

Algunos avances en la visibilización de los cuidados en los programas de inclusión laboral en Argentina

El caso de Potenciar Trabajo



*Romina G. Amaya Guerrero**

Introducción

Desde hace varios años en nuestro país se llevan adelante distintas políticas de transferencia de ingresos ligadas a la inclusión laboral. Diversos enfoques atravesaron esas políticas y, por ende, fueron modificando los objetivos especificados, las personas destinatarias, las corresponsabilidades estipuladas para esas personas, los mecanismos de control y tantas otras cuestiones específicas de este tipo de política social.

En este trabajo se analiza el último de los programas de inclusión laboral planteado, el Potenciar Trabajo. En particular, se toma un aspecto que aparece como novedoso en la concepción de la política, la incorporación del trabajo de cuidados. Como veremos a lo largo del trabajo, este aspecto contribuye a reconocer las tareas realizadas durante muchos años por mujeres en barriadas populares, algunas de ellas ya incorporadas a programas de inclusión laboral –con otras actividades como corresponsabilidad– y otras que no.

Partimos de concebir la política pública desde un enfoque relacional, en el que la toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada genera una política pública, que resulta de un proceso interactivo entre actores, mediado por entramados institucionales y en contextos específi-

* Universidad Nacional de Quilmes.

cos y debieran estar orientadas a la distribución equitativa de la renta para la concreción de derechos (Mazzola, 2015).

Así, aparecen aquí dos cuestiones “socialmente problematizadas”, como son la inclusión laboral y los cuidados, tanto como sector de actividad en el que trabajan principalmente mujeres, como en relación con los espacios que proveen distintos tipos de cuidados. Estos dos temas se entrelazan y aparecen en el Potenciar Trabajo, en tanto política pública.

El trabajo está organizado en dos grandes bloques. En primer término, se recorren distintos programas de inclusión laboral del último período, en el que se puntualizan sus características generales con la finalidad de contextualizar los puntos que se resaltan del Potenciar Trabajo.

Luego, se analiza específicamente el Potenciar Trabajo desde la perspectiva de los cuidados, poniendo en tensión y debate la política llevada adelante a partir de los aportes del reconocimiento y la redistribución planteada por Nancy Fraser (2008).

Por último, se presentan algunas reflexiones sobre los temas planteados, especialmente a la luz del nuevo gobierno que recién se inicia y sus anuncios sobre el futuro de este programa.

El derrotero de los programas de inclusión laboral. Del Argentina Trabaja al Potenciar Trabajo

En estos últimos quince años hubo distintas experiencias en la implementación de programas sociales vinculados a la inclusión laboral. Adoptamos esta conceptualización, en concordancia con la utilizada por la CEPAL en su Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva, para referirnos a distintos programas sociales que tuvieron como finalidad la articulación y vinculación de determinadas poblaciones, consideradas vulnerables, con el mercado de trabajo remunerado. En este caso particular, referiremos a los tres programas que tuvieron mayor alcance geográfico y masividad en nuestro país en los últimos años: el Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja (de aquí en más, PRIST – AT), el Programa Hacemos Futuro y el Potenciar Trabajo.

Si bien los casos mencionados más arriba podrían ser entendidos como programas de transferencia condicionada de ingresos (PTC) y son parte fundamental de la política social de nuestro país de los últimos años, tienen como finalidad específica la inserción al empleo. En los programas analizados en este trabajo, la corresponsabilidad no está vinculada al cuidado de las infancias –ya sea cumpliendo con requisitos de salud o educación– e incluso no es condición para la admisión tener hijos e hijas cargo. Así, el objetivo exclusivo de los programas es la vinculación al empleo.

Tal como plantea la CEPAL (2016),

la matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe está muy condicionada por la matriz (o estructura) productiva. Como se ha señalado, el mercado laboral es el eslabón que vincula esa estructura productiva heterogénea (y la desigualdad que le es inherente en términos de productividad, acceso y calidad de los empleos) a una acentuada desigualdad de ingreso en los hogares [...] Esa estructura productiva demanda pocas capacidades técnicas de la mayoría de los trabajadores, cuyos empleos, en general, se caracterizan por ser de baja calidad e informales, con bajos ingresos y escaso o nulo acceso a mecanismos de protección social. Junto con los bajos ingresos, estos empleos agrupan en mayor proporción a mujeres, jóvenes, indígenas y afrodescendientes. Esto conlleva un acceso estratificado a la seguridad social, una elevada vulnerabilidad social y niveles de bienestar muchas veces insuficientes para los ocupados y sus dependientes, manifestándose durante la vejez en desigualdades y brechas con fuertes sesgos de género (CEPAL, 2012a) (p. 18).

Así, desde la década de 1990, la desocupación se configuró en una de las grandes cuestiones de la agenda social y, con la emergencia de los distintos movimientos de desocupados que fueron nucleando a las personas que fueron perdiendo sus empleos, se establecieron distintas políticas públicas tendientes a abordar este tema.

