afiliados y afiliadas)<sup>8</sup>.

En todo caso, el trabajo de campo sugiere que se trata de ideas y planes que aún no se han concretado. En este sentido, también se señaló que, en el marco de conversaciones exploratorias con las obras sociales y el PAMI, todavía hay resistencia respecto a la propuesta de prestar servicios directos —aun si estos fueran provistos por trabajadoras encuadradas en el régimen de trabajo independiente— dada la mayor responsabilidad que ello implicaría (en contraste con una prestación dineraria). Asimismo, a la hora de pensar en esquemas de transiciones hacia empleos por fuera del programa, también es importante tener en cuenta que las propias titulares pueden presentar reparos sobre un potencial cambio en la figura empleadora. Esto tiene que ver con que, según se refirió, las trabajadoras temen sobre la regularidad de los pagos, aludiendo a que ven al programa como una fuente de ingreso segura. No obstante, muchas de las referentes entrevistadas enfatizan una y otra vez la necesidad de “independizarse” del programa:

La idea es que en un futuro todo esto a ellas les sirva como experiencia, y suelten lo que es el programa y se independicen (...), capacitarse para independizarse, nosotras se lo planteamos al principio del programa. Las chicas ganan hoy 15 000 pesos argentinos, sabiendo que van a ser unas cuidadoras el día de mañana de personas con discapacidad, niños, con una capacitación, y ganarían mucho más, entonces nosotros como Estado tenemos que mostrarles que pueden dar ese paso para su futuro.

► Referente territorial 8,  
UG gubernamental

La indagación sobre la cuestión de la empleabilidad por fuera del programa también dejó entrever expectativas y entusiasmo por parte de algunas referentes y funcionarias entrevistadas respecto al potencial de las cooperativas. Si bien se trata de una figura que puede presentar ciertos desafíos para quienes proveen servicios directos de cuidado —en tanto podría pensarse como más sencilla su implementación para la comercialización de bienes tangibles— surgieron ejemplos de posibilidades en este sentido. En efecto, tal como ya se señaló, en el marco de la indagación se halló un proyecto bajo la forma de cooperativa de cuidado de adultos mayores en CABA. Esta logró, a través de la articulación con la DINAPAM del propio ministerio, crear empleos por fuera del programa en el cuidado de personas adultas en casas particulares, donde esta dependencia le abona los honorarios de las trabajadoras.

No obstante, es importante señalar que la metodología de propiciar servicios de cuidado no terapéuticos en hogares particulares tanto a través de convenios con obras sociales como mediante la intermediación de cooperativas plantea un dilema importante en el marco del trabajo en casas particulares. Dado que el trabajo de cuidado no terapéutico<sup>9</sup> en hogares se inscribe dentro del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley 26 844), la inserción de estas trabajadoras debería estar en línea con dicha normativa. La ley del sector establece que todas las trabajadoras deben ser asalariadas registradas, con los derechos que ello conlleva. Fomentar la figura de trabajadoras de cuidado no terapéutico que facturan sus servicios de manera independiente a obras sociales<sup>10</sup> o de quienes se insertan como monotributistas pertenecientes a una cooperativa supone el riesgo de propiciar un potencial escenario de fragmentación de las condiciones de trabajo de la actividad. Se trata de una problemática no menor, sobre todo luego de los años de lucha y trabajo que implicó alcanzar una regulación que establece parámetros relativamente elevados en materia de derechos laborales para una ocupación históricamente relegada y precarizada (Pereyra 2017).

En este sentido, podría argumentarse que el formato más adecuado para reflejar la naturaleza

de este tipo de trabajo es aquel en el que el hogar asume de forma completa el rol empleador. Siguiendo este razonamiento, cuando hay convenios y recursos que pueden proveer distintas entidades para fomentar la provisión de servicios por parte de estas trabajadoras a casas particulares (en la indagación surge la DINAPAM así como el potencial aporte de obras sociales) quizá una transferencia directa a los hogares para que asuman el papel empleador—controlando que la utilicen para emplear a las trabajadoras en una contratación formal—podría contribuir a delimitar más claramente cuáles son las partes integrantes de la relación laboral. Asimismo, cuando los convenios se celebren entre este tipo de instituciones y cooperativas, el mismo esquema podría utilizarse pero privilegiando la contratación de las trabajadoras que provienen de la cooperativa en cuestión.

Se trata de un tema a poner en consideración, puesto que desde la gestión del programa la visión sobre las potencialidades de transformación del trabajo de cuidado que desarrollan las titulares en empleo formal va en línea con las esperanzas y experiencias que fueron registradas entre las referentes entrevistadas:

Creo que es un horizonte posible, para eso estamos trabajando, en cuidado de mayores e infancias se puede pensar que haya trabajadoras que inscriban su trabajo en la contratación de familias, de obras sociales locales, a nuestro modo de ver el mejor canal es a través de cooperativas: que la cooperativa medie en el establecimiento de criterios para las trabajadoras. Aunque lo veo más difícil para las sociocomunitarias [se refiere a trabajadoras de comedores y merenderos] que tienen una dependencia mayor del Estado del reconocimiento de su trabajo, el valor de ese trabajo lo determina el Estado.

► **Funcionaria 4**

En todo caso, y al margen de las distintas alternativas barajadas, las funcionarias y los funcionarios también tienden a resaltar la complejidad de un potencial proceso que apunte a insertar en “empleos genuinos” a las titulares del programa, tanto para quienes desarrollan tareas de cuida-

dos como para quienes lo hacen en otros rubros. En este sentido, suele señalarse que las iniciativas laborales de las organizaciones comunitarias junto con el apoyo que representa el programa cubren un déficit de empleo que el mercado no está en condiciones de generar. Por esta razón, tienden a resaltar también la necesidad de valorizar la economía popular y dotar a sus trabajadores y trabajadoras de derechos: *“La realidad es que no hay lugar para todos en este momento en el mercado de trabajo. Hay que incentivar las transiciones a la empleabilidad, claro, pero eso tiene un límite, al menos por ahora. Es una cuestión de oferta y demanda. Entonces también hay que pensar en el valor intrínseco que tiene la experiencia de la economía popular como forma de contener a la población y mejorar su situación en ese marco”*; *“Es difícil pensar que el mercado laboral por sí solo absorba a 6 millones de trabajadores y trabajadoras que se encuentran en la economía social y popular, con lo cual el tema pasa también por cómo pensar en políticas que en función de la situación real actual pueda dotar de mayor derechos al conjunto de estos trabajadores y trabajadoras que se encuentran en esta situación”*.

