

XIV Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología. XXIX Jornadas de Investigación. XVIII Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. IV Encuentro de Investigación de Terapia Ocupacional. IV Encuentro de Musicoterapia. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2022.

# Corresponsabilidad y políticas de cuidado en Argentina durante 2020 y 2021.

Ceminari, Yanina y Salas, Manuela.

Cita:

Ceminari, Yanina y Salas, Manuela (2022). *Corresponsabilidad y políticas de cuidado en Argentina durante 2020 y 2021*. XIV Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología. XXIX Jornadas de Investigación. XVIII Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. IV Encuentro de Investigación de Terapia Ocupacional. IV Encuentro de Musicoterapia. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-084/11>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eoq6/6u9>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# CORRESPONSABILIDAD Y POLÍTICAS DE CUIDADO EN ARGENTINA DURANTE 2020 Y 2021

Ceminari, Yanina; Salas, Manuela

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Psicología. Buenos Aires, Argentina.

## RESUMEN

Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación UBA-CyT: “Discursos, prácticas, actores y subjetividad en la articulación de Atención Primaria de la Salud y Salud Mental: estudio de caso en investigación social participativa”, dirigido por la Prof. Alicia Stolkiner. También incorpora avances del Proyecto Grupo de Investigación Envejecimiento e integración social: la incorporación de la prevención de la soledad de personas mayores en las políticas de cuidado durante la pandemia por Covid en Argentina 2020-2021. Universidad Nacional del Sur (UNS) dirigido por la Mg. Manuela Salas. En trabajos anteriores, se analizó la organización social del cuidado de personas mayores en Argentina y se abordaron las políticas de cuidado locales en clave histórica (Ceminari; Stolkiner, 2020). El objetivo de este trabajo fue describir y analizar la incorporación del cuidado en Argentina durante la pandemia por Covid 19 durante el período 2020- 2021. Se utilizó metodología cualitativa, mediante análisis bibliográfico y documental, incluyendo registros oficiales de organismos del Estado (Valles, 2007). Se realizó un análisis de contenido categorial (Souza Minayo, 2003) de las Memorias del estado de la Nación desde los componentes de las políticas de cuidado: tiempo, dinero y servicios. Se incorporan reflexiones sobre el enfoque de la corresponsabilidad.

## Palabras clave

Políticas de cuidado - Personas mayores - COVID 19 - Corresponsabilidad

## ABSTRACT

CO-RESPONSIBILITY AND CARE POLICIES IN ARGENTINA DURING 2020 AND 2021

This work is part of the UBACyT Research Project: “Discourses, practices, actors and subjectivity in the articulation of Primary Health Care and Mental Health: case study in participatory social research”, directed by Prof. Alicia Stolkiner. It also incorporates advances of the Research Group Project “Aging and social integration: the incorporation of loneliness prevention in elderly people in care policies during the Covid pandemic in Argentina 2020-2021”. Universidad Nacional del Sur (UNS) directed by Mg. Manuela Salas. In previous works, the social organization of elderly care in Argentina was analyzed and local care policies were approached from a historical perspective (Ceminari; Stolkiner, 2020). The aim of this work was to describe and ana-

lyze the incorporation of care in Argentina during the Covid 19 pandemic during the period 2020- 2021. Qualitative methodology was used, through bibliographic and documentary analysis, including official records of government agencies (Valles, 2007). A categorical content analysis (Souza Minayo, 2003) of the State of the Nation Memories was carried out from the components of care policies: time, money and services. Reflections on the co-responsibility approach are incorporated.

## Keywords

Care policies - Elderly people - COVID 19 - Co-responsibility

## Pandemia y necesidad de redistribuir el cuidado

La pandemia por Covid 19 interpeló a las sociedades y convocó a los gobiernos a fortalecer los sistemas de salud y los mecanismos de protección social en general. Además, hizo visibles los costos de la familiarización y feminización del cuidado e instaló la necesidad de socializar el cuidado y reconstruirlo desde el enfoque de la corresponsabilidad.

