



POLICY BRIEF

PROGRAMA DE ASISTENTES PERSONALES EN URUGUAY: ¿UNA APUESTA A LA IGUALDAD DE GÉNERO?

AUTORAS

Soledad Salvador |

Valentina Rios |

Lorena Alesina



“Iniciativas para fortalecer las políticas de cuidado en América Latina y el Caribe”

Programa de Asistentes Personales en Uruguay: ¿una apuesta a la igualdad de género?

Soledad Salvador, Valentina Rios y Lorena Alesina

Introducción

Este documento tiene como objetivo presentar los principales resultados en clave de orientaciones de política pública, del estudio “Programa de Asistentes Personales en Uruguay: ¿una apuesta a la igualdad de género?” realizado por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR) en coordinación con la Dirección de Cuidados del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) entre los meses de agosto de 2023 y noviembre de 2024.

El Programa de Asistentes Personales fue uno de los primeros servicios que se reguló en el marco de la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en noviembre de 2015. A través del Decreto Nro.117.016 de 2016 se establece un subsidio para la contratación de asistentes personales (AP) para el cuidado en domicilio a personas con dependencia severa (menores de 30 o mayores de 80 años). Originalmente, el servicio era de provisión individual donde la persona beneficiaria selecciona a una asistente personal (AP) en base a un listado de personas capacitadas. A partir de evaluaciones realizadas por la Dirección de Evaluación y Monitoreo del MIDES junto a recomendaciones que surgen desde el Comité Consultivo de Cuidados y la Red Pro Cuidados, se impulsó en 2022 una experiencia piloto del programa en modalidad colectiva a través de cooperativas.

En este sentido, el estudio realizado apunta a evaluar la experiencia piloto de la provisión colectiva del servicio recientemente implementada.

Descripción del estudio

El objetivo general fue:

- Generar evidencia para valorar el aporte a la igualdad de género de la innovación introducida en el programa Asistentes Personales al ampliar la modalidad de contratación (individual o colectiva).
- Valorar si la nueva modalidad impacta en una mejora del trabajo de las Asistentes Personales y una mayor percepción del reconocimiento de su tarea.

Metodología

Para ello los objetivos específicos fueron:

- Evaluar si la modalidad colectiva facilita la adhesión al Programa de Asistentes Personales y su permanen-

tación de la política, así como a actores de la sociedad civil con conocimiento y participación activa en los temas centrales del estudio. En total se entrevistó a 29 informantes claves, en 17 entrevistas individuales y grupales.

A su vez, se aplicaron dos formularios de encuesta telefónica a las Asistentes Personales y a referentes de cuidado de las personas usuarias que estuvieran en modalidad colectiva. Se encuestó a 59 AP y 46 referentes de cuidado (RC) de un total de 62 y 90 respectivamente. A partir de estas encuestas se llevaron a cabo 23 entrevistas en profundidad (12 AP y 11 RC) para

ahondar en las dimensiones relevadas en las encuestas.

Finalizado el análisis primario de encuestas y entrevistas, se realizaron dos talleres en los territorios donde se desarrolla la experiencia piloto (Tacuarembó y Salto), que contaron con la participación de 39 actores (entre informantes claves y asistentes personales en modalidad cooperativa). El objetivo fue poner en consideración la evidencia recogida y formular las recomendaciones de política que se presentan como resultado de este estudio. Las conclusiones apuntan a identificar las mejoras que aporta la provisión colectiva, así como las dificultades que aún se enfrentan para avanzar en el rediseño del programa.

Principales Hallazgos

El análisis contempló las tres cooperativas que formaron parte de la experiencia piloto desde el inicio de su implementación. Dos de las cooperativas se encuentran en el departamento de Tacuarembó (COOSOMUT y COOPSOACS) y una en Salto (Mepakís).

Se destaca una percepción positiva acerca del desarrollo de la experiencia piloto a través de cooperativas, así como la buena voluntad entre todas las partes para afrontar los desafíos. También, se señala como positivo iniciar la implementación del programa en el interior del país. A continuación, se detallan los principales hallazgos del estudio en función de los objetivos planteados.