### La contribución del programa a la dimensión subjetiva: ampliación de horizontes, autovaloración y contención

Más allá de los alcances y las limitaciones examinados hasta aquí en términos de ingresos, capacitación, protección social y empleabilidad futura de las titulares, vale la pena destacar un aporte nada desdeñable del programa que tiene que ver con la dimensión subjetiva de estas trabajadoras.

En efecto y por un lado, de los testimonios de las referentes se desprende que una gran parte de la contribución de Potenciar Trabajo tiene que ver con la ampliación del espectro de lo conocido y el horizonte de posibilidades de las mujeres que trabajan dentro del marco del programa. En palabras de una referente, participar en estos proyectos muchas veces implica *“salir de esa realidad cotidiana tan precaria y abrirse al mundo”*. Ello se pone de manifiesto al generarse la posibilidad de conocer otra gente, fomentar lazos entre vecinos y vecinas, intercambiar experiencias personales y lograr apoyo emocional: *“Acá con el Potenciar*

*tenemos chicas que tenían por ahí el marido preso y que están solas con los hijos y ahora las ves diferente (...) porque se dieron cuenta que pueden (...) en las capacitaciones hablan por ahí con otras chicas que la pasaron igual, les abre la cabeza, aprenden, se dan cuenta de que no están solas (...) y después como que ellas se sienten capaces"; "El tema de capacitarse, nosotros veíamos que era mucho el interés que les genera a las chicas el estar en las temáticas, obteniendo herramientas (...) aparte el tener lazos con otras compañeras, porque conocen gente nueva, conocen otras perspectivas (...) se les abre un mundo nuevo, un mundo que es diferente al de estar aisladas en la casa con los chicos".*

Por otro lado, otro de los impactos subjetivos que las referentes también remarcan una y otra vez tiene que ver con la sensación de "orgullo" de las titulares, que deviene de pertenecer a una organización y sobre todo del reconocimiento comunitario ante la prestación de servicios que son esenciales para quienes viven en el barrio. Tal como ejemplifican las entrevistadas:

▶▶ La promotora que va con una casaca blanca a llevar una solución a una casa, vos ves que hay una satisfacción muy alta, saben que están llevando una solución, está el reconocimiento del otro, hay algo que tiene que ver con cambios en la autopercepción.

▶ **Referente territorial 8, UG gubernamental**

▶▶ Se sienten heroínas (...) de hecho, cuando hay atrasos en los cobros [no se refiere al Programa, sino a los pagos que les hace el ministerio en función de los servicios que prestan como cooperativa de cuidado de adultos mayores] ellas dicen "no puede ser que no nos reconozcan, con todo lo que hicimos durante la pandemia" (...) empiezan a darse cuenta de que lo que hacen tiene mucho valor: entonces ellas tienen valor.

▶ **Referente territorial 1, UG no gubernamental**

No obstante, la referente 1, en otro pasaje de la entrevista, deja entrever que esta mejora en la

autopercepción de las trabajadoras que proviene fundamentalmente de la propia comunidad y el entorno cercano se encuentra en tensión con las imágenes que predominan a nivel social, incentivadas por los medios de comunicación, sobre el perfil "no merecedor" de quienes reciben planes y programas del Estado. En efecto, la estigmatización de las y los titulares de programas sociales de empleo como "vagos o planeros" (que implicaría el no estar desarrollando ninguna tarea que justifique el estipendio que reciben) constituye un estereotipo conocido por las beneficiarias y los beneficiarios de este tipo de ayuda social (De la Fuente Goldman 2019). Se trata de una imagen que muchas veces se vuelve difícil de sobrellevar y que deriva en cuestionamientos y esfuerzos por desarmarla (al menos desde el punto de vista subjetivo):

▶▶ **Está toda esta estigmatización mediática de que los subsidios son algo que te cae de arriba, además no se distingue entre un subsidio y un plan de empleo. Esta cuestión mediática está invadiendo mucho, entonces nos cuesta mucho que los compañeros asuman la responsabilidad y el orgullo de ser trabajadores: que cada uno se gana lo que cobra (...) nosotros hacemos como un grupo de autoayuda, tratamos de sentirnos como trabajadores, el Estado es nuestro empleador y nosotros tenemos que rendir. Nosotros cuando trabajamos llenamos una planilla y **no somos vagos** [énfasis en negrita agregado por las autoras].**