Latinoamérica cuenta con una matriz familiarista de cuidado (Martinez Franzoni, 2008) que hace que la demanda a las familias por la protección de sus miembros aumente cada vez que existe un corrimiento del Estado en la protección de derechos. Durante la pandemia por covid 19 se instaló fuertemente la socialización del cuidado y sin embargo, en el terreno de las construcciones de sentido en torno del cuidado operó una tensión entre la individualización de los riesgos y la socialización del cuidado. Esa tensión, además de reflejar la manera en que ingresa el cuidado de la salud y la salud mental en la agenda de gobierno, expresa la tensión entre prácticas de salud que favorecen la subjetivación o por el contrario, reproducen la objetivación. Se considera que las prácticas de cuidado deben orientarse hacia la subjetivación, incluyendo acciones cotidianas de los equipos de salud- salud mental, y también el diseño e implementación de políticas (Stolkiner, 2015).

## Enfoque de la corresponsabilidad y redistribución del cuidado

Tal como se analizó en otro trabajo (Ceminari, 2020), se pueden establecer dos enfoques acerca del cuidado, un *enfoque familiarista del cuidado* que reproduce las modalidades de cuidado que concentran los cuidados en las familias y las mujeres (en el que quedan comprendidas las políticas de tiempo y de conciliación) y un *enfoque de corresponsabilidad* que establece el cuidado

como derecho a garantizar desde la asunción de la responsabilidad social en su provisión en la que participa el Estado, la familia, el mercado y la comunidad. Este enfoque reúne las propuestas del Social Care, de la Organización Social del Cuidado y el Diamante del Cuidado (Daly y Lewis, 2000; Esquivel, 2005; Pautassi, 2007; Razavi, 2007; Faur, 2009).

Pensar la incorporación del cuidado en la agenda de gobierno desde los efectos de desfamiliarización tiene por condición pensar la articulación entre las esferas de la provisión del cuidado (Estado, familia, mercado y comunidad) y ver de qué manera operan los procedimientos de familiarización - desfamiliarización, comunitarización - descomunitarización, mercantilización - desmercantilización (Adelantado, 1988). En ese sentido, se considera a las *políticas de cuidado de personas mayores* como dispositivos gubernamentales que permiten la gestión de la desigualdad en la distribución de cargas de cuidado (familiarizado y feminizado) entre familias, Estado, mercado y comunidad, con un criterio de corresponsabilidad y de equidad de género.

### Corresponsabilidad y avances normativos

En Argentina, el Congreso de la Nación aprobó a fines del año 2020 dos leyes claves para el cuidado integral: la ley de interrupción voluntaria del embarazo (IVE) y la Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia (Ley N° 27611, conocida como “La Ley de los 1000 días”). Ambas leyes incorporan el cuidado desde el enfoque de la corresponsabilidad y definen funciones de cuidado para el Estado. Expresan la asunción de la responsabilidad del Estado en la protección integral de la salud de las personas gestantes que decidan interrumpir un embarazo como darle continuidad, y también de las niñas y los niños en su primera infancia. Otra expresión del enfoque de corresponsabilidad fue la propuesta de creación de un sistema integral de cuidados incluida en el Proyecto de Ley Cuidar en Igualdad.

Interesa identificar las políticas nacionales de cuidado surgidas durante la pandemia por COVID- 19 en Argentina y analizarlas desde los tres componentes de las políticas de cuidado: tiempo, dinero y servicios.

Con ese objetivo se realizó un análisis documental de las Memorias del estado de la Nación 2020 y 2021, ubicando los tres componentes de las políticas de cuidado: dinero, tiempo y servicios (Rico y Robles, 2016).