Como señala Neffa (2009) refiriendo al contexto de surgimiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados,

la crisis derivada de la política económica sustentada en la Ley de Convertibilidad, en especial los despidos provocados por las privatizaciones de YPF en Neuquén y en Salta, y la recesión iniciada en 1998 con su secuela de desempleo, pobreza e indigencia, crearon las condiciones para la emergencia de los movimientos sociales denominados luego “piqueteros”, cuyos métodos de lucha más utilizados fueron las movilizaciones y el corte de rutas y calles de las grandes ciudades (p. 282).

De esta manera, la desocupación pasó a ser una “cuestión” (una necesidad, una demanda) socialmente problematizada, tomando la conceptualización de Oszlak y O’Donnell (1976). Si seguimos a estos autores y observamos en términos de organizaciones, grupos y fracciones quién reconoció este tema como problemática, es indudable el papel que jugaron estos movimientos de *piqueteros* desde mediados de la década de 1990 para instalar esta problemática.

La “toma de posición” del Estado con respecto a esta cuestión, si bien inició con algunas experiencias focalizadas en algunas provincias durante finales de la década de 1990, se amplió luego de la rebelión popular de diciembre de 2001. Así,

Los planes sociales de transferencia de ingresos con contraprestación y condicionalidades para el contingente creciente de desocupados y pobres, configuran una estrategia política institucional que se hace

masiva después de las manifestaciones de la crisis de los sucesos de diciembre de 2001 (Fernández Soto, 2009: 208).

En el año 2002 se creó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (JJHD), que fue la primera política vinculada al empleo de incorporación masiva de beneficiarios y beneficiarias. Si bien este plan es posible concebirlo como una política de transferencia condicionada de ingresos (PTC), tal como lo tipifica CEPAL sobre programas de protección social no contributiva en la región, indudablemente un aspecto de su concepción está ligado a la cuestión del empleo.

Entre los propósitos planteados en el plan JJHD se enuncia:

- a) asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud; b) incorporar a los beneficiarios/as a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral; c) incorporar a los beneficiarios a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de contraprestación (Pautassi y Zibecchi, 2010: 25).

Así, si bien la población objetivo estaba establecida a partir de la falta de empleo, la condicionalidad principal para quienes recibieran el plan tenía que ver con el cumplimiento de obligaciones referidas a los hijos e hijas a cargo.

El cambio de gobierno y la recuperación económica iniciada en 2003 reconfiguraron el JJHD. Así, en 2004

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” 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 (Micha y Pereyra, 2022: 17).

Inicia aquí un derrotero de distintos programas, tanto en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social como en el de Empleo y Seguridad Social, con distintos objetivos, criterios de implementación y alcance territorial. Escapa los límites de este trabajo hacer un recorrido exhaustivo de estas políticas. Especialmente porque, en relación con la concepción como programa de inclusión laboral, nos interesa destacar la creación del Programa de Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja (PRIST-AT),

a partir del cual sí es posible establecer una continuidad, no por concepción sino por el “traspaso” automático de sus personas destinatarias, que alcanza hasta nuestros días.

Creado en 2009 [el PRIST-AT] 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. (Micha y Pereyra, 2022: 18).

Este último resulta el rasgo distintivo y de abierto quiebre con los programas y planes anteriores, concibiendo el cooperativismo como alternativa de empleo. Sin embargo, esta concepción fue adoptada de forma despareja. Hopp y Lijterman (2019) señalan que, en algunos casos,

encontramos la experiencia que definimos como militancia cooperativista, en la que esta forma de organización del trabajo se consideraba tanto una alternativa laboral genuina como parte de un proyecto de vida colectivo. En el otro, la experiencia de asociatividad forzada o instrumental, en la que la intervención de la política social no logró construir formas de organización del trabajo genuinamente cooperativas ni dejar instalada la idea de una salida conjunta frente a los problemas de empleo una vez concluida la intervención estatal en cuestión (p. 73).

El PRIST-AT se complementó con otras políticas tendientes a fortalecer el entorno de las cooperativas, como el apoyo técnico para su conformación legal o subsidios para la compra de maquinarias. Y también con otras políticas sociales que ampliaron derechos hacia las infancias y vejezes:

destacamos la moratoria previsional (2005) y la Asignación Universal por Hijos (2009). A través del Monotributo Social (2004), se amplió la cobertura de salud y previsión social. La terminalidad educativa, como opción y no como contraprestación, se desarrollaba en los centros receptores y se orientaba a las necesidades de los barrios populares, articulado con el plan Fines (2008) (Parma, 2021: 17).