▶ **Referente territorial 1, UG no gubernamental**

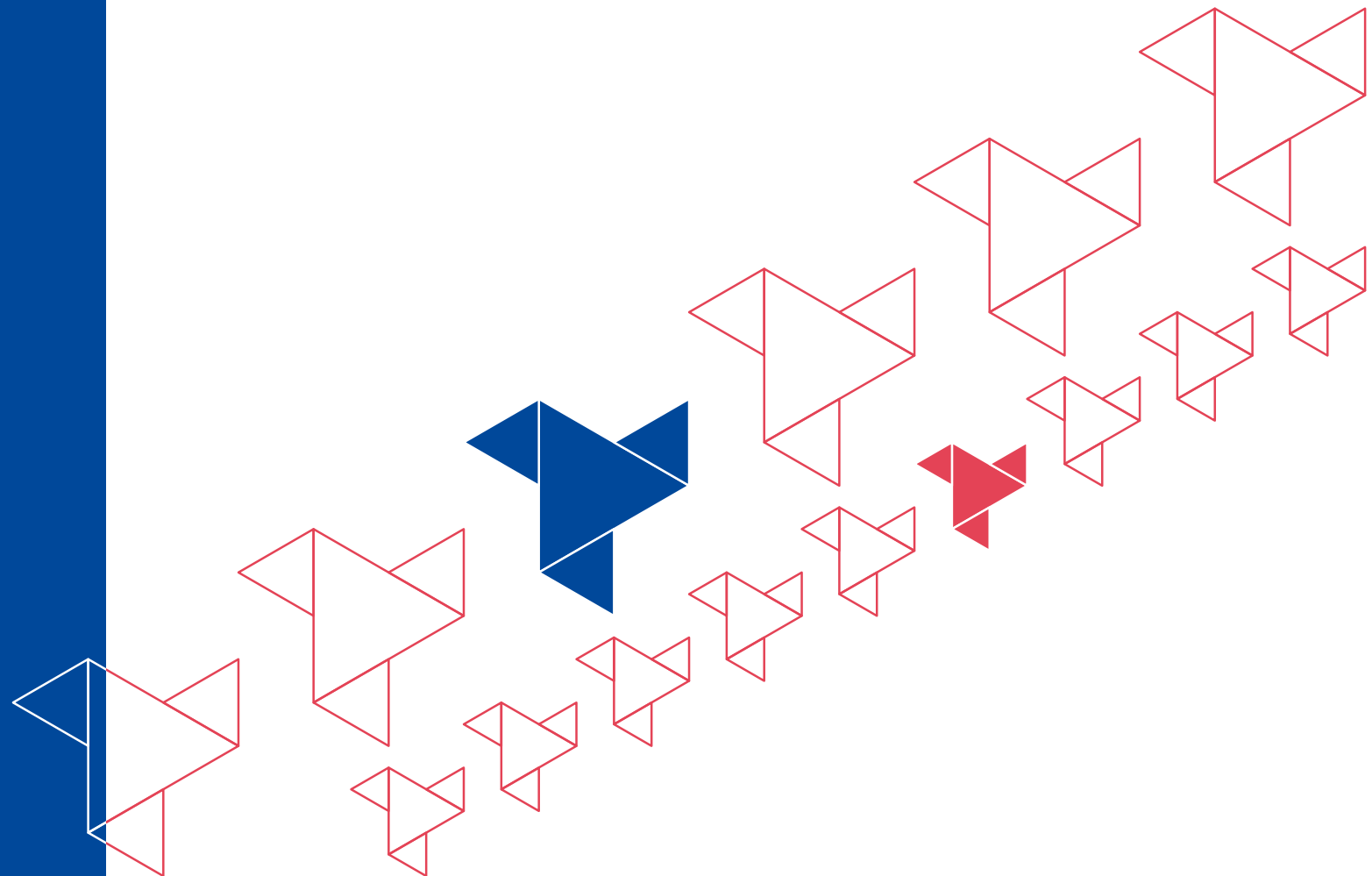
En todo caso, más allá de los desafíos que plantea esta entrevistada en cuanto a fomentar la autovaloración de las titulares, la indagación en su conjunto deja entrever que los logros percibidos son significativos. Así, una constante en los relatos de las referentes tiene que ver con la comparación de "cómo llegan" muchas titulares, "desesperadas", "solas", "con la cabeza gacha" y cómo las notan luego de un tiempo de permanencia en el programa, "plantadas", "orgullosas", "seguras". En este sentido, los relatos sugieren que la dimensión vincular que provee el programa se constituye como un elemento central en lo que

hace a la construcción del bienestar de estas mujeres. Sin duda, esta política puede facilitar la salida de situaciones de supervivencia atomizadas, generando círculos de apoyo en el marco de proyectos colectivos que generan contención. De hecho, y tal como se había señalado, muchas mujeres a partir del programa suelen ingresar al mundo del trabajo remunerado y a los vínculos externos al hogar por primera vez (e incluso, no son pocas las que encuentran un apoyo para salir de situaciones de violencia y sometimiento).

- 
- 1 Las otras ocupaciones que componen la rama de servicios sociocomunitarios son las siguientes: acompañamiento de reinserción de liberados/as y recuperados/as; trabajador/a de cultura comunitaria (talleres, orquestas, espacios culturales); trabajador/a de medio de comunicación comunitario; y trabajador/a del deporte y la recreación.
  - 2 Esta caracterización refiere a la forma de organizar el trabajo, es decir, si cuando desempeña las actividades lo hace de forma individual o con alguna/s otra/s persona/s.
  - 3 En este sentido, no se descarta que la ausencia de una categoría específica implique que las y los titulares de proyectos dirigidos por dependencias gubernamentales hayan quedado dispersos entre las distintas categorías que ofrece el formulario del RENATEP para esta variable.
  - 4 Se trata de una tarjeta para realizar compras alimentarias que entrega el Estado nacional a madres o padres con hijos e hijas de hasta 14 años de edad que reciben la AUH, embarazadas a partir del tercer mes que reciben la AUH, personas con discapacidad que reciben la AUH y madres con más de 7 hijos. La tarjeta tiene un límite de gasto mensual según la cantidad de dependientes y permite comprar todo tipo de alimentos, a excepción de bebidas alcohólicas.
  - 5 El Plan FinES es una política nacional destinada a personas mayores de 18 años que quieran completar estudios primarios o secundarios, de forma semipresencial, en sedes cercanas al domicilio y en horarios flexibles.
  - 6 Los bachilleratos populares son experiencias de educación desplegadas desde diversos movimientos sociales que crean escuelas secundarias autogestionadas para jóvenes y personas adultas, que contemplan particularmente las especificidades y diversas problemáticas de esta población para poder completar estudios. A partir de 2007 el GPBA comenzó a reconocer oficialmente, aunque de manera gradual, los títulos de diversos bachilleratos populares y en 2008 lo mismo hizo el GCBA.
  - 7 El PAMI es la obra social nacional de jubilados y pensionados así como de personas mayores de 70 años sin jubilación.
  - 8 Si bien el tema no surgió en el marco de la indagación, este mismo formato que sugirió la referente (así como otros funcionarios del programa, tal como se verá más adelante) podría implementarse para el cuidado de personas con enfermedades y/o discapacidades.
  - 9 Esta observación no aplica para la potencial inserción en hogares particulares de trabajadoras profesionalizadas que desarrollen trabajos terapéuticos (acompañantes terapéuticas con título habilitante, enfermeras, kinesiólogas, etc.).
  - 10 Aun si lo que plantearan las obras sociales fuese una contratación formal en relación de dependencia (una práctica que no suele ser común con sus proveedoras de cuidado directo a domicilio) la situación conllevaría algunas implicancias problemáticas relativas a la figura empleadora. Puesto que el cuidado se brinda en el seno de un hogar particular —que es donde en última instancia se le plantean las demandas de cuidado a la trabajadora, se fijan sus tareas y se configura el modo así como el ritmo del trabajo— este tipo de esquema podría suscitar conflicto en torno a la definición de cuál es el actor que verdaderamente está sosteniendo la relación laboral con la trabajadora.

# ▶ 5

## Conclusiones





▶ **Este informe buscó documentar y analizar el potencial y los desafíos que implica el programa Potenciar Trabajo tanto en la provisión de servicios de cuidado, como en términos de las experiencias laborales de las trabajadoras. El documento muestra que este tipo de estrategias son importantes para fomentar la inclusión de la población más vulnerable en esquemas de empleo, capacitación y acceso al ingreso.**

Como quedó demostrado, la relevancia del trabajo comunitario de cuidado que se despliega en el marco de los proyectos analizados resulta innegable. Su aporte para el fortalecimiento de la provisión de cuidados se nutre del arraigo territorial de las referentes, las trabajadoras y las organizaciones/dependencias, que favorecen tanto el conocimiento de las problemáticas locales como la ejecución de las acciones que dan respuesta.