### Dinero para (y por) cuidar

El cuidado ingresó en el diseño de políticas previsionales a través del reconocimiento de años de aportes por tareas de cuidado. En el año 2021, mediante el decreto 475 se incorporó en la Ley N° 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) un artículo que reconoce a las mujeres y personas gestantes las tareas de cuidado de sus hijas e hijos a lo largo de la vida. Esto implica asumir que las tareas de cuidado asignadas clásicamente a las mujeres, las coloca en situación de desventaja para

el desarrollo de las mismas en el mercado laboral, analizadas en relación a los hombres, quienes en general, no ven afectada su vida laboral por el ejercicio de su paternidad. Así, la Prestación Básica Universal (PBU) se computa: un año de aportes por hija/o, dos años de aportes por hija/o adoptada/o, de forma adicional un año por hija/o con discapacidad y dos años en caso de que haya sido beneficiaria/o de la Asignación Universal por Hija/o por al menos 12 meses. Además, se reconocen los plazos de licencia por maternidad y de excedencia de maternidad a las mujeres que hayan hecho uso de estos períodos al momento del nacimiento de sus hijas o hijos. Es interesante destacar que incorpora además la posibilidad de reconocer este derecho a más de una mujer o persona gestante por el mismo hijo o hija que haya nacido con vida o haya sido adoptada/o siendo menor de edad, si cada una de ellas cumple con los requisitos establecidos en el decreto 475.

La Ley Nacional de atención y cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia (Ley de los 1000 días) tiene como destinatarias a las mujeres, las personas gestantes y la primera infancia, hasta los 3 años de edad. Su objetivo es fortalecer el cuidado integral de la salud y la vida de las mujeres y otras personas gestantes, y de los niños y las niñas en la primera infancia.

Se trata de una ley que desarrolla el componente dinero de las políticas de cuidado, ya que implementa una Asignación por Cuidado de Salud Integral que consiste en el pago de una suma de dinero que se abonará una vez al año a las personas titulares por cada niño o niña menor de tres años de edad que se encuentre a su cargo, siempre que hayan tenido derecho al cobro de la Asignación Universal por Hija/o dentro del año calendario y acrediten el cumplimiento del plan de vacunación y control sanitario. Modifica además la asignación universal por embarazo, la asignación por nacimiento y por adopción.

### Tiempo para cuidar

En mayo del corriente año, el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Nación el proyecto de ley Cuidar en Igualdad, que fue elaborado por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación junto al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Entre los puntos más destacados de dicho proyecto se encuentra la creación del Sistema Integral de Cuidados de Argentina con perspectiva de género (SINCA), que se trata de un conjunto de políticas y servicios que aseguran la provisión, la socialización, el reconocimiento y la redistribución del trabajo de cuidado, entre el sector público, el sector privado, las familias y las organizaciones comunitarias y entre todas las identidades de género para que todas las personas accedan a los derechos de cuidar y ser cuidadas en condiciones de igualdad. Este proyecto aborda el componente tiempo, ya que propone la modificación del régimen de licencias para el personal gestante y no gestante (el concepto de persona gestante incorpora a otras identidades de género a la licencia). Alcanza al régimen de

licencias público y privado y propone los siguientes puntos: extender la licencia para personal gestante y la licencia de 90 días pasaría a ser de 126 días, ampliar las licencias para personas no gestantes (actualmente la licencia por paternidad es de 2 días y pasaría a 90 días para personas no gestantes). Los períodos de licencia pasan a ser cubiertos por la seguridad social y no por la parte empleadora. Amplía además este beneficio para incorporar a monotributistas, monotributistas sociales, autónomas/os y personal de casas particulares.

### Servicios de cuidado

En el componente servicios de cuidado se destaca la creación del Programa de Infraestructura del Cuidado, bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas. El Programa se creó en el año 2021 con el objetivo de reforzar la Red de Infraestructura del Cuidado y la ejecución de obras destinadas a la infancia, la salud, los géneros, las personas mayores y las juventudes, que promuevan el derecho al cuidado y garanticen estándares básicos de calidad de vida de la población. La incorporación del cuidado en la agenda de gobierno a través del Ministerio de Obras Públicas implica que el Estado ya no sólo establece lineamientos o mecanismos de regulación, sino que instala la construcción de obra para el cuidado. La tipología de obras es diversa e incluye Infraestructura sanitaria (Hospitales modulares que fueron centrales a la hora de garantizar la atención integral de la salud durante la pandemia), servicios de cuidados a la primera infancia, atención a las personas mayores, servicios de protección integral de las mujeres, géneros y diversidades, centros y espacios para las juventudes y otras obras relacionadas a fortalecer la infraestructura del cuidado. En la resolución de origen, se explicita que la infraestructura del cuidado contribuye a la protección integral de los derechos de las personas que requieren cuidados, se reduce la carga del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en los hogares y se promueve la igualdad de oportunidades entre los géneros y la protección integral de poblaciones específicas con mayor vulnerabilidad (Resolución 252/2021)

El proyecto de Ley “Cuidar en igualdad” incorpora también el componente servicios de cuidado ya que promueve la ampliación de la oferta de servicios e infraestructura de los cuidados, mediante la articulación con el Ministerio de Obras Públicas de la Nación, obligándolo a destinar anualmente al menos el 8.5% de su presupuesto. La disponibilidad de estos servicios es actualmente un aspecto deficitario en el ámbito estatal.

### Reflexiones finales

El diseño de políticas públicas frente a la pandemia por COVID 19 operó como una oportunidad para reducir las brechas de la injusta distribución del cuidado. Se requiere identificar los costos (económicos, sociales y subjetivos) de la feminización y familiarización del cuidado y también restituir la potencia de la provisión pública de servicios de cuidados para la protección

del derecho a la salud y la salud mental. En ese sentido, la pandemia por COVID 19 configuró un escenario propicio para reposicionar al Estado en la provisión de cuidados (Stolkiner, 2020). En este trabajo se describieron y analizaron las políticas de cuidado a nivel nacional surgidas durante la pandemia por COVID- 19. Se identificaron los avances normativos que expresan un enfoque de corresponsabilidad del cuidado y se analizaron desde los tres componentes de las políticas de cuidado: tiempo, dinero y servicios.

Los avances normativos que se destacan fueron la Ley IVE y la Ley de los 1000 días. El componente dinero se expresó a través de transferencias para el cuidado y por el reconocimiento de aportes por tareas de cuidado. El componente tiempo ingresa con fuerza a través del proyecto de ley “Cuidar en Igualdad” que propone modificar el régimen de licencias. En el componente de servicios de cuidados se destaca el ingreso del cuidado en la agenda del Ministerio de Obras Públicas a través de la creación del Programa de Infraestructura del cuidado.

En términos teórico metodológicos, se considera que indagar la presencia de los tres componentes en las políticas de cuidado permite operacionalizar el enfoque de la corresponsabilidad. Otra potencialidad del enfoque de la corresponsabilidad es que establece la redistribución del cuidado como condición para construir prácticas subjetivantes en la protección integral del derecho a la salud.

### BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, J., Noguera, J.A., Rambla, X. (1998) “Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, No. 3 (Jul. - Sep., 1998), pp. 123-156.
- Ceminari, Y. y Stolkiner, A. (2018) El cuidado social y la organización social del cuidado como categorías claves para el análisis de políticas públicas. X Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXV Jornadas de Investigación XIV Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Ceminari, Y. y Stolkiner, A. (2020) Políticas de cuidado de personas mayores: de la privatización de los riesgos a la socialización del cuidado. XII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología. XXVII Jornadas de Investigación. XVI Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. II Encuentro de Investigación de Terapia Ocupacional. II Encuentro de Musicoterapia. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Ceminari, Y. (2021) Incorporación del cuidado de personas mayores en la agenda de gobierno y desfamiliarización del cuidado: el caso del programa Centro de Día para adultos mayores en Argentina de 2003 a 2015 / 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina, 2021. Libro digital, PDF.
- Daly, M. y Lewis, J. (2000) “The concept of social care and the analysis of contemporary welfare state” *British Journal of Sociology*, Vol 51 Issue N° 2.