A su vez, desde la perspectiva de este trabajo, nos interesa destacar la incorporación de la línea Ellas Hacen (EH) en el año 2013. Esta línea específica está fundamentada, por un lado, en una persistente tasa de desocupación sesgada por género incluso en ese periodo de recuperación económica, y, por otro, una evaluación del PRIST-AT realizada a dos años de su implementación, donde se evidenciaba que más de la mitad de quienes percibían el programa eran mujeres, con escolaridad incompleta y varios hijos e hijas a cargo (Amaya Guerrero *et al*, 2018).

Así, el EH se incorporó al PRIST-AT y podían percibirlo mujeres jefas de hogar con tres o más hijos e hijas a cargo, o hijos e hijas con discapacidad, o en situación de violencia de género acreditable (a través de la denuncia policial). También la contraprestación pautada implicaba la incorporación a una cooperativa de trabajo o la terminalidad escolar, en el caso de aquellas que tuvieran sus trayectorias educativas obligatorias interrumpidas (primaria y secundaria). Asimismo, se promovían espacios de formación en temas de género y prevención de las violencias.

Si bien es posible identificar una mirada de género que contribuyó a que estas mujeres se incorporaran como titulares en el programa, esta perspectiva no acompañó su tránsito en las corresponsabilidades que establecía. Así, en muchos casos es posible identificar tensiones entre las obligaciones de crianza de los hijos e hijas con la participación en las cooperativas o en la escolaridad planteada (Amaya Guerrero *et al.*, 2018). Este antecedente resulta igualmente interesante para la mirada adoptada, luego, en el Potenciar Trabajo.

Tanto el PRIST-AT como el EH estuvieron vigentes hasta el año 2018. Durante el período de vigencia alcanzaron a casi 180.000 personas. Se destaca la continuidad luego del cambio de gobierno, en 2015, cuando asume la administración nacional el gobierno de la alianza Cambiemos.

Como señalan Ferrari Mango y Campana (2018),

El programa no solo perdura y se mantiene con posterioridad a diciembre de 2015, sino que se asiste a una ampliación del mismo en lo que respecta a asignación de partidas presupuestarias y ejecución de las mismas, que impacta no solo en una actualización del monto de los ingresos percibidos por los titulares del plan, sino que incluso se verifica una evolución ascendente de la cantidad de beneficiarios del mismo. Es posible adjudicar esta tendencia a un conjunto de factores entre los que se incluyen la sanción de la Ley de Emergencia Social que incluye partidas presupuestarias adicionales para estos programas y la vinculación –no ausente de conflicto– mantenida entre el gobierno, principalmente a través del MDSN, y las organizaciones sociales, que se constituyen en esta nueva etapa –hasta inicios del 2018 con su transformación en el “Hacemos Futuro”– como entes ejecutores, en una búsqueda del macrismo de contención de estos actores frente a un contexto regresivo de ajuste en lo económico y lo social para el conjunto de los sectores más vulnerados (p. 8).

Tal como señalan las autoras, la emergencia de la conflictividad social en las calles a través de masivas movilizaciones de un nuevo agrupamiento de organizaciones –evidenciada en los 7 de agosto, día de San Cayetano– fue el resorte clave para la sanción, en noviembre 2016, de la Ley de Emergencia Social.

Nuevamente, hay una problematización de la cuestión de la desocupación, que creció durante este período, que interpela al Estado a dar resolución desde las políticas públicas. Es también desde organizaciones sociales, algunas con continuidad desde mediados de los noventa y con la experiencia en la organización de las cooperativas vinculadas al PRIST-AT, que se reinstala en agenda.

En esta nueva experiencia y reconversión de los programas de inclusión laboral, se incorpora la concepción de *economía popular*, elemento clave para el análisis de Potenciar Trabajo. De hecho, en 2017 se crea el Salario Social Complementario (SSC) “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” (Macha y Pereyra – OIT, 2022: 19). Quienes podían acceder a este salario debían inscribirse en el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP), creado para tal finalidad.

Si bien hasta el 2018 el PRIST-AT siguió existiendo, el nuevo gobierno, a través del Ministerio de Desarrollo Social, avanzó en distintas disposiciones tendientes a su *(des)colectivización*, como lo caracteriza Ferrari Mango (2021), ya que abandonan progresivamente la perspectiva de las cooperativas como instrumento de política social y de inclusión laboral.

Este proceso concluye, finalmente, cuando se fusionan el PRIST-AT, el EH y otro programa denominado Desde el Barrio, en uno nuevo: Hacemos Futuro (HF). Se cristaliza así un cambio en la política social, dejando atrás el trabajo cooperativo, asociativo y de forma colectiva, con herramientas de promoción para la realización de emprendimientos productivos hacia una política centrada en la generación de las condiciones de empleabilidad de las personas que faciliten su inserción en el mercado laboral. Así, el eje central de la contraprestación requerida en el HF fue la terminalidad educativa, volviendo a un paradigma de transferencia condicionada de ingresos, por fuera de la concepción centrada en la inclusión a partir del trabajo, el empleo y la inclusión laboral.