Sin dudas, el programa Potenciar Trabajo no hace más que visibilizar, y (parcialmente) reconocer, una labor comunitaria de larga data y que desarrolló esfuerzos multiplicados para dar respuesta a la intensificación de las necesidades durante la pandemia por la COVID-19. En este sentido, la estrategia de incorporación del componente de actividades sociocomunitarias de cuidado en el programa se destaca como un instrumento novedoso que promueve la valorización del trabajo comunitario de cuidado en el apoyo a la vida cotidiana en los barrios populares, así como del peso de las mujeres en el desarrollo de estas actividades.

Asimismo, tal como se desprende del análisis de los proyectos, es importante subrayar el carácter holístico de las intervenciones, ya que en general las actividades y acciones que se realizan en estos espacios comunitarios van más allá de los servicios directos de cuidado e incluyen al mismo tiempo la sensibilización comunitaria y la capacitación de quienes realizan este trabajo. En esta superposición de actividades relacionadas con el cuidado también se advirtió la centralidad que adquieren los comedores y merenderos, al tratarse de una necesidad urgente y vital para el sostenimiento de la vida en los territorios, a partir de la cual se estructuran y gestan otras líneas de cuidado fun-

damentales. La integralidad del abordaje de los cuidados que suponen estos proyectos también emana del rol articulador desempeñado por las trabajadoras, quienes constantemente realizan esfuerzos adicionales para vincular a las poblaciones vulnerables con los servicios y las políticas estatales diseñadas para ayudarlas.

Otra cuestión importante tiene que ver con el refuerzo que reciben los proyectos mediante recursos provenientes de distintas dependencias, políticas y programas, que resultan fundamentales para su funcionamiento cotidiano. Sin embargo, la indagación también puso de manifiesto que subsisten carencias importantes en materia de personal, infraestructura e insumos. Es ante la insuficiencia de los recursos que se destacan las habilidades construidas por las organizaciones para sortear los obstáculos, mediante el uso de las redes de vínculos y las capacidades de gestión que poseen para poner en movimiento recursos y trabajadoras y trabajadores (Fournier 2021).

Ahora bien, ¿qué significa el programa en las trayectorias laborales de las titulares? En la mayoría de los casos se observan recorridos marcados por el carácter informal de los empleos previos, que pueden o no estar combinados con el tránsito previo por los programas sociales que precedieron a la creación de Potenciar Trabajo. También surgió con fuerza la situación de titulares cuya participación en los proyectos de cuidado implica su primer trabajo remunerado.

En este sentido, para muchas mujeres la inserción laboral en los proyectos de cuidado del programa es una experiencia empoderadora en varios aspectos. Por un lado, aunque el estipendio no



alcanza a cubrir todas las necesidades, suele significar una fuente de ingresos sustancial en sus economías familiares. Adicionalmente, las experiencias formativas del programa, que ocupan un lugar central en los proyectos de cuidados, son ampliamente valoradas por las titulares al brindarles mejores herramientas para hacer su trabajo cotidiano e incluso potenciar sus perspectivas laborales a futuro. En paralelo, la experiencia empoderadora se relaciona íntimamente con los impactos subjetivos generados, producto del reconocimiento comunitario, de la vinculación entre pares, del intercambio de experiencias personales dejando atrás estrategias precarias de supervivencia individuales, de traspasar los límites del hogar por primera vez, e incluso de la perspectiva de salir de situaciones de violencia dentro del mismo.

Otro aspecto que vale la pena destacar de la experiencia de trabajar en los proyectos de cuidado para las mujeres titulares es el incentivo a la vocación que pueden suscitar. Se trata de una potencialidad particularmente observada en las actividades de cuidado relacionales. Si bien en algún punto este interés por parte de las mujeres denota cierta reproducción de imágenes de género que naturalizan su rol como cuidadoras, el estímulo a formarse pensando en abrir puertas hacia otros empleos le confiere otro sentido más cercano a la creación de un perfil profesional.

Con relación a lo anterior, si bien no se trata aún de experiencias generalizadas, los testimonios dejan entrever que la adquisición de conocimientos y habilidades para desarrollar las tareas mediante la propia participación en los proyectos de cuidado, junto con las capacitaciones periódicas y el estímulo que pueda implicar para terminar estudios básicos, generan oportunidades para pensar en perspectivas de empleabilidad por fuera del programa. En la indagación surgieron algunas experiencias alentadoras en este sentido que por el momento parecen centrarse sobre todo en el cuidado de personas adultas mayores, pero que también podría pensarse para otras actividades de cuidado con alta demanda y/o baja oferta (como el cuidado de niñas y niños o de personas con discapacidad, entre otras).

Si bien se trata de posibilidades a fomentar, también resulta importante considerar las complejidades que implica la intermediación de figuras como

las cooperativas o la tercerización de los servicios a través de ciertas entidades (como las obras sociales, por ejemplo) cuando la relación laboral se desarrolla en el seno de un hogar particular donde rige una normativa específicamente diseñada a esos efectos. En este sentido, podría ser interesante pensar en esquemas donde las figuras intermedias puedan funcionar, según su naturaleza, o bien como bolsas de trabajo/intermediarias en la "colocación" de las trabajadoras o bien como entidades que subsidien en mayor o menor medida este tipo de contratación por parte de los propios hogares (controlando el cumplimiento de la normativa vigente). Asimismo, también es evidente que las transiciones a inserciones por fuera del programa resultan más factibles para determinadas actividades y perfiles de trabajadoras, además de implicar un horizonte de mediano y largo plazo. Por lo tanto, queda en claro que el programa (y la economía popular en su conjunto) brinda una contención fundamental en la coyuntura actual para cobijar a la mayoría de estas trabajadoras. Por esta razón, continuar apuntalando políticas como las que representa Potenciar Trabajo es una estrategia de suma importancia para fomentar la inclusión de esta población en esquemas de empleo, capacitación y acceso a algún tipo de ingreso.