La modalidad colectiva facilita la adhesión al Programa de Asistentes Personales y su permanencia.

En cuanto a la gestión del binomio, aparece una clara ventaja acerca del rol de la cooperativa en la intermediación entre la AP y la familia. Las referentes de cuidado identifican una mayor seguridad en la realización del contrato con la AP y también que brinda facilidades en la gestión inicial de conformación del binomio. En concreto la selección de la AP y la agilidad en los trámites de contratación o cambio de AP son ventajas de la nueva modalidad de contratación. Además, las referentes de cuidado perciben una alta satisfacción del servicio brindado por la AP donde se destaca el trato y vínculo con la persona usuaria y la familia, así como el cumplimiento de horarios y tareas. Para todos los ítems que se indagó¹, más del 80% declararon sentirse conformes o muy conformes. Ello facilita la permanencia en el programa.

La implementación de acuerdos de trabajo firmados entre la AP y la persona referente familiar dan mayor claridad a las condiciones laborales y especifica un marco de condiciones de trabajo que permite a la cooperativa hacer un seguimiento más efectivo.

La cooperativa, al brindar una figura referente, facilita la gestión administrativa e intermedia entre el vínculo AP, familia y persona usuaria, aportando claridad en las tareas a desempeñar y horarios. Además, actúa como un lugar claro de referencia y según informantes clave, la modalidad colectiva genera mayores posibilidades de detectar situaciones de violencia intrafamiliar y poder intervenir. Ello también garantiza mejores condiciones de trabajo para las AP.

Un último elemento facilitador para las familias es que estas

no tienen que asumir el despido en caso de querer disolver el binomio ya que la cooperativa asume el rol de empleador. Pero también se identifican oportunidades de mejoras en la gestión cooperativa con relación al pago de salarios y licencias. Estas dificultades, posiblemente derivadas de la incipiente del programa, requieren atención para evitar su persistencia. Además, la cobertura de las licencias reglamentarias o por enfermedades breves de las AP, surge como dificultad debido a que los cuidados terminan recayendo en las familias.

Mejoras de las condiciones laborales de las AP

Se observó una alta conformidad con el trabajo a través de cooperativas donde el 86,5% de las AP se encuentran bastante o muy conformes con la modalidad de contratación, como socias cooperativistas o dependientes. Además, el 86,4% percibe bastante o muchas ventajas de la modalidad colectiva. Entre las referentes de cuidado, este porcentaje es 82,3%.

En cuanto a las condiciones laborales, el 71% de las AP encuentra en la modalidad cooperativa mayor respaldo y apoyo. Esta dimensión también es una de las principales ventajas para las referentes de cuidado. Las AP también perciben mayor estabilidad laboral y sensación de más derechos laborales. Se identifica además una mayor claridad en las tareas a desempeñar. Pero se sugiere fortalecer los espacios de contención para las AP con el propósito de afianzar las redes de apoyo.

En relación a la formación, se reconoce una muy buena valoración del curso inicial de

¹ Cumplimiento de horarios y asistencias, tareas relativas al rol de la AP, formación, trato y vínculo con la persona usuaria, trato y vínculo con la familia de la persona usuaria, intermediación en el vínculo familia-AP, resolución de consultas con conflictos, agilidad en las gestiones de contratación, apoyo para la elección de la AP.

Atención a la Dependencia, pero se identifican necesidades de profundizar la formación. Se destaca adquirir conocimiento específico acerca del tipo de usuarios, en especial sobre trabajo con infancias, TEA y discapacidad en adultos e infancia. También hay interés en aprender más sobre enfermedades y vejez, salud mental y el enfoque de cuidados.

Se señala la necesidad de formación en gestión cooperativa para fortalecer la sostenibilidad de la modalidad. También se menciona la importancia que las cooperativas tengan alguna inducción en el sistema de cuidados y su enfoque conceptual. Asimismo, se considera insuficiente la temática de género en la formación actual, con margen de mejoras.

Finalmente, se identifica el PROCOOP² como ventaja potencial de las cooperativas, como una oportunidad para realizar capacitaciones y cursos prácticos.