- Esquivel, V., Faur, E., Jelin, E. (2012) "Las lógicas del cuidado infantil: entre las Familias, el Estado y el Mercado". IDES, UNICEF y UNFPA.
- Faur, E. (2009) "Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires: el rol de las instituciones públicas y privadas. 2005-2008" Tesis doctoral, FLACSO/Buenos Aires.
- Jelin, E. (2016) "Pan y Afectos: la transformación de las familias". 2º ed. 1º reimp. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Martínez Franzoni, J. (2008) "Capítulo I: Bienestar y regímenes de bienestar, ¿qué son y por qué abordarlos?" y "Capítulo III: Régimen de bienestar familiarista" en ¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central. Buenos Aires: CLACSO.
- Ministerio de Obras Públicas (2021) "Infraestructura del cuidado. Aporte para la toma de decisiones: obras públicas, género y niñez: Documento de trabajo N° 1", Dirección Nacional de Transparencia de la Secretaría de Gestión Administrativa del Ministerio de Obras Públicas / Roxana Mazzola, Berenice Rubio, Agustina Coll y Guillermina Comas, dirigido por Roxana Mazzola. Buenos Aires: Ministerio de Obras Públicas.
- Pautassi, L. (2007) "El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derecho", Serie Mujer y desarrollo N° 87, Santiago de Chile, CEPAL
- Pautassi, L. (2011) Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras. Documento de trabajo ELA, Buenos Aires.
- Razavi, S. (2007) "The political and social economy of care in the development context. Conceptual issue, research questions and policy options". Gender and Development, paper N° 3, Ginebra, UNRISD.
- Rico, M.N., Robles, C. (2016) "Políticas de cuidado en América Latina Forjando la igualdad". CEPAL - Serie Asuntos de Género N° 140.
- Salas, M., Ceminari, Y. (2021) Aislamiento, soledad y cuidado de personas adultas mayores. Reflexiones sobre el aislamiento como políticas de cuidado. Universidad de Costa Rica Posgrado en Gerontología Anales en Gerontología Número 13, Año 2021/ 252-263 ISSN: 2215-464.
- Souza Minayo, C. (org) (2003) Investigación social. Teoría, método y creatividad. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Stolkiner, A. (2015) Derechos Humanos y Salud desde el Pensamiento Médico Social/ Salud Colectiva Latinoamericano. La enfermedad de los sistemas de salud: miradas críticas y alternativas, Ed. Dr. Jaime Llambías- Wolff, RIL editores - Chile (1ª ed), 2015. ISBN 978-956-01-0175-4 y York University Bookstore, Ontario, Canadá (2ª ed) ISBN 978-1-77221-2. En Llambías, J., Wolff, R. (Eds).
- Stolkiner, A. (2020) "El campo de la salud mental y sus prácticas en la situación de pandemia" en Revista Soberanía Sanitaria, Edición Especial Pandemia. Año 4 - Mayo 2020 ISSN 2618-1827. Disponible en <http://revistasoberaniasanitaria.com.ar/wp-content/uploads/2020/05/edicionespecialpandemia.pdf>
- Valles, S. (2007) Técnicas cualitativas de investigación social. Metodología y práctica profesional. Capítulo 4: La investigación documental: técnicas de lectura y documentación. Madrid: Editorial Síntesis.

#### FUENTES DOCUMENTALES

- Decreto 475/2021. DECNU-2021-475-APN-PTE - Ley N° 24.241. Modificación. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246989/20210719>
- Ley 27611 (2020) Ley Nacional de atención y cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/346233/norma.htm>
- Ley N° 27.610 (2020) - Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE). Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=346231>
- Presidencia de la Nación (2021) "Memoria detallada del Estado de la Nación AÑO 2020". Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Presidencia de la Nación (2022) "Memoria detallada del Estado de la Nación AÑO 2021". Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Proyecto de Ley Hacia el reconocimiento de los cuidados como una necesidad, un trabajo y un derecho para un desarrollo con igualdad para todas, todes y todos "Cuidar en Igualdad" para la creación del Sistema Integral de Políticas de Cuidados de Argentina (SINCA). Disponible en: [sistema\\_integral\\_de\\_politicas\\_de\\_cuidados\\_de\\_argentina.pdf](#)
- Resolución 252/2021. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. Creación de Programa de infraestructura del Cuidado.