

INFORME FINAL

Convocatoria “INNOVACIONES EN POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA ECONOMÍA DEL CUIDADO”

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

Responsables:

Soledad Salvador - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR)
Florencia Krall - Dirección de Cuidados, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Equipo técnico de CIEDUR: Lorena Alesina, Valentina Ríos

Trabajo de campo: María Bianchi, Eliana Diaz, Valentina Ríos y Lorena Alesina.

INFORME FINAL

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

Mayo 2025.

Elaboración del informe:

Centro Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Uruguay (CIEDUR)

Responsables:

Soledad Salvador - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR)

Florencia Krall - Dirección de Cuidados, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Equipo técnico de CIEDUR: Lorena Alesina, Valentina Ríos

Trabajo de campo: María Bianchi, Eliana Díaz, Valentina Ríos y Lorena Alesina.

El equipo de la Dirección de Cuidados que colaboró en la revisión del documento y generación de aportes durante todo el proceso de trabajo estuvo integrado por Lucía Belén (adjunta de la Dirección de Cuidados, Manuel Píriz y Cecilia Vide (Equipo de Planificación y Seguimiento del MIDES).

El estudio, llevado a cabo entre los meses de agosto 2023 y noviembre 2024 y ha sido elaborado en el marco del proyecto *Alianzas para el cambio en la Economía del Cuidado*, liderado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo-GRADE, en colaboración con el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) y La Alianza Global por los Cuidados (GAC), con el financiamiento del International Development Research Centre (IDRC) de Canadá.

La información sobre el proyecto y las iniciativas se encuentran en: <https://sites.google.com/view/careeconomylaac/proyecto?authuser=0>



Ministerio
de Desarrollo Social

Secretaría Nacional
de Cuidados y
Discapacidad



ISBN: 978-9974-630-23-9

Derechos de autoría: este informe se distribuye bajo la licencia CC BY-NC-SA 4.0¹

¹Se puede compartir el material siempre que cumpla con las siguientes condiciones: otorgar la debida atribución, no utilizar el material con fines comerciales y distribuir cualquier obra derivada bajo la misma licencia.

Índice:

Resumen ejecutivo	4
Introducción	6
Antecedentes	8
Objetivos y metodología del proyecto	12
Desarrollo de la experiencia piloto y la valoración de los informantes clave	17
Etapas y gestión de la experiencia piloto	17
Etapas iniciales	17
Otros actores relevantes del proceso	20
Valoraciones del proceso según algunos actores	22
Características de las cooperativas	24
Características generales de las asistentes personales y de las personas referentes de cuidado en modalidad cooperativa	30
Asistentes Personales	30
Referentes de Cuidado	33
Fortalezas y potencialidades de la modalidad cooperativa. Análisis cuantitativo y cualitativo	37
Conformación y gestión	37
Facilitadores para las familias	40
Condiciones de trabajo de las AP	45
Dificultades y amenazas que se perciben de la modalidad cooperativa	50
Conformación y gestión	50
Dificultades para las familias	53
Condiciones laborales de las asistentes personales	54
Formación de asistentes personales	58
Formación en la modalidad cooperativa: ventajas, oportunidades y tensiones	58
Género en la formación de AP	60
Necesidades de formación percibidas	62
La dimensión de género en la experiencia piloto	66
Perspectiva de género en la política	66
Reconocimiento de la tarea de cuidados y estereotipos de género	68
Reducción y redistribución del cuidado no remunerado	70
Principales conclusiones	72
Recomendaciones de política pública	74
Recomendaciones transversales	74
Conformación y gestión	75
Condiciones de trabajo de las Asistentes Personales	77
Formación y capacitación	78
Reconocimiento, valoración social y redistribución del trabajo de cuidados	79
Bibliografía de referencia	82
Anexos	83

Resumen ejecutivo

En 2022 se introdujo la modalidad de provisión colectiva del Programa Asistentes Personales, desarrollada a través de cooperativas como herramienta para mejorar el funcionamiento del programa, que contemple los derechos de todas las personas involucradas, favorezca la resolución de conflictos y un mejor seguimiento y asesoramiento para las trabajadoras. El avance hacia la provisión del servicio en modalidad colectiva es una demanda de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al trabajo y asesoramiento en materia de cuidados.

El presente estudio buscó valorar si la nueva modalidad colectiva de prestación del servicio de Asistentes Personales (AP), a través de cooperativas, contribuye con la igualdad de género, reduciendo la carga de cuidados de los hogares y promoviendo un mayor reconocimiento del trabajo de las asistentes personales. La reducción de la carga de cuidados en los hogares se vería favorecida si se mejora el acceso y la permanencia en el programa. A su vez, la mejora en la calidad del servicio impacta en un mayor reconocimiento del trabajo de las asistentes personales.