Mayor reconocimiento de la tarea de las AP

La modalidad colectiva ha mejorado el reconocimiento de la tarea de las AP, fortaleciendo el conocimiento por parte de todas las personas involucradas sobre los derechos y obligaciones laborales. Las familias y el entorno de quienes se encuentran involucrados valoran en mayor medida el trabajo que llevan adelante las AP, pero, por otra parte, aún se percibe una baja valoración social.

Desafíos pendientes

Uno de los más destacados fue que el desarrollo de la modali-

dad colectiva está asociado a la continuidad del programa piloto. Dadas las dificultades que enfrentan las AP para formar asociatividad, la incertidumbre sobre la continuidad del programa limita sus oportunidades de desarrollo.

Conformar una cooperativa desde el inicio implica tiempo y conocimientos específicos, lo que requiere un importante apoyo para poder concretarse. En ese sentido, la incertidumbre sobre la sostenibilidad económica de la experiencia piloto es una amenaza para su continuidad y el afianzamiento de esta nueva modalidad. Se identifica el convenio Mides-Inacoop como la herramienta que hace posible la experiencia, pero existe la incertidumbre de las cooperativas sobre la posibilidad de sostenerse sin este apoyo.

Por otra parte, otro desafío es cómo profundizar los impactos de género del programa. En general, el programa tiene dos impactos claros en términos de género que son la formalización del trabajo remunerado de cuidados y la reducción del trabajo no remunerado, ambos realizados principalmente por mujeres. Estos efectos no son exclusivos de la experiencia piloto, sino que son atribuibles a todo el programa AP. La diferencia entre ambas modalidades radica en el rol potencial de las cooperativas. Si bien el trabajo de cuidados continúa fuertemente feminizado, la modalidad colectiva ofrece una oportunidad para avanzar en su profesionalización, reconocimiento y visibilización de la tarea. Asimismo, a través de PROCOOP³, las cooperativas podrían ofrecer a las asistentes personales talleres y cursos so-

bre cuidados e igualdad de género que permitan avanzar en el reconocimiento del trabajo de cuidados y en la redistribución del trabajo no remunerado tanto a nivel personal como a través de la incidencia en el ámbito de los hogares en los que se desempeñan como AP. La profundización de la perspectiva de género en las cooperativas del programa podría contribuir a la identificación de mecanismos para avanzar en la reducción del trabajo no remunerado de cuidados de las familias usuarias, por ejemplo, incorporando nuevas estrategias para suplencias ante licencias de las AP. También se identifica la necesidad de prever en el diseño de la política formas de monitoreo y evaluación del impacto desde una perspectiva de género, incorporando indicadores de reducción, redistribución y reconocimiento.

Otro de los desafíos en esta materia es transformar los estereotipos de género que continúan vigentes en referentes de cuidados que expresan con claridad las preferencias hacia un cuidado femenino, más allá que se piense que tanto hombres como mujeres pueden desempeñar la tarea. La incorporación de asistentes personales hombres a la modalidad cooperativa es otro de los aspectos que puede contribuir en la transformación de estos estereotipos.

En el marco de este enfoque, surgen cuestionamientos acerca de la carga de trabajo que puede significar para las asistentes personales armar o formar parte de una cooperativa, considerando que podría significar un aumento del tiempo dedicado al trabajo y no necesariamente remunerado.

² Programa formativo generado a través de un convenio entre INACOOOP e INEFOP con la participación de CUDECOOP

³ El PROCOOP es un programa formativo que incluye actividades de capacitación y cursos prácticos para cooperativas, precooperativas y otras organizaciones de la economía social.