También resulta pertinente señalar ciertas cuestiones que surgen de la indagación y sugieren posibles mejoras en las condiciones laborales que el programa, como herramienta de contención, puede ofrecer en el mediano y largo plazo. En primer lugar, un aspecto complejo que enfrentan las trabajadoras de cuidado del programa (y las titulares mujeres en general) tiene que ver con las restricciones de tiempo que encuentran para participar de las tareas de contraprestación y capacitación según el ciclo vital por el que atraviesan. Indudablemente, a pesar de la inclusión explícita de la perspectiva de género en el programa, subsisten desafíos asociados a la conciliación con las responsabilidades domésticas y de cuidados. De modo que la incorporación de estrategias de conciliación en los proyectos, o el refuerzo de las existentes, constituye una necesidad apremiante para que muchas mujeres no resulten limitadas a ciertas actividades y/o se vean excluidas de las capacitaciones.


En segundo lugar, la insuficiencia de los ingresos también constituye otro aspecto resaltado en

numerosas oportunidades que dificulta la supervivencia económica cotidiana. En muchas oportunidades, este factor agrega limitaciones adicionales para la participación dada la consecuente necesidad de complementar esta actividad con inserciones laborales —siempre muy precarias— que reporten alguna remuneración adicional. Por esta razón, sería deseable explorar alternativas para continuar expandiendo las dedicaciones de jornada completa (que hoy en día existen, pero constituyen excepciones) priorizando aquellos servicios de cuidado con mayor demanda y/o emplazados en territorios con menor oferta.

Por último, el estudio evidencia con fuerza las restricciones que persisten en términos del acceso a la protección social de las titulares. Como se observó, la figura del monotributo social de partida coloca a estas trabajadoras en una situación de desventaja respecto de los niveles de protección social de las asalariadas y los asalariados registrados a nivel local. En cualquier caso, aun el intento de garantizar (en un marco inequitativo) un acceso mínimo a la protección social a través del monotributo social encuentra múltiples obstáculos y dificultades. Estos se detectaron en lo que hace al trámite para gestionar la inscripción al régimen, junto con una valoración relativamente baja de las prestaciones asociadas al mismo (fundamentalmente vinculadas a apreciaciones ambiguas sobre la utilidad de la cobertura médica provista). Todos estos señalamientos sugieren la necesidad de repensar el esquema actual de protección social que propone la política, en línea con algún esquema que ponga a las y los titulares del programa en pie de igualdad con las prestaciones a las que accede el grueso de las trabajadoras y los trabajadores registrados que prestan servicios a cambio de un salario. La indagación deja entrever que se trata de un tema que está siendo considerado por parte del MDS, algo que deberá seguirse de cerca para evaluar las alternativas generadas.

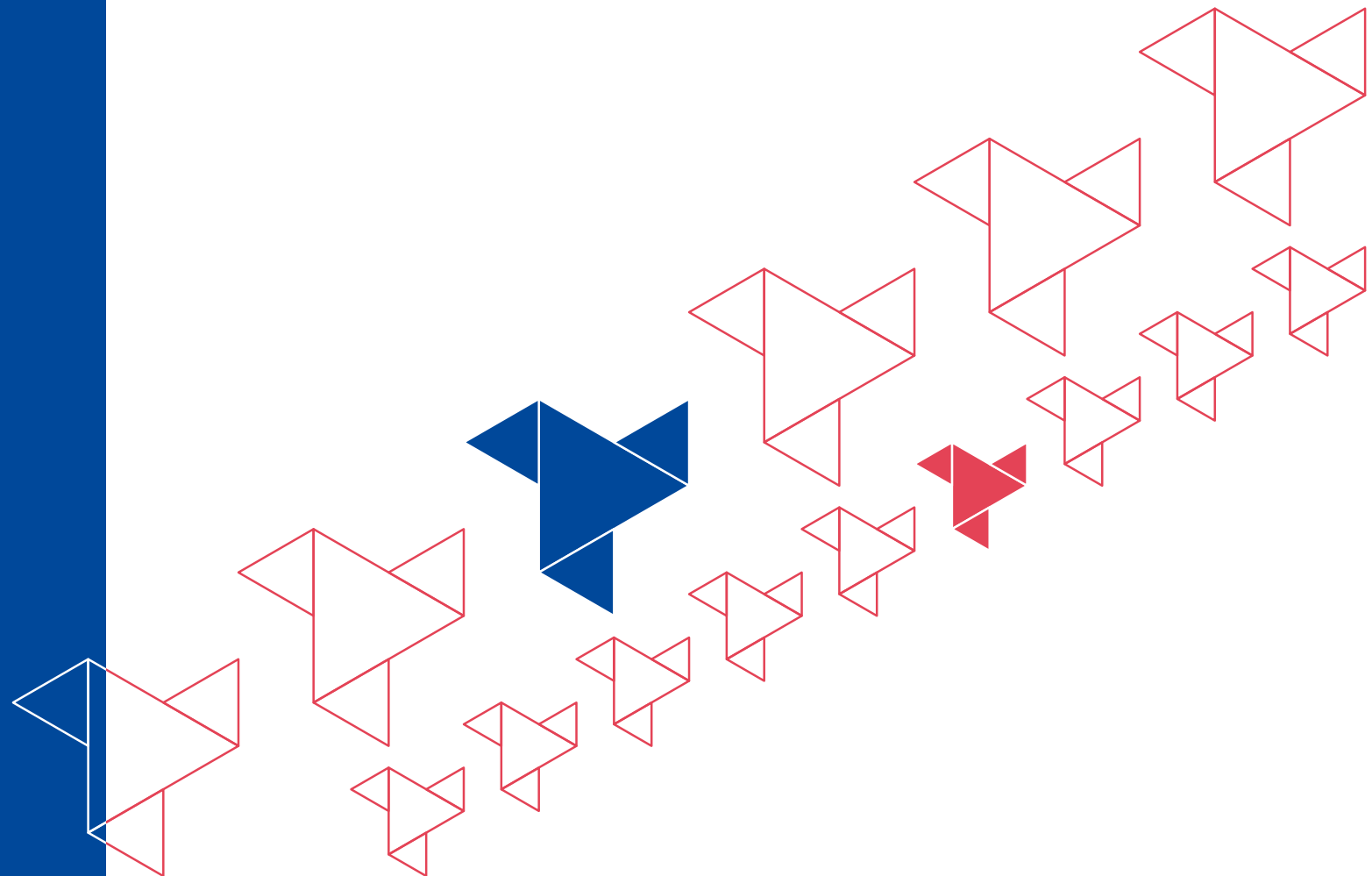
Para finalizar, un señalamiento que conformó una constante a lo largo de todo el estudio refiere a la necesidad de contar con más información que dé cuenta de la labor que realizan estas trabajadoras, tanto a través de la sistematización de los planes de actividades (un requisito que puede haber desbordado a las organizaciones dada la coincidencia del lanzamiento del programa con la irrupción de la pandemia), como también a través de datos

consolidados sobre esta fuerza de trabajo. De esta manera, se reforzaría la contribución del programa para visibilizar y poner en valor el trabajo de cuidados comunitario —que adquiere un rol central en la sostenibilidad de la vida en los barrios populares— así como la acción protagónica de las organizaciones y las mujeres que sostienen en el día a día este ámbito (Sanchís 2020).