Para el abordaje de estos objetivos, se diseñó una metodología mixta, que combina técnicas de relevamiento y análisis cuantitativa y cualitativa. La técnica cuantitativa se basó en encuestas a Asistentes Personales y referentes de cuidados de los

beneficiarios del programa. La técnica cualitativa se basó en entrevistas en profundidad a informantes claves y entrevistas semi estructuradas a Asistentes Personales y referentes de cuidados seleccionados.

Como resultado del estudio se destaca una percepción positiva acerca del desarrollo de la experiencia piloto, así como la buena voluntad entre todas las partes para afrontar los desafíos. Si bien predomina la percepción de que el programa AP tiene un impacto favorable en términos de igualdad de género, no se logran identificar acciones tangibles con este propósito, ni en el diseño del proyecto piloto ni en la implementación del mismo. De todas formas, se valora que la modalidad colectiva a través de cooperativas ha logrado mejorar ciertos procesos que hacen a un mayor reconocimiento de la tarea de las asistentes personales y reducir los tiempos de selección de la AP y la gestión en la contratación del servicio, así como otros inconvenientes que se generan en la modalidad individual con el pago del despido, la suplencia en las licencias, entre otras.

Finalmente, tras el análisis de las fortalezas, dificultades y oportunidades de mejora, se plantean recomendaciones que abordan la conformación y gestión de las cooperativas, las condiciones laborales de las asistentes personales, los espacios de formación y capacitación y el fortalecimiento del reconocimiento, el valor social y la redistribución del

trabajo de cuidados. Dichas recomendaciones se trabajaron en dos talleres con participación de actores de

gobierno, de las cooperativas, de la sociedad civil y las propias Asistentes Personales.

Introducción

El presente informe, es el resultado del estudio realizado por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR) en coordinación con la Dirección de Cuidados del Ministerio de Desarrollo Social, en el marco de la convocatoria “Fondo para investigaciones aplicadas y colaborativas para América Latina y el Caribe sobre Innovaciones en Políticas Públicas orientadas a la Economía del Cuidado”, realizada por GRADE en febrero del 2023. En ese marco, CIEDUR y la Dirección Nacional de Cuidados presentan el proyecto titulado “Programa de Asistentes Personales en Uruguay: ¿una apuesta a la igualdad de género?”, que se desarrolló en los meses de agosto 2023 a noviembre 2024.

La convocatoria buscaba financiar propuestas de proyectos de países de América Latina y el Caribe con el fin de promover las innovaciones de políticas públicas orientadas a la economía del cuidado (de gobiernos nacionales, regionales o locales), basadas en evidencia rigurosa y en el trabajo colaborativo de instituciones públicas e investigadores. Un foco importante de la convocatoria es que las propuestas debían considerar la contribución de la política pública a la igualdad de género y para ello proponen utilizar el marco de las 5R que significa valorar si la política está contribuyendo con el Reconocimiento, la Reducción y la Redistribución del trabajo de cuidados no remunerado, pero también si Recompensa y Representa a las trabajadoras remuneradas.

El objetivo del presente estudio fue valorar si la nueva modalidad colectiva de prestación del servicio de Asistentes Personales (AP), a través de cooperativas, contribuye con la igualdad de género, reduciendo la carga de cuidados de los hogares y promoviendo un mayor reconocimiento del trabajo de las asistentes personales. La reducción de la carga de cuidados en los hogares se vería favorecida si se mejora el acceso y la permanencia en el programa. La mejora de la calidad del servicio impacta en un mayor reconocimiento del trabajo de las asistentes personales. Las AP son en su mayoría mujeres de niveles socioeconómicos medios y bajos, que han realizado históricamente esta tarea en forma precaria, mal remunerada y con poca valoración social. A su vez, quienes la realizan en forma no remunerada en los hogares son mujeres que lo asumen como una obligación moral y socialmente impuesta, dejando de lado su vida personal y laboral. A su vez, la población en situación de dependencia puede

seguir aumentando en función del envejecimiento poblacional y la población infantil en situación de dependencia tiende a concentrarse en sectores vulnerables donde los recursos para solventar la situación son muy limitados.