Como señalan Hopp y Lijterman (2019),

la construcción de la población objetivo de esta nueva política opera sobre el supuesto de que quienes perciben el subsidio no tienen motivación ni voluntad propia para insertarse en el mercado de trabajo, estudiar y así mejorar sus condiciones de vida, por ello se requiere el reforzamiento del control sobre el cumplimiento de las condicionalidades. De ese modo, se desconocen las causas estructurales de los problemas sociales, asociando la desocupación a un problema inscripto prioritariamente en la empleabilidad como condición individualizada (p. 72).

En las elecciones del 2019 ganó la fórmula del Frente de Todos, y cambió nuevamente el signo del gobierno y, con él, la orientación de estas políticas. Así, en marzo de 2020, a días de declarada la pandemia mundial de COVID-19, el HF y el SSC

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 (Macha y Pereyra – OIT, 2022: 19).

El Potenciar Trabajo (PT) recupera en su concepción algunos ejes ya planteados en PRIST-AT, como la existencia de *unidades de gestión* y líneas de financiamiento complementarias tendientes a fortalecer las iniciativas productivas y asociativas de sus destinatarios y destinatarias.

El PT contempla dos tipos de prestaciones: por un lado, el SSC –establecido como un 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil– destinado a los beneficiarios/as en forma individual; y, por otro, subsidios o créditos no bancarios (por ejemplo, a través del programa de Microcréditos) a las unidades de gestión, con la finalidad de promover el desarrollo de los proyectos realizados en el marco del programa.

De acuerdo con la normativa, las personas para ser destinatarias de este programa tienen que estar en una situación de vulnerabilidad social y económica, definidas como “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” (MDS Resolución, 2021). Como contraprestación, las personas beneficiarias tienen que incorporarse, como mínimo, a un proyecto de alguna de las líneas mencionadas: proyectos socioproductivos, sociolaborales, sociocomunitarios o de terminalidad educativa.

Atendiendo a las tensiones suscitadas en la implementación del PRIST-AT, el PT prevé que las unidades de gestión pueden estar conformadas por organizaciones sociales, universidades y municipios (o el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en ese caso). Estas unidades de gestión tienen que presentar un proyecto, plasmado en un Plan de Actividades.

En términos de este trabajo, la incorporación de proyectos sociocomunitarios, dentro de los cuales se especifican algunos como “tareas de cuidado”, resulta novedoso y distintivo en este tipo de programas de inclusión laboral.

Potenciar Trabajo en clave de *cuidados*: entre el reconocimiento y la redistribución

Como señalamos anteriormente, el PT plantea dos líneas en su implementación: la percepción individual del SSC a las personas en situación de vulnerabilidad social y económica y la celebración de convenios con unidades de gestión que, a través de subsidios o créditos no bancarios, recibirán “una transferencia de fondos para la ejecución de acciones que garanticen y promuevan la implementación, desarrollo y fortalecimiento de los proyectos productivos comunitarios, socio-laborales y/o socio-comunitarios, que se ejecuten en el marco del programa” (MDS Resolución, 2021).

Estas dos líneas dialogan entre sí ya que las personas beneficiarias del PT tienen que incorporarse a, por lo menos, un proyecto llevado adelante por estas unidades de gestión.

Entre las posibles líneas en las que tienen que inscribirse estos proyectos, destacamos los denominados sociocomunitarios, que incluyen: tareas de cuidado; promoción de la salud; deporte, cultura y arte; desarrollo de la soberanía alimentaria; dispositivos de apoyo a la plena igualdad de oportunidades

entre titulares de distintos géneros. La línea de cuidados es una tipología específica de este grupo de proyectos que “supone el reconocimiento del trabajo históricamente realizado, en general, por las mujeres en lo que respecta al cuidado de niños y niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidades, entre otros” (Documento Programa Potenciar Trabajo).

Se visibiliza aquí la cuestión de los cuidados, particularmente de los cuidados comunitarios que, durante muchos años, llevaron adelante las mujeres en sus barriadas, nucleadas en organizaciones sociales, comunitarias y religiosas, y que estuvieron silenciadas e invisibilizadas en la propia concepción de la política social, particularmente en los programas de inclusión laboral que recorrimos.

Conviene, primeramente, establecer algunas referencias sobre lo que denominamos cuidados, entendiendo que este concepto está en debate, construcción y disputa, que las tareas asociadas a los cuidados pueden ser más amplias o estrechas, pero que, en definitiva, como señala Tronto, los cuidados incluyen todo aquello que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese “mundo” incluye nuestra vida, nuestro cuerpo, nuestro ser, nuestro ambiente, todo lo que buscamos entretener en una compleja red que sostiene la vida (Fisher y Tronto, 1990). A su vez, recuperamos de Batthyány (2015) la noción de que este cuidado tiene, necesariamente, tres dimensiones: una material, una económica y otra psicológica.

Nos posicionamos desde una mirada feminista de los cuidados, donde reconocemos que estas tareas recaen principalmente sobre las mujeres, a partir de una injusta división sexual del trabajo que atraviesa todas las aristas de nuestra sociedad. Y, además, entendemos necesario un abordaje interseccional que conjugue el género, la clase y la raza (o etnia), como una trama de desigualdades que, sobre fenómenos concretos, se entrelazan de diversas maneras (Amaya Guerrero y Guerrero, 2021).

A su vez, esta noción del cuidado amplía sus horizontes por fuera de los límites de los hogares y el espacio privado y doméstico y ubica la cuestión en una dimensión social. Así, seguimos a Faur (2014), que introduce la conceptualización de *organización social del cuidado*, señalando que “surge del cruce entre la disponibilidad de instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado y los modos en que los hogares de distintos niveles socioeconómicos y sus miembros acceden, o no, a ellos”. Considera los aportes de Razavi (2007) sobre el *diamante del cuidado* y las cuatro puntas que intervienen: el Estado, el mercado, la familia y la comunidad, pero sostiene que ese diamante tiene características distintas, de acuerdo con los niveles de ingreso, localización geográfica, entre otras cuestiones. Refiere, entonces, a una organización dinámica donde intervienen tanto los efectores de cuidado como quienes demandan esos servicios (Faur y Pereyra, 2018).

En nuestro país, en un contexto donde “las desigualdades sociales son críticas, los mercados laborales resultan insuficientes para la provisión de bienestar y las instituciones del Estado muestran una mayor debilidad, el papel de las familias y de las organizaciones de la sociedad civil cobra mayor relevancia” (Faur y Pereyra, 2018:498).

En concreto, las organizaciones de la sociedad civil –ya sean organizaciones sociales, comunitarias o religiosas, entre otras– materializan este cuidado en distintas iniciativas que asumen de la larga lista

de tareas que contribuye, como dijimos más arriba, al sostenimiento de la vida. Es el caso de jardines comunitarios o espacios de infancia, centros juveniles y de acompañamiento a las trayectorias educativas (apoyo escolar), juegotecas, merenderos y comedores comunitarios (que cobraron una gran notoriedad en el marco de la pandemia de COVID-19).

En estos espacios, muchas veces, se hace evidente la falta de políticas universales de cuidados, especialmente para las primeras infancias, lo que condiciona a las familias, en particular a las mujeres, en sus posibilidades de inserción en el mundo del trabajo remunerado, deteriorando sus ingresos y sus posibilidades de lograr autonomía económica, tal como detallan Faur y Pereyra (2018). Así,

en la concepción del PT, se identifica al cuidado en sus dos dimensiones: como ámbito de trabajo remunerado y como servicio que contribuye a derribar barreras de acceso a otras oportunidades laborales. En el primer caso, es un sector de actividad donde las titulares ejercen su actividad ocupacional y, en el segundo, es un servicio que el programa contribuye a brindar (sea destinado a las propias titulares o a otras personas y familias que lo requieran) (MDS, 2022).

Resulta novedosa, en este tipo de programas de inclusión laboral, la concepción de los cuidados como trabajo, y como trabajadoras a aquellas mujeres que lo realizan. Si bien alcanza principalmente a quienes lo realizan en la esfera pública, comunitaria en estos casos, muchas beneficiarias realizaban estas tareas previamente, pero de forma voluntaria o complementaria a otras contraprestaciones previstas por los programas, generalmente la terminalidad educativa que planteaba HF. Así, hay un reconocimiento en tanto trabajadoras que se robustece con la percepción de un salario a cambio de ese trabajo, el SSC.

De esta manera, “mamá cuidadoras” en jardines comunitarios y espacios de infancia, jóvenes que acompañan a otros en centros juveniles, cocineras y ayudantes de comedores comunitarios pasaron a estar incluidas en este programa y vieron, desde lo simbólico, su labor jerarquizada.

Hay, además, tres elementos ineludibles que contribuyen al análisis de este programa desde la perspectiva de los cuidados. Primeramente, el contexto de ascenso de la lucha del movimiento de mujeres y feminista que, con grandes movilizaciones en el año 2018, instaló el debate sobre la interrupción voluntaria del embarazo en la agenda legislativa y que continuó movilizado por otras demandas, entre ellas las cuestiones relativas a los cuidados.

Luego, y también explicado por el punto anterior dando respuesta a la “cuestión” de género, el nuevo gobierno creó el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades. Desde este ámbito se promovieron distintas iniciativas de gestión, entre ellas, la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, que funcionó desde el inicio hasta el final del gobierno en 2023, con miras a promover la creación de un Sistema Nacional de Cuidados.