# 6

## Recomendaciones de política



▶ **Para promover la inclusión social y económica plena de las titulares del programa Potenciar Trabajo vinculadas a proyectos sociocomunitarios de cuidados se sugieren las siguientes acciones:**

1. Fomentar, acompañar y apoyar a las UG para completar la presentación formal de los proyectos de cuidado. Ello permitiría contar con un mapeo estratégico de los servicios de cuidado que provee el programa, evaluar de manera precisa su contribución a la oferta existente. Asimismo, este tipo de información podría ayudar a promocionar la relevancia del trabajo realizado en el marco del programa contribuyendo a visibilizar y poner en valor el trabajo comunitario de cuidado (y aportando a la vez contrarrestar imágenes negativas de quienes reciben planes sociales).
2. Los esfuerzos en materia de provisión de cuidados que plantea el programa se potenciarían mediante la articulación con las instancias de diseño de políticas de cuidado a nivel nacional. En este sentido, iniciativas del MMGyD, tales como el trazado de un mapa federal de cuidados, podrían servir de insumo para determinar con la mayor precisión posible qué tipo de servicios y en qué lugar el programa puede hacer una mejor/mayor contribución.  
  
Asimismo, el análisis de esta información se potenciaría mediante su puesta en discusión como insumo para coordinar acciones en el marco de la Mesa Interministerial de Cuidados en la que participa activamente el MDS. Capacitación y experiencia acumulada mediante, este tipo de análisis también aportaría a discernir en qué áreas del cuidado las y los titulares podrían eventualmente tener mayores chances de inserción laboral por fuera del programa, a futuro.
3. Continuar propiciando fuertemente la inscripción de las y los titulares de Potenciar Trabajo en el registro del RENATEP en futuras actualizaciones de datos por parte del programa, a fin de contar con mayor cantidad de información cuantitativa sobre su perfil, muy especialmente en términos ocupacionales. Dado el peso significativo del programa en el sostenimiento de la economía popular, podría considerarse la inclusión en este registro de variables específicas relativas al funcionamiento de la política. Asimismo, en función de lo valioso de la información, también sería interesante evaluar alguna estrategia de actualización periódica de la base de datos en su conjunto.
4. Reforzar el apoyo a los proyectos de cuidado en materia de insumos, equipamiento e infraestructura. En este sentido, parece pertinente: a) Promover la utilización de la línea del programa de subsidios y créditos destinados a infraestructura y equipamiento para los proyectos de cuidado (siendo los subsidios más afines a este tipo de proyectos, que en general no generan ingresos); y b) Institucionalizar y difundir el acceso a las posibilidades de articulaciones existentes en materia de apoyo a los proyectos por parte de dependencias y programas públicos, habilitando de forma equitativa la potencial recepción de apoyo para todos ellos.
5. Continuar fomentando y expandiendo los convenios para reforzar la dotación de recursos humanos de los proyectos, especialmente en términos de equipos profesionales de apoyo.

6. Continuar fomentando y expandiendo los incentivos del propio programa y de las UG gubernamentales para incrementar, de forma remunerada, la dedicación de las titulares a las tareas de cuidado, especialmente en aquellas actividades cuya demanda continúa agudizada en el contexto actual de la pandemia. Ello redundará en mayor cobertura y calidad de los servicios para la población receptora, a la vez que en un mayor bienestar de las titulares, que ven reforzados sus ingresos, facilitada su dedicación a la labor y reconocido su compromiso.
7. Apoyar y monitorear el trabajo de las UG en materia de reencuentro y reinserción de las titulares luego del período más álgido del aislamiento que impuso la pandemia.
8. Diseñar, explicitar e implementar en el marco de la política estrategias de conciliación previstas para que las titulares (de proyectos de cuidado u otras líneas de trabajo) puedan realizar las contraprestaciones, participar de las capacitaciones y, en términos generales, beneficiarse de manera amplia de las oportunidades que brinda el programa. En este sentido, podría resultar de utilidad: a) Recabar información sobre las actuales estrategias de conciliación que implementan algunos de los proyectos como ejemplos de buenas prácticas para pensar un abordaje integral de esta problemática. Esto permitiría evaluar su refuerzo allí donde ya funcionan, así como las posibilidades de ser replicadas en los proyectos que no las contemplan; y b) Diseñar estrategias adicionales, adaptadas a las características de diferentes proyectos. En este sentido, de acuerdo con las coyunturas, las mismas pueden ser gestadas dentro de las propias UG o a través de la articulación con espacios de cuidado públicos o comunitarios existentes.
9. Sostener y continuar fomentando los convenios y las articulaciones que generan instancias de capacitación. Estas mejoran la calidad de los servicios, fomentan la empleabilidad futura y estimulan el involucramiento general de las titulares con las tareas realizadas. A partir de la indagación, se insinúa para profundizar esta tarea: a) Institucionalizar los mecanismos de acceso a las posibilidades ya generadas en materia de capacitación que puedan tener alcance nacional, propiciando el acceso a información acerca de esta posibilidad para todos los proyectos de cuidado (cuando los convenios ven restringida su cobertura a determinados ámbitos jurisdiccionales, vincularlos con todos los proyectos correspondientes a ese ámbito geográfico) y b) Continuar generando nuevas instancias de articulación en materia de capacitación con dependencias gubernamentales y universidades públicas, atendiendo a las necesidades de formación existentes de los proyectos y contemplando también la adecuada cobertura geográfica de la oferta (a fin de facilitar el acceso efectivo a estas oportunidades por parte de todos los proyectos).
10. Avanzar en los planes existentes relativos al sondeo de la terminalidad de estudios básicos obligatorios para priorizar su finalización, mejorando así las opciones y perspectivas laborales futuras de las titulares.
11. Evaluar alternativas y promover la inclusión plena de estas trabajadoras en esquemas de protección social. La indagación sugiere que es necesario rediseñar la estrategia existente, pensando en alternativas que no solo cubran efectivamente a esta población sino que también la pongan en un plano de igualdad respecto de los esquemas de protección social previstos para el empleo asalariado a nivel local.
12. Fomentar las salidas laborales por fuera del programa allí donde sea posible. Si bien las entrevistas presentan a la línea de cuidados de personas adultas mayores como la de mayor demanda potencial, también sería interesante explorar posibilidades en lo que atañe a otras líneas de cuidado donde hay demanda no cubierta (como el cuidado infantil, el acompañamiento a personas con discapacidad, entre otras posibilidades). En este sentido se presenta como relevante explorar, estimular y apoyar: a) Todo tipo de iniciativas que certifiquen los saberes de las trabajadoras frente a potenciales empleadores; b) Esquemas que promocionen los servicios que pueden ofrecer estas trabajadoras e intermedien en el contacto entre ellas y los hogares que demandan

prestaciones de cuidado (así como también de instituciones u organizaciones que puedan requerir de la experiencia y los saberes de estas trabajadoras); c) Convenios con entidades que puedan generar esquemas de subsidio a la contratación directa de estas trabajadoras por parte de hogares que requieren de prestaciones de cuidado y necesiten ayuda para afrontar sus costos; cuando medien cooperativas en estos acuerdos, privilegiar que la contratación se haga dentro del universo de las titulares de las cooperativas involucradas; y d) Estímulos y controles sobre los potenciales hogares empleadores de los servicios de estas trabajadoras a fin de garantizar el cumplimiento de la normativa vigente sobre la prestación de servicios de limpieza y cuidado no terapéutico en el marco de casas particulares.



**Anexo**

## ▶ Abordaje metodológico

---

El abordaje de este estudio es de tipo cualicuantitativo. Por un lado, se realizó un **análisis documental** de Potenciar Trabajo a partir de la normativa que regula el diseño y la aplicación del programa, así como de informes de gestión del MDS.

En lo que refiere al **abordaje cuantitativo**, se basó en el análisis descriptivo de datos sobre las principales características de las y los titulares del programa. Para ello, y dada la escasez de variables recabadas por la última actualización obligatoria para titulares a los fines de este estudio en particular (presentadas en su totalidad en el capítulo 2), se procedió a solicitar a la Secretaría de Economía Social (2021) del MDS ciertos procesamiento del RENATEP.

La base del RENATEP, principal fuente de datos disponible con información sectorial y laboral de las personas que participan de la economía popular, cuenta actualmente con el autorregistro voluntario de más de 703 800 titulares de Potenciar Trabajo (de un total de 1 103 186 que se encuentran activos).<sup>1</sup> Considerando la ocupación declarada por las y los titulares registrados en RENATEP, la totalidad de las personas inscriptas corresponde a titulares vinculados a proyectos socioproductivos y proyectos sociocomunitarios (es importante señalar que, por tratarse de una base centrada en trabajadoras y trabajadores no hay registrados titulares de las líneas de terminalidad educativa y de proyectos sociolaborales de capacitación). Cabe señalar que se constató que las principales variables sociodemográficas de las y los titulares identificados en RENATEP presentan grados de correlación esperables con las mismas variables que se relevaron a partir de la última actualización obligatoria para titulares (sexo, edad, región geográfica y nivel educativo).

Por otro lado, para el **abordaje cualitativo** se realizaron entrevistas individuales en profundidad

de carácter semiestructurado. Las entrevistas se hicieron a 14 informantes clave, que incluyen tanto a referentes territoriales como a autoridades y funcionarias y funcionarios del MDS. Se entrevistó a 6 funcionarias o funcionarios del ministerio vinculados con el funcionamiento del programa, a fin de representar tanto a la gestión general (2 entrevistas), como a los proyectos gubernamentales (1 entrevista) y no gubernamentales (3 entrevistas). Asimismo, se realizaron 8 entrevistas en profundidad a referentes territoriales (todas mujeres) de proyectos sociocomunitarios de cuidados en el marco de Potenciar Trabajo. En este caso, el criterio primario de selección de las participantes tuvo que ver con cubrir las distintas líneas de trabajo comunitario de cuidado que realizan las dependencias provinciales y/o municipales y las organizaciones de la sociedad civil. Las líneas de cuidado contempladas en las entrevistas son las que fueran referidas como centrales.

Si bien se realizaron 2 entrevistas relativas a la línea de comedores y merenderos, y una entrevista por cada una del resto de las líneas de acción, en la práctica se encontró que todos los proyectos contemplan más de una línea en simultáneo. Asimismo, se buscó representar tanto a proyectos que funcionan bajo UG gubernamentales (3 entrevistas se realizaron a referentes de municipios) como a la mayoría de proyectos que se desarrollan bajo la órbita de UG no gubernamentales (5 entrevistas fueron llevadas adelante con referentes de movimientos sociales). En este último caso, las propias referentes también eran titulares del programa. En términos geográficos —y en consonancia con lo observado sobre la distribución de titulares— primaron las entrevistas a referentes ubicadas en el AMBA, aunque también estuvo representado el interior de la provincia, así como otras jurisdicciones del país<sup>2</sup>.

► **Tabla A1. Principales características de los proyectos de cuidado de las referentes territoriales entrevistadas**

Denominación en el documento	Línea de cuidado principal	Otras líneas de cuidado	Tipo de Unidad de Gestión (UG)	Ubicación geográfica
Referente territorial 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuidado de adultos mayores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comedores y merenderos</li> </ul>	No gubernamental	CABA
Referente territorial 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuidado de las infancias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comedores y merenderos</li> <li>• Promoción de la salud comunitaria</li> </ul>	Gubernamental	San Vicente (Buenos Aires)
Referente territorial 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de los derechos de género y diversidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de la salud comunitaria</li> <li>• Comedores y merenderos</li> </ul>	No gubernamental	CABA
Referente territorial 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuidado de las juventudes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuidado de las infancias</li> </ul>	Gubernamental	El Dorado (Misiones)
Referente territorial 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comedores y merenderos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuidado de adultos mayores</li> <li>• Cuidado de las infancias</li> <li>• Promoción de la salud comunitaria</li> </ul>	No gubernamental	Gran Buenos Aires
Referente territorial 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de la salud comunitaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuidado de las infancias</li> <li>• Comedores y merenderos</li> </ul>	No gubernamental	Gran Buenos Aires
Referente territorial 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comedores y merenderos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuidado de las infancias</li> <li>• Cuidado de las juventudes</li> </ul>	No gubernamental	Gran Buenos Aires
Referente territorial 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuidado de personas con discapacidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuidado de adultos mayores</li> <li>• Cuidado de las infancias</li> </ul>	Gubernamental	Paraná (Entre Ríos)

Fuente: elaboración propia sobre la base del trabajo de campo cualitativo.

- 1 La cantidad de inscriptos en el RENATEP excede lógicamente a las y los titulares de Potenciar Trabajo y alcanza actualmente a casi 3 millones de trabajadoras y trabajadores (Secretaría de Economía Social 2021).
- 2 Vale señalar que si bien se buscó diversificar en lo posible la selección de referentes más allá del AMBA, se privilegió el criterio de representar a todas las líneas de cuidado existentes y luego el de representar a los distintos tipos de UG, siempre en base a las posibilidades que plantearon los contactos provistos por parte de las autoridades del MDS.

## ▶ Referencias bibliográficas

---

- Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. 2018. "Del 'Ellas Hacen' al 'Hacemos Futuro': Descolectivización como impronta de los programas sociales", *Revista de Políticas Sociales* 5 (6): 65-72.
- Arcidiácono, P., Bermúdez, A. y Kalpschtrej, K. 2014. "¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja", *Trabajo y Sociedad* 22: 341-356.
- Bustos, J. M. y Villafañe, S. 2020. "Introducción", en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19. La experiencia en la Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. 2012. *Financing effective social policies and decentralization: impact, challenges and reforms. Latin American cases: Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cicciari, M. R., Tinoboras, C. y Weinmann, C. 2019. *Informe técnico: empleo y trabajo no remunerado: una mirada en profundidad sobre la distribución del trabajo no remunerado en el Conurbano Bonaerense 2017-2018*. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina.
- CEPAL. 2021. *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*. Informe especial COVID-19, n.º 9. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL-OIT. 2020. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política*. N.º 23. Santiago de Chile: CEPAL y OIT.
- De la Fuente Goldman, J. 2019. "Nosotros no somos vagos". *La cooperativa Salvador Allende: entre el estigma, la visibilización y el reconocimiento*. Tesis de grado, Carrera de Sociología. Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.
- Deux Marzi, M. V. y Hintze, S. 2014. "Protección y seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados", en Claudia Danani y Susana Hintze (coords.). *Protecciones y desprotecciones (ii) Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- England, P., Budig, M. y Folbre, N. 2002. "Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work", en *Social Problems* 49: 455-473.
- Esquivel, V. y Pereyra, F. 2017. "Las condiciones laborales de las y los trabajadores del cuidado en Argentina. Reflexiones en base al análisis de tres ocupaciones seleccionadas", en *Trabajo y Sociedad* 28: 55-82.
- Ferrari Mango, C. y Campana, J. 2018. *Del "Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo" y el "Ellas Hacen" al "Hacemos Futuro". ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?*, Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural, Informe n.º 11. Buenos Aires: FLACSO.

- Fournier, M. 2021. *Taxonomía del trabajo comunitario de cuidado*. Buenos Aires: Oficina de país de la OIT para Argentina.
- Fournier, M. 2017. "La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense. ¿Una forma de subsidio de 'abajo hacia arriba'?", *Trabajo y Sociedad*: 28, 83-108.
- Goren, N. 2005. *Plan Nacional Manos a la Obra. ¿Promoviendo el desarrollo local o asistiendo a la pobreza?* VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Hintze, S. 2018. "Políticas, asociatividad y autogestión en la Argentina post 2015. El punto de vista de los sujetos", *Otra Economía* 11 (20): 136-155.
- Hopp, M. V. 2018. "De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina", *Ciudadanías* 2: 113-142.
- López Mourelo, E. 2020. *La COVID-19 y el trabajo doméstico en la Argentina*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para Argentina.
- Lupica, C. 2010. *Trabajo decente y corresponsabilidad de los cuidados en Argentina*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para Argentina.
- Micha, A. y Pereyra, F. 2019. "La inserción laboral de las mujeres de sectores populares en Argentina: sobre características objetivas y vivencias subjetivas", *Sociedade e Cultura* vol. 22 (1): 88-113.
- MDS. 2007. *Resultados de la evaluación de medio término del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.
- MDS. 2016. *Argentina Trabaja. Actualización de datos 2015/2016. Resultados de los perfiles de los titulares y aspectos evaluativos*. Buenos Aires: MDS.
- MDS. 2021. *2020: recorrido de un año de gestión*. Buenos Aires: MDS.
- MMGyD. 2021. *100 acciones en materia de cuidados, 1.º informe anual*, Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado. Buenos Aires: MMGyD.
- MTEySS. 2005. *Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios*. Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.
- OIT. 2014. *Hacia el derecho al trabajo: una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*, Ginebra: OIT.
- OIT. 2019. *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Ginebra: OIT.
- OIT. 2020a. *Panorama Laboral 2020 América Latina y el Caribe*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT. 2020b. *El papel de los programas públicos de empleo y los programas de garantía del empleo en las políticas de respuesta a la COVID-19*. Ginebra: OIT.
- PNUD. 2011. *El sistema de salud en Argentina y su trayectoria en el largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*, Buenos Aires: UNDP, CEPAL, OPS.
- Pautassi, L. C. 2004. "Beneficios y beneficiarias: análisis del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina", en María Elena Valenzuela (ed.). *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza. Argentina*. Santiago de Chile: OIT.

- Pereyra, F. 2017. *Trabajadoras domésticas y protección social en Argentina. Avances y desafíos pendientes*, Serie Documentos de Trabajo n.º15, Buenos Aires: Oficina de país de la OIT para Argentina.
- Razavi, S. y Staab, S. 2010. "Underpaid and overworked: A cross-national perspective on care workers", *International Labour Review* 149 (4): 407-422.
- Rodríguez Enríquez, C. y Reyes, M. F. 2006. "La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo", Documento de Trabajo n.º 55, Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- Sanchís, N. 2020. "Ampliando la concepción de cuidado: ¿privilegio de pocos o bien común?", en Norma Sanchís (comp.). *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá*. CABA: Asociación Lola Mora.
- Secretaría de Economía Social. 2021. *RENATEP: Diagnóstico y perspectivas de la economía popular*. Buenos Aires: MDS.
- UNLaM y MDS. 2020. *Diplomatura en Promoción del Trabajo Sociocomunitario*. Buenos Aires: UN-LaM-MDS.
- Zibecchi, C. 2008. "Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina", *Revista Aportes Andinos* 21.