Recomendaciones Políticas

Desde el análisis de los resultados de la evaluación y la realización de talleres con los distintos actores involucrados, surgen orientaciones de política pública. Estas se estructuran en cuatro dimensiones o ejes de trabajo:

- Conformación y gestión: elementos vinculados a la superación de dificultades sobre la conformación y gestión de las cooperativas, que fortalezca sus capacidades para el desarrollo del servicio, garantizando sostenibilidad y mejoras en la calidad.
- Condiciones de trabajo de las Asistentes Personales: relacionado a la mejora continua de las condiciones laborales de las AP, atendiendo sus demandas y necesidades.
- Formación y capacitación: mejoras en la formación que reciben las AP, así como la identificación de necesidades de capacitación.
- Reconocimiento, valoración social y redistribución del trabajo de cuidados: elementos que fortalezcan el programa AP, que generen mayor visibilización social, así como una mayor valoración y reconocimiento de las tareas de cuidados y la labor de las AP.

Desde la dimensión de conformación y gestión se plantea fortalecer la clarificación de los roles dentro del programa. Además, se encuentra la necesidad de iniciativas que refuercen el enfoque de cuidado como derecho y sensibilice a las distintas personas involucradas. También se destaca trabajar en la facilitación de espacios de asesoramiento técnico para las AP desde lo legal, la gestión administrativa y lo psicosocial. Otro punto a trabajar es el mejoramiento de la gestión de licencias a través de estrategias colaborativas entre cooperativas para disponer de AP que las cubran. Un último foco de trabajo está orientado a fortalecer la gestión administrativa y financiera de las cooperativas. Las evaluaciones de seguimiento continuo de la modalidad cooperativa también se presentan como un elemento a instalar, para lograr visualizar los avances y los aspectos que hay que continuar mejorando.

Sobre la dimensión vinculada a las condiciones laborales de las AP se plantea, al igual que en la modalidad individual, la consolidación de un equipo de apoyo y que se efectivice el uso del plan personalizado. Desde la modalidad colectiva, también se ve como necesario implementar acciones de mayor involucramiento de las AP en la gestión cooperativa.

En materia de formación y capacitación, se identifica la búsqueda de estrategias que respondan a las necesidades e intereses de población de las AP. Surgen posibilidades de alianzas con instituciones formadoras de los distintos departamentos, así como las oportunidades que puedan surgir desde la institucionalidad pública nacional. También está presente el fortalecimiento del curso de atención a la dependencia para cubrir la demanda existente. Se recomienda generar instancias de formación para el resto de los actores involucrados en el programa, más allá de las asistentes personales. Instancias orientadas a brindar información sobre los roles y responsabilidades, además de abordar temas clave como la perspectiva de género y el reconocimiento de la tarea de cuidados.

Por último, dentro del eje reconocimiento, valoración social y redistribución del trabajo de cuidados surge la importancia de reforzar la difusión y promoción del programa AP, especialmente de la modalidad colectiva. Se identifica la difusión para toda la ciudadanía de “buenas experiencias” de la modalidad. Además, el desarrollo de iniciativas que promuevan una mayor valoración social resulta clave, que enfatizen el rol de las asistentes personales y la función social del trabajo de cuidados. Se plantea que estas iniciativas puedan desarrollarse teniendo en cuenta también los medios de comunicación locales. Por último, se subraya la importancia de definir una línea de trabajo que tenga por objetivo mejorar la redistribución del trabajo de cuidados en las familias. Se visualiza como importante ahondar en las discusiones en materia de corresponsabilidad que permitan clarificar un panorama de acciones futuras que la promuevan.

Recomendaciones transversales

- Surge la importancia de pensar a futuro las acciones de fortalecimiento y mejora del programa de manera integral, reconociendo las dificultades de ambas modalidades, entendiendo que actualmente los binomios en modalidad individual representan más del 98%. Se señala como prioridad el trabajo para mejorar la situación de las trabajadoras que no se encuentran en las cooperativas.
- Se subraya la importancia que el futuro trabajo tenga como punto de apoyo central al Comité Consultivo de Cuidados, entidad clave asesora en materia de las políticas de cuidado.
- Buscar estrategias para afianzar mecanismos interinstitucionales, para el involucramiento y trabajo conjunto con otros actores que estuvieron por fuera de la experiencia y se reconoce la pertinencia de que tengan una participación en el programa.

Trabajar de manera integral en la profundización de la perspectiva de género en las distintas fases del programa: diseño, implementación, monitoreo y evaluación, en articulación con otras áreas y actores involucrados en la temática.