El último elemento tiene que ver con que, en marzo de 2020, la pandemia de COVID-19 obligó al confinamiento de las familias en sus hogares y, en el caso de los barrios populares, a “quedarse en el

barrio”. Allí las políticas de cuidado frente al virus fueron comunitarias, así como la provisión de alimentos, medicamentos y artículos de prevención (barbijos, alcohol, etcétera). Se hicieron visibles esas mujeres que, con valentía y convicción, se pusieron el barrio al hombro, no bajaron la olla del brasero, y sostuvieron los comedores comunitarios abiertos, alimentando a todo el barrio, cuya desigualdad en materia de ingresos y habitacional se profundizó con la pandemia.

El riesgo que esa tarea implicaba era extremo. Quedó en evidencia a partir de la muerte por coronavirus de Ramona Medina, militante de La Poderosa, quien sostenía un comedor en el Barrio 31 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). “Con Ramona emergieron las miles de mujeres (principalmente) que sustentan día a día comedores comunitarios ‘arriesgando la vida’”, como ellas mismas dicen. Se hicieron visibles, parte de la agenda pública, e integraron el discurso presidencial y de referentes del ámbito público. La presión de los movimientos sociales por el reconocimiento de estas tareas en este duro contexto logró el pago de un bono de \$5000 (Amaya Guerrero *et al*, 2021). También se plasmó en distintas iniciativas legislativas que buscaron reconocer esa tarea. Aunque sin éxito, el objetivo que buscaban era sostener ese plus para cocineras de comedores comunitarios más allá de la pandemia.

Este “plus”, que pasó a denominarse *Ley Ramona*, se implementó a través de PT. Es decir, se usó el mecanismo existente del programa para que las cocineras de los comedores se registraran en esa función y accedieran a este refuerzo en el cobro.

La perspectiva de los cuidados también se fortaleció en el marco de este programa a través de la formación y capacitación de las titulares, desde la mirada del trabajo de cuidados como posibilidad de inserción en el mundo del trabajo remunerado. Así, se generaron distintas iniciativas articuladas con universidades (como la Universidad Nacional de La Matanza o la Universidad Nacional de San Martín) y con otras dependencias del Estado, como la Dirección Nacional de Adultos Mayores (DINAPAM). También las organizaciones sociales que nuclea diversos proyectos de la línea sociocomunitaria a través de sus unidades de gestión generaron múltiples acuerdos tendientes a la realización de capacitaciones, instancias de formación y encuentros de intercambio (Micha y Pereyra, 2022).

La Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado (MIPC) destaca las “Diplomaturas en Cuidados Integrales” y afirma que

en articulación con la Universidad Nacional de La Matanza, la propuesta formativa de alcance federal se lleva adelante desde el año 2021 con el fin de formar en cuidados a lxs trabajadorxs del Programa “Potenciar Trabajo” que participan en espacios sociocomunitarios de la Economía Popular, así como también reconocer y poner en valor los saberes existentes del campo popular y certificar dichas experiencias.

Entre el año 2021 y 2023, 6.480 personas aprobaron las Diplomaturas en los ejes temáticos de Cuidado de Personas Mayores; Cuidado y Pedagogías de las Infancias en Espacios Comunitarios; Cuidados

y Asistencia de Personas con Discapacidad; Cuidados de la Juventudes y Construcción de Comunidad; Promoción de Derechos con Perspectiva de Género y Diversidad Sexual: Promoción del Trabajo Sociocomunitario; y Promoción del Ambiente y Participación Comunitaria (MIPC, 2023).

Como mencionábamos más arriba, el PT también incorporaba subsidios y créditos no bancarios destinados a las unidades de gestión de los proyectos realizados. Sobre este tema, los datos disponibles indican que, si bien existió financiamiento para insumos, principalmente eso se tradujo en la compra de alimentos para el sostenimiento de comedores y merenderos (Micha y Pereyra, 2022). Aunque provistos por el Estado nacional con alimentos no perecederos, la característica principal de estos espacios es la insuficiencia de alimentos y, por consiguiente, la necesidad de fortalecer los recursos a través de la compra de alimentos frescos mediante rifas, aportes solidarios y otras fuentes.

Según indica el informe de la MIPC,

se otorgaron 100 subsidios de Fortalecimiento a Unidades de Gestión- Potenciar Trabajo-Línea Socio-comunitaria destinados a la compra de equipamiento, insumos y materiales y la asistencia técnica en la coordinación y el seguimiento de los proyectos que fortalezcan el trabajo de cuidado y la organización comunitaria en Jujuy, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Santiago del Estero y Buenos Aires (MIPC, 2023: 28).

Planteado este escenario, y como se vio hasta aquí, podemos afirmar que el desarrollo del programa PT incluye innovaciones, desde la perspectiva de los cuidados, en la concepción de la política social vinculada a la inclusión laboral. Así, el PT se relaciona con la organización social del cuidado, tanto como mecanismo de remuneración de quienes realizan tareas de cuidado como en la provisión de servicios de cuidado, en ambos casos, en el ámbito comunitario. En este sentido, contribuye a la visibilización de estas tareas y de quienes las realizan, principalmente mujeres de los barrios populares. A su vez, ubica a estas mujeres como trabajadoras que perciben un salario a cambio de las tareas que realizan.

Ahora bien, nos interesa observar las cuestiones planteadas en términos de reconocimiento y redistribución, como los refiere Nancy Fraser (2008), en tanto paradigmas populares de la justicia. “El paradigma del reconocimiento se enfrenta a injusticias que interpreta como culturales, que supone enraizadas en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación” (Fraser, 2008: 87).

En este punto el PT aborda el reconocimiento de estas tareas de cuidado, en su concepción y también en la implementación de distintas aristas del programa. Como vimos, la formación y capacitación contribuye a que esas tareas feminizadas se reconozcan como saberes formales, se otorgan “credenciales” para quienes formalizan esos saberes. Credenciales que, además, son otorgadas por las instituciones socialmente aceptadas como del “saber”, universidades principalmente.

Si miramos la cuestión desde la óptica de la redistribución, Fraser (2008) la concibe centrada en injusticias socioeconómicas y enraizadas en la estructura económica de la sociedad. Parte de esa estructura

económica es, indudablemente, la división sexual del trabajo y la responsabilidad que socialmente se atribuye a las mujeres sobre las tareas de cuidado. En términos de Fraser (2015),

el género aparece como una diferenciación similar a la de clase, arraigada en la estructura económica de la sociedad. Principio organizador básico en la división del trabajo, subraya la división fundamental entre el trabajo “productivo” remunerado y el trabajo “reproductivo” y doméstico no remunerado, asignando a las mujeres una responsabilidad primaria en el segundo. El género estructura también la división dentro del trabajo remunerado entre ocupaciones (p. 192).

Sobre este tema, PT no escapa de las lógicas del mercado de trabajo remunerado vinculado a las actividades del cuidado: bajos salarios, informalidad laboral y extensas jornadas no reconocidas salarialmente.

De acuerdo con datos del PT del año 2021, el programa se caracteriza por llegar a una población joven y feminizada: del total de titulares activas/os cubiertas/os por el programa, 63,7% son mujeres; y en relación con la edad, el 70,6% tiene menos de 41 años.

Si se observa la distribución de titulares según la actividad económica en la que se inscriben, el 39,2% lo hace en proyectos sociocomunitarios de cuidado, dentro de los cuales más del 90% son comedores y merenderos. Si se desagregan las personas que participan en estas actividades por sexo, en las ocupaciones del cuidado cerca del 70% son mujeres (68,3%) (Micha y Pereyra, 2022).

Cabe destacar que las condiciones en la que estas actividades se desarrollan, en muchos casos, son de gran precariedad: se cocina a leña, al aire libre, con alimentos que resultan insuficientes y con características nutricionales no adecuadas para las infancias.

Sobre la cuestión vinculada al ingreso, la línea Nexa del PT, que permite a una cantidad limitada de personas beneficiarias acceder a la duplicación de su SSC (el “cobro doble”), fue escasamente destinada a estas actividades. De los datos disponibles, se desprende que alrededor del 20% del total de personas beneficiarias accedieron a esta línea y su escasa incidencia se desprende del propio informe de la MIPC (2023), donde afirma que a partir del Potenciar Cuidados 463 cuidadores y cuidadoras de espacios comunitarios percibieron el incentivo Nexa Potenciar Cuidados.

En este sentido, como sostiene Fraser, es necesario concebir el género como un concepto bidimensional: “contiene una cara político-económica que lo incluye en el ámbito de la redistribución y también una cara cultural-discursiva que lo incluye simultáneamente en el ámbito del reconocimiento” (2015: 193).

Podemos afirmar que, en el caso del programa PT, el aspecto del reconocimiento está planteado en la letra escrita del programa y en las distintas iniciativas promovidas de formación, encuentro y promoción de las actividades realizadas en los proyectos sociomunitarios de cuidado, mientras que el aspecto

de la redistribución está centrado únicamente en términos de la transferencia del SSC a las titulares y el limitado “plus” –tanto en términos de alcance como de ingresos– que significó la Ley Ramona.

A modo de conclusión

Las perspectivas que guiaron los distintos programas de inclusión laboral en las últimas décadas fueron variadas y asignaron distintas responsabilidades a quienes percibían estas transferencias.

En el período reciente, la implementación del Potenciar Trabajo significó la incorporación de una perspectiva que hallamos novedosa: la mirada sobre el trabajo de cuidados.

Así, miles de mujeres que durante años se desempeñaron en tareas de cuidado comunitario, como ser jardines comunitarios, espacios de infancia, juegotecas, comedores y merenderos comunitarios, y otros, pudieron acceder a este programa y reconocer como contraprestación estas actividades que ya venían realizando. También otras se sumaron a realizarlas.

A su vez, esta mirada permitió jerarquizar esos espacios como proveedores de cuidado, contribuyendo a la organización social del cuidado.

Esta perspectiva fue adoptada en un contexto donde el ascenso de la lucha del movimiento de mujeres y feminista se cristalizó e institucionalizó a través de la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades, que impulsó una serie de políticas públicas vinculadas al cuidado. Dentro de ellas se incluyó, también, el Potenciar Trabajo.

También, el contexto de pandemia que caracterizó el primer periodo de implementación del programa contribuyó a visibilizar aún más todas las tareas de cuidado y a jerarquizarlas, al menos en materia simbólica y discursiva.

Destacamos en este recorrido, justamente, los términos del reconocimiento que planteó el programa, acompañado por una escasa redistribución en materia de ingresos para las personas que realizan esas actividades, mujeres, principalmente.

El contexto actual a partir del nuevo gobierno, que promueve el retroceso de las políticas sociales, inaugura un nuevo escenario en los programas de inclusión laboral, donde se presume una vuelta a la perspectiva de “empleabilidad” individual de las personas beneficiarias y la desarticulación de esas tramas comunitarias que se generaron en años anteriores. El reconocimiento conquistado y la escasa redistribución aparece en jaque, las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad en este breve período se agravaron, tal como indica el crecimiento en 13 puntos porcentuales de la pobreza.

Los caminos a seguir por las organizaciones sociales, religiosas y comunitarias que fortalecieron sus actividades de cuidado en este nuevo contexto se están haciendo al andar. Pero sin dudas, será sobre los aprendizajes, experiencias y redes tejidas en el período anterior.

Referencias bibliográficas

- Amaya Guerrero, R.; Guerrero, G. y Zangaro, M. (2019). Reflexiones sobre el trabajo de cuidados: análisis de la experiencia del programa “Ellas hacen”. *Mediações Revista de Ciências Sociais*, 23(3) (2019), 195-221. Recuperado de <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/index>
- Amaya Guerrero, R.; Guerrero, G. (otoño de 2021). Los cuidados en el territorio. Experiencias comunitarias durante el ASPO. *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, 39, 39-54, edición digital.
- Batthyány, K. (2015). Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales. Serie Asuntos de Género Nro. 124. CEPAL.
- CEPAL (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile. ONU.
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Faur, E. y Pereyra, F. (2018). Gramáticas del cuidado. En J. I. Piovani y A. Salvia, *La Argentina del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fernández Soto, S. (julio-diciembre de 2009) Políticas de transferencia de ingresos en Argentina: emergencia, desarrollo y transiciones del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. *Revista de Políticas Públicas*, 13(2), 203-218. Universidade Federal do Maranhão São Luís, Maranhão, Brasil.
- Ferrari Mango, C. (2021). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, 24, IMESCIDEHESI/CONICET, Universidad Nacional De Cuyo, 163-187.
- Ferrari Mango, C. y Campana, J. (julio de 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? Informe N° 11 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural.
- Fisher, B. y Tronto, J. (1990). Toward a feminist theory of caring. *Circles of care: Work and identity in women's lives*, 35-62.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 6, 83-99.
- Fraser, N. (2015). *Fortunas del feminismo*. Quito: Traficantes de Sueños.
- Hopp, M. V. y Lijterman, E. (2019). Trabajo, derechos sociales y protección social en Argentina de la reconstrucción neoliberal. *Revista Katálysis*, 22(1), 66-79. <https://doi.org/10.1590/1982-02592019v22n1p66>
- Mazzola, R. (2015). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado (2023). 3° Informe Anual.
- Micha, A. y Pereyra, F. (2022). *Trabajadoras comunitarias de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo. Experiencias laborales y aportes a la provisión de servicios*. Buenos Aires. OIT.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2022). Estudio exploratorio sobre los modelos de gestión de cuidados con perspectiva de género en la implementación de programas sociales. El caso del Programa Potenciar Trabajo.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). Resolución Ministerial N° 1868/2021.

Neffa, J. C. (2009). El plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. En J. C. Neffa, E. De la Garza Toledo y L. Muñiz (comps.), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Buenos Aires: CLACSO.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documentos del CEDES*. Buenos Aires. CEDES.

Parma, M. (2020). Asistencialismo, meritocracia y estigmatización: El programa Hacemos Futuro y los cambios de sentido en la política social frente a la exclusión laboral bajo el gobierno de Cambiemos (2016-2019). En R. Mazzola (comp.), *Apuntes sobre desigualdades y políticas públicas distributivas*. Documento de Trabajo N° 7. FLACSO.

Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil: Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. Organización de las Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social; Serie Políticas Sociales, 159, 1-84.

Razavi, S. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options. United Nations Institute for Social Development.