La Dirección de Cuidados cuando diseña el programa plantea entre los problemas a abordar: la escasa oferta, tanto pública como privada, para el cuidado de personas en situación de dependencia severa, que la oferta de servicios de cuidado para esta población está fuertemente mercantilizada, por lo cual sólo acceden las personas que pueden costear el servicio; el escaso seguimiento y sistematización de los servicios que ofrecen las empresas y de las condiciones de sus trabajadoras, y que es un trabajo fuertemente feminizado y desvalorizado. A su vez, se veía que quienes no pueden costear el cuidado domiciliario optan por la institucionalización donde también las condiciones de los servicios son precarias para quienes no pueden acceder a una oferta de mayor calidad por sus elevados costos. (MIDES, 2022)

Se espera que la identificación de las mejoras que aporta la provisión colectiva, así como de las dificultades que se enfrentan, genere aportes concretos para contribuir con la igualdad de género en el rediseño del programa que realice el próximo gobierno (2025-2029).

El documento se ordena en varios capítulos. En primer lugar, se presentan los antecedentes de la experiencia piloto (cap.2), luego los objetivos y metodología del estudio (cap.3) para pasar posteriormente al análisis de los hallazgos. Dicho análisis se ordena en seis capítulos: una presentación general del contexto de la experiencia colectiva, con las etapas, las valoraciones de los actores y las características principales de las cooperativas involucradas (cap.4); un capítulo con la descripción de las características de la población objetivo del estudio, las asistentes personales en modalidad colectiva y las personas referentes del cuidado de las y los beneficiarios del programa (cap.5). Posteriormente, dos capítulos que analizan las fortalezas y potencialidades de la modalidad colectiva (cap.6), y las principales dificultades y amenazas (cap.7). Los capítulos 8 y 9, profundizan en dos dimensiones clave del análisis, la formación de las asistentes personales y la incorporación de la perspectiva de género en la modalidad cooperativa. Por último, se presentan una serie de recomendaciones para la política pública.

Antecedentes

En noviembre de 2015, se aprueba la Ley N° 19.353 de Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. En su artículo 3 se definen los cuidados como derecho humano y función social:

“Cuidados: las acciones que las personas dependientes deben recibir para garantizar su derecho a la atención de las actividades y necesidades básicas de la vida diaria por carecer de autonomía para realizarlas por sí mismas. Es tanto un derecho como una función social que implica la promoción del desarrollo de la autonomía personal, atención y asistencia a las personas dependientes” (Ley 19353, art.3)

Asimismo, define al Sistema de Cuidados como un conjunto de prestaciones, servicios y regulaciones:

“Sistema de cuidados: el conjunto de acciones públicas y privadas que brindan atención directa a las actividades y necesidades básicas de la vida diaria de las personas que se encuentran en situación de dependencia. Comprende un conjunto articulado de nuevas prestaciones, coordinación, consolidación y expansión de servicios existentes, como asimismo la regulación de las personas que cumplen servicios de cuidados”. (Ley 19353, art.3)

Bajo este marco normativo, se concibe al SNIC como el conjunto de acciones y programas que se implementan en relación con cinco componentes: Servicios, Regulación, Formación, Gestión de la Información y el Conocimiento, y Comunicación.

El Programa de Asistentes Personales fue uno de los primeros servicios que se reguló en el marco del SNIC, a través del Decreto Nro. 117.016 de 2016. Este programa brinda cuidado en domicilio a personas con dependencia severa -menores de 30 años o mayores de 80 años- a través de un subsidio para la contratación de una Asistente Personal (puede ser de 0%, 33%, 67% o 100%).

La modalidad original de prestación del servicio es de provisión individual donde la persona beneficiaria selecciona a su AP, con quien no puede tener relaciones de consanguinidad, en base a un listado de quienes han realizado el curso de Atención a la Dependencia que brinda el programa. Ello genera una relación contractual entre quien recibe la prestación y quien la provee. La provisión individual del servicio se implementa a través del Banco de Previsión Social (BPS), y es la modalidad que perdura para la mayoría de los binomios conformados, entendiendo por binomio la relación entre una persona usuaria y su asistente personal.

Desde la instalación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en 2015, se puso especial interés en incluir la perspectiva de género en todas sus acciones. Pero, el desarrollo de políticas innovadoras como el programa de Asistentes Personales impuso desafíos para concretar dicho propósito. Uno de los más presentes desde su implementación fue la inquietud de quienes solicitaban el servicio respecto a por qué no podía percibir la remuneración como AP el familiar que ya venía realizando la tarea. Otro desafío que planteaba la academia y la sociedad civil en el ámbito del Comité Consultivo de Cuidados es el tema de que si el baremo de Dependencia utilizado para otorgar el beneficio sólo mide las necesidades de cuidado de quien es usuario, pero no considera la carga de cuidados de quien brinda los cuidados en forma no remunerada en el hogar, se está invisibilizando una cara de la díada de los cuidados y no ambas (receptor y proveedor/a de cuidados).

Previo a la realización de este estudio se contaba con dos evaluaciones del programa realizadas por la Dirección de Evaluación y Monitoreo del MIDES (una en 2020 y otra en 2021). La evaluación del 2020 es cualitativa y en 2021 se complementó con una evaluación cuantitativa. Dichas evaluaciones permiten identificar un conjunto de fortalezas y debilidades en el funcionamiento del programa. Las debilidades identificadas en dichas evaluaciones y las recomendaciones que surgen desde el Comité Consultivo de Cuidados² y la Red Pro Cuidados al finalizar la gestión pasada, son los antecedentes que sustentan la innovación introducida en 2022 de una experiencia piloto del Programa de Asistentes Personales a través de la provisión colectiva.

El objetivo de la experiencia piloto fue mejorar las condiciones de funcionamiento del programa, a través de herramientas que favorezcan la resolución de conflictos y un mejor seguimiento y asesoramiento para las y los trabajadores. En un marco que contemple los derechos de cada parte y brinde mayor estabilidad jurídica (Sistema de Cuidados, 2024).

La experiencia piloto planteó como objetivo general *“aportar a la optimización y eficiencia del Programa de Asistentes Personales incorporando al mismo, cambios en las condiciones generales del funcionamiento a fin de garantizar el acceso a cuidados de calidad de las personas en situación de dependencia severa que residen en sus domicilios, en un marco de corresponsabilidad y equidad”*³. Los cambios que se introducen y los impactos que se esperan obtener, toman como punto de partida los resultados que surgen de la evaluación cualitativa y cuantitativa del programa de asistentes personales en modalidad

² El Comité Consultivo de Cuidados es un órgano conformado por representantes de las organizaciones sociales, los trabajadores, la academia y los prestadores privados de servicios de Cuidados. Tiene como objetivo asesorar a la Dirección de Cuidados de la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad, y por su intermedio a la Junta Nacional de Cuidados, en relación al cumplimiento de los objetivos, políticas y estrategias del SNIC.

³ Documento base de la experiencia piloto. Mides, 2022.

individual. En dichas evaluaciones, se identifican los puntos fuertes del programa y un conjunto de tensiones y aspectos a mejorar, sistematizados en el documento base de la experiencia piloto.

En la modalidad individual, las familias y personas responsables del cuidado de la persona dependiente identifican el programa de asistentes personales como un “alivio” de la carga de cuidados, que se traduce en una liberación de tiempo y alivio emocional o del estrés para la principal persona cuidadora, que en la mayoría de los casos son mujeres. También se destaca como logro del servicio, una mejora en la calidad de vida de las personas en situación de dependencia y la importancia del subsidio económico que brinda el programa, permitiendo acceder a cuidados sin afectar directamente la economía familiar. Asimismo, se valora positivamente poder contar con un/a asistente personal de manera legal y regularizada.

En el colectivo de asistentes personales, el principal aspecto que se destaca es el aporte del programa a la profesionalización del sector de trabajo de los cuidados, apuntando a la formalización de los y las trabajadores/as. Se considera que éste, es un aspecto altamente valorado por las personas que trabajan como asistentes personales, con la formación en Atención a la Dependencia que brinda el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), como un pilar central del Programa.

En relación con los puntos débiles o aspectos a mejorar, la evaluación identifica varias dimensiones. En primer lugar, se plantea que el programa en modalidad individual ofrece información escasa sobre cuestiones contractuales, salario, licencias que corresponden a las asistentes personales y el pago del despido. Asimismo, surge como insuficiente la cantidad de horas de trabajo del asistente personal que ofrece el programa (80 horas mensuales). La gran mayoría de las referentes de cuidado argumentan la necesidad de contar con más horas de servicio y que puedan desempeñar tareas de cuidados los fines de semana. Otro aspecto problemático es la falta de supervisión y seguimiento del binomio conformado, por parte del BPS y del programa. Asimismo, el trabajo de cuidados a personas con dependencia severa en el hogar expone a las asistentes personales a situaciones de estrés, altas cargas emocionales y diversas situaciones problemáticas, identificándose una falta de acompañamiento y seguimiento por parte de las instituciones responsables del servicio a las asistentes personales, lo que profundiza la soledad de la tarea.

Un punto clave del Programa de Asistentes Personales refiere a la formación, si bien se reconoce el valor del curso de Atención a la Dependencia, se expresa tanto desde las familias como desde las asistentes personales, la importancia de contar con formación específica en relación con los distintos tipos de discapacidad. La evaluación cualitativa identifica también los motivos por los cuales algunas

familias habiendo postulado al programa y recibido la prestación, luego no conforman el binomio. Entre los motivos se destaca, el hecho de no estar dispuestas a asumir el riesgo de tener que pagar un despido, a requerir mayor flexibilidad horaria en el servicio, o la necesidad de una formación específica que no tienen las asistentes personales.

Por último, se identifica el desconocimiento de los derechos laborales y de las condiciones del contrato laboral, tanto por parte de las asistentes personales como de las familias, y también poca claridad en la definición de las tareas que las asistentes personales deben realizar.

En el año 2023, al inicio de este estudio, el Programa de Asistentes Personales tenía aproximadamente 6.000 binomios conformados y 4308 asistentes personales, de las cuales el 98,7% trabajaba en la modalidad individual, el 1% de las AP se encontraba trabajando en la modalidad colectiva y el 0,3% trabajaba en ambas modalidades. (Sistema de Cuidados, 2024)

En octubre del 2023, al momento de iniciar el trabajo de campo, en el marco de la experiencia piloto había solo 3 cooperativas con binomios conformados, 1 en Salto y 2 en Tacuarembó, 62 asistentes personales trabajando en esas cooperativas y 80 personas usuarias de esta modalidad.

En suma, el proyecto busca evaluar la experiencia en la modalidad de prestación colectiva del programa Asistentes Personales en el acceso y la calidad del servicio, buscando identificar si ello contribuye con la reducción de la carga de cuidados en el hogar y el reconocimiento del trabajo que realizan las Asistentes Personales a través de su formación, contención y acompañamiento.

Objetivos y metodología del proyecto

El objetivo general del proyecto es:

- 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).

Los objetivos específicos que se abordan en este informe son:

- Evaluar si la modalidad colectiva facilita la adhesión al Programa de Asistentes Personales y su permanencia, analizando los incentivos, obstáculos y facilitadores para el uso efectivo del servicio. Ello redundará en una reducción del trabajo de cuidados en el hogar en la medida que se facilita el acceso y la permanencia en el programa.
- Valorar si la nueva modalidad impacta en una mejora del trabajo de las Asistentes Personales y una mayor percepción del reconocimiento de su tarea.

Para el abordaje de estos objetivos, se diseña una metodología mixta, que combina técnicas de relevamiento y análisis cuantitativas y cualitativas.

Se presenta, a continuación, la síntesis de encuestas y entrevistas realizadas entre octubre de 2023 y abril de 2024.

Técnica	Fuente	Cantidad
Entrevistas en profundidad	Actores clave a nivel de gobierno, sector cooperativo, sindicato, sociedad civil y cooperativas	17 entrevistas: 11 individuales y 6 grupales. En total, 29 personas. ⁴
Encuestas telefónicas	Asistentes personales en modalidad colectiva	59 AP (total 62)
Encuestas telefónicas	Referentes de cuidado de personas usuarias en modalidad colectiva	46 RC (total 90)
Entrevistas semi estructuradas	Asistentes personales en modalidad colectiva	12 Asistentes Personales
Entrevistas semi estructuradas	Referentes de cuidado de personas usuarias en modalidad colectiva	11 Referentes de cuidados de usuarios/as

⁴ Se presenta en Anexo 1 el listado completo de personas entrevistadas con su referencia para el análisis.

Los actores clave relevantes a ser entrevistados al inicio del estudio se seleccionaron en diálogo con la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad, y en forma articulada se realizaron las comunicaciones y convocatorias.

Las entrevistas a actores clave fueron realizadas por el equipo técnico responsable del estudio, y se realizaron mayoritariamente de manera presencial, solo 4 fueron virtuales. Se consideró necesario viajar a los territorios específicos donde se implementa la experiencia piloto, para conocer directamente a las personas involucradas y su contexto. Se realizaron 8 entrevistas en Tacuarembó y Salto con actores territoriales (referentes del MIDES, de INACOOOP, y responsables de las cooperativas).

Al momento de realizar el relevamiento, se identificaron un total de 80 binomios en modalidad cooperativa: 42 binomios en el departamento de Salto y 38 en Tacuarembó. Si consideramos al total de personas usuarias activas en el Programa de Asistentes Personales al 2023⁵, esto representa el 10,3% del total de personas usuarias activas en Salto y el 18,8% de las personas usuarias de Tacuarembó.

En el caso de las encuestas telefónicas a asistentes personales y referentes de cuidado de personas usuarias en modalidad colectiva, el propósito fue llegar a la totalidad de los casos. De un total de 62 AP en modalidad cooperativa se logró encuestar a 59, solo 3 fueron inubicables. Entre las y los referentes del cuidado de las personas usuarias, de los 90 contactos suministrados desde el Mides, 46 fueron ubicables y respondieron, 1 persona era referente de 2 usuarios⁶. La cantidad de casos encuestados de RC en modalidad colectiva, no permite llegar a conclusiones generalizables a este universo ni realizar cruce de variables garantizando la validez, sin embargo arroja información relevante para un análisis primario y de carácter exploratorio.

Se contó con 2 encuestadoras que realizaron las llamadas y encuestas telefónicas a AP y RC, a través de formularios elaborados con google form, previamente puestos a consideración del equipo técnico de la Dirección de Cuidados, desde donde se recibieron aportes.

La selección de los casos a entrevistar entre las asistentes personales y referentes de cuidado se realiza luego de haber concluido las encuestas, a partir de las bases de datos generadas, contemplando las siguientes dimensiones:

⁵ Información 2023 obtenida del *Informe Anual 2023* del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

⁶ De los 43 casos restantes: 28 casos fueron inubicables o no respondieron los mensajes; 7 contactos dejaron de ser parte de la población usuaria de la cooperativa y no obtuvimos información sobre el motivo, 6 declaran estar sin asistente personal al momento de la llamada y en 2 casos nos informan que la persona usuaria falleció.

- Participaron en las dos modalidades (individual y colectiva)⁷
- Edad de la persona con dependencia (menores de 30 o mayores de 80)
- Diferentes territorios (Salto y Tacuarembó) / Diferentes cooperativas (Mepakís, Coopsoacs, Coosomut)
- Diferentes responsabilidades de cuidado no remunerado⁸
- Disponibilidad para responder

Se realizó un listado de titulares y suplentes para los 2 departamentos.

Las entrevistas a AP y RC fueron realizadas de manera presencial en Tacuarembó y Salto, por las mismas personas que realizaron las encuestas, lo que facilitó el contacto y la confianza para el momento de la entrevista. El proceso para concretar las entrevistas a RC enfrentó varias dificultades, debido al escaso tiempo disponible que declaran tener, así como por algunas dificultades para conseguir un espacio apropiado para realizar la entrevista, por las condiciones habitacionales de la población objetivo o por sus dificultades para trasladarse a otro sitio. Tanto en el caso de las AP como de las RC varios casos seleccionados requirieron ser sustituidos por las dificultades para concretar la entrevista.

En el caso de los informantes clave, las dimensiones relevadas en las entrevistas fueron:

CONTEXTO GESTIÓN	-	1. AP en el SNC
		2. Causas del piloto / Demandas
		3. Antecedentes internacionales
		4. Etapas, Gestión y Actores modalidad colectiva
		5. Rol Inacoop
		6. Rol SUAP
		7. Valoraciones del proceso
		8. Perspectiva de género en el diseño
		9. Rol de la sociedad civil y otros actores relevantes
COOPERATIVAS Y SU PROCESO	Y	10. Razón del desarrollo de la modalidad a través de cooperativas y principales características de las cooperativas.
		11. Conformación de cooperativas y sus dificultades
		12. Apoyos requeridos por las cooperativas
		13. Diferencias entre las cooperativas de trabajo y las cooperativas sociales
		14. Diferencias entre las AP socias de las cooperativas y AP

⁷En el caso de las referentes de cuidado de personas usuarias, solo 2 de las encuestadas declara haber participado del programa en las 2 modalidades, solo a uno de estos casos se logra entrevistar.

⁸En el caso de las AP, son muy pocas las que responden que realizan tareas de cuidado no remunerado de personas dependientes.

	dependientes
	15. Gestión de las dificultades en la modalidad colectiva
	16. Ventajas de la modalidad colectiva
	17. Tensiones de la modalidad colectiva
	18. Perspectiva de género en las cooperativas
IMPACTO DE GÉNERO Y FORMACIÓN	19. Desafíos para la continuidad de las cooperativas
	20. Impacto en las desigualdades de género: reconocimiento, reducción y redistribución
	21. Formación en la modalidad cooperativa
	22. Género en la formación

Las dimensiones relevadas en las entrevistas a asistentes personales y referentes de cuidado fueron:

Asistentes Personales	Referentes de cuidado
Principales cambios entre provisión colectiva/individual	Principales cambios entre provisión colectiva/individual
Valoraciones de mejoras / dificultades	Valoraciones de mejoras / dificultades
Cambios en la gestión del programa	Cambios en la gestión del programa
Cambios en las condiciones de trabajo de las AP	Cambios en los arreglos familiares de cuidado, redistribución, reducción.
Cambios en el vínculo familia/AP	Cambios en el vínculo familia/AP
Cambios en la formación de las/os AP	Cambios en la formación de las/os AP
Cambios en la valoración/reconocimiento de las tareas del AP	Cambios en la valoración/reconocimiento de las tareas del AP
Incentivos y obstáculos para el uso del programa	Incentivos y obstáculos para el uso del programa

El análisis de encuestas se realizó a partir de las dos bases de datos generadas de los google form correspondientes, que permitieron crear los gráficos y tablas necesarias. Las entrevistas fueron desgrabadas y codificadas, elaborando matrices de datos que facilitaron el análisis comparado de los discursos para cada dimensión definida.

A todas las personas entrevistadas y encuestadas se les presentó una carta enmarcando el proyecto y dando las garantías de confidencialidad y anonimato de la información relevada.

Finalizado el análisis primario de encuestas y entrevistas, el diseño metodológico definió la realización de dos instancias de taller en los territorios donde se desarrolla la experiencia piloto (Tacuarembó y Salto), con los actores intervinientes en el estudio (informantes clave entrevistados y asistentes personales en modalidad cooperativa), con el objetivo de poner en consideración los resultados preliminares del análisis y poder profundizar sobre la formulación de las recomendaciones.

Desarrollo de la experiencia piloto y la valoración de los informantes clave

El desarrollo de la experiencia piloto se sustentó en iniciativas que ya se venían proponiendo desde el período anterior de gobierno, pero no se implementó por falta de recursos económicos. De todas formas, dado el desarrollo que ha tenido el programa con casi 6.000 usuarios/as en la modalidad individual, es casi inimaginable que el piloto pueda sustituirlo, pero debería ser una alternativa disponible en todo el territorio nacional.

Etapas y gestión de la experiencia piloto

Etapas iniciales

La modalidad de provisión colectiva del programa de Asistentes Personales a través de la gestión cooperativa inicia su implementación a partir de la construcción de un proyecto piloto que conforma el primer binomio en agosto del 2022. Esta modalidad, contemplada desde el inicio del programa⁹, es el resultado de un proceso de trabajo de años por parte de diversas evaluaciones y propuestas desde distintos actores.

Con el propósito de avanzar hacia esta modalidad, se revisaron diversas experiencias internacionales de estudios y prácticas desarrolladas, que complementan los antecedentes mencionados anteriormente y constatan la pertinencia en el avance de la provisión colectiva del servicio de asistentes personales. Las informantes entrevistadas, destacan que el servicio de cuidados a través de cooperativas es el resultado de un proceso de reflexión y construcción de políticas en el tema:

“...se logró avanzar en todo lo que fue la política de cuidados más general, la creación del sistema nacional integrado de cuidados. Y se empezó a explorar la posibilidad de que como pasaba en otras partes también en ese sistema pudieran operar cooperativas. Pero esto no cuajó enseguida, sino que demoró bastante.” (IC-sociedad civil).

El inicio del proyecto se da a partir de una experiencia con el BID de reuniones entre decisores/as de políticas y personas expertas en el tema de la región para la elaboración de un documento de propuesta del plan piloto. Elaborado este documento, se definieron los territorios en los cuales se llevaría a cabo la experiencia piloto. En un inicio, se consideraron aquellos departamentos que combinaran la presencia de cooperativas activas con una masa social suficiente para respaldar el trabajo. Así, los departamentos seleccionados fueron Colonia,

⁹ Decreto N° 117/016 Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/117-2016>

Tacuarembó y Maldonado. Sin embargo, finalmente se decidió iniciar el piloto en Tacuarembó y Salto, debido al interés de las cooperativas locales en participar en el piloto.

“...lo que se buscó eran cooperativas que quisieran ingresar en este plan piloto, que tuvieran esa impronta de buscar nuevos horizontes o buscar nuevos trabajos y las postulantes fueron dos de Tacuarembó y una de Salto. Por eso ellas ingresan en el plan piloto a pesar de que Salto no era una de las regiones que estaban identificadas al inicio.”
(IC-institucionalidad pública)

A inicios del 2022 se firma un convenio entre la Secretaría Nacional de Cuidados (SNC) y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP) para reforzar la etapa de despegue del piloto, contando con las capacidades técnicas de INACOOOP para el acompañamiento de las cooperativas. También se establece que las cooperativas reciban una partida adicional financiera para la gestión¹⁰ y a fines del 2022 se contrata desde INACOOOP una referente técnica para trabajar específicamente para el convenio firmado.

Posterior a la firma del convenio, comienza el trabajo con las cooperativas interesadas en la modalidad colectiva, que se realiza junto con INACOOOP en el asesoramiento y acompañamiento para este proceso. Cuando las cooperativas están en condiciones para brindar el servicio bajo el Sistema Nacional Integrado de Cuidados se las habilita como proveedoras del BPS. En el caso de las cooperativas de trabajo, se gestionó la exoneración del IVA para quedar en condiciones de igualdad con las cooperativas sociales.

Posteriormente, inicia un proceso de difusión y acercamiento del piloto en los territorios donde se desarrollan. El propósito fue brindar información y clarificar los objetivos de la política para su implementación. También se realizó un trabajo de difusión externa en la que se hizo un lanzamiento oficial de la provisión colectiva y de convocatoria a personas usuarias y familiares para brindarles información acerca de las dos modalidades del programa.

Organización y gestión

La organización y gestión de la puesta en marcha del piloto se basó fundamentalmente en el trabajo MIDES-INACOOOP bajo el convenio firmado. INACOOOP es la institución que se responsabiliza del asesoramiento a las cooperativas y el MIDES de la implementación del modelo.

¹⁰ Según entrevista realizada a informantes clave en noviembre de 2023. Inicialmente se estableció un 13% que luego ascendió a 18%.

Asimismo, se establece una comisión de seguimiento a nivel central con reuniones mensuales por parte de ambos equipos de trabajo para hacer una revisión del estado de situación. INACCOOP, a través de la referente técnica, es la institución encargada de sistematizar la información mensual de las cooperativas.

Gran parte del proceso de desarrollo del piloto tuvo su trabajo a nivel territorial. En este punto, referentes de gestión territoriales tanto de MIDES (RGT) como de INACCOOP asumieron distintas tareas. Desde el MIDES, los RGT se encargan de la gestión e implementación territorial de todas las prestaciones que involucran al ministerio.

“Orientamos en todo lo que tiene que ver con las prestaciones de Mides, tanto en la intra Mides como para afuera, toda la parte institucional, de articulación interinstitucional que tenga que ver con sistema de cuidados. ...Y en la provisión colectiva estamos como en un rol más de nexos, de facilitar un poco el proceso (...) Y también en realidad, tenemos como un rol activo en cuanto al acompañamiento a la cooperativa.”
(IC-institucionalidad pública)

Los RGT se encargan también de establecer un diálogo con las cooperativas en pos de superar los desafíos que van surgiendo. Asimismo, realizan un trabajo paralelo con las AP del programa para introducirles la nueva modalidad, generando un puente entre las cooperativas y las AP.

“A las asistentes personales se les pide su consentimiento para pasar los datos a la cooperativa, en caso que así lo desee. Y a veces pasamos los datos de la cooperativa a los asistentes para que puedan intercambiar.”
(IC-institucionalidad pública)

Desde INACCOOP se trabajó en dos componentes. Un primer componente a través de las referentes del área de presencia territorial de INACCOOP vinculado a la parte de gestión cooperativa que abarca las inquietudes de cualquier cooperativa como los procedimientos o posibles conflictos. El segundo componente se trabaja con la referente técnica contratada en el marco del convenio para el apoyo de las tres cooperativas, quien se encarga de recabar información del estado de situación de las cooperativas y de apoyarlas en su gestión. Asimismo, se encargó de generar manuales de procedimiento de todo lo que tiene que ver con brindar el servicio por parte de la cooperativa.

Con el cumplimiento de todos los requisitos para el ingreso de la cooperativa al programa AP, se pone en marcha la conformación de binomios para comenzar el trabajo. Una vez se contactan personas interesadas en conformar un binomio con

la cooperativa, se realiza una entrevista a la persona solicitante y/o a su referente de cuidado para conocer las necesidades de cuidado y los requisitos específicos para conformar el binomio (horario requerido, tipo de tareas a realizar, entre otras). De acuerdo con las características y preferencias de las AP de cada cooperativa, esta se encarga de generar un binomio donde los perfiles se ajusten.

Cada cooperativa ha armado su propio proceso de trabajo para concretar los binomios. En algunos casos, la cooperativa le acerca distintos perfiles a las familias y beneficiarios/as de acuerdo con los requerimientos conversados en una primera entrevista. En otros casos, se concreta una entrevista entre las familias y el/la usuario/a directamente con una AP que se ajuste al perfil.

Según algunas informantes clave, el valor agregado del proceso de trabajo de la cooperativa está en la generación de un primer filtro para las familias a la hora de la búsqueda de los perfiles más adecuados. Lo mismo sucede con las Asistentes Personales ya que ellas establecen sus preferencias y disponibilidades. Asimismo, la cooperativa funciona como un canal directo para evacuar dudas y confusiones respecto al trabajo y los requerimientos. También, la cooperativa se encarga de facilitar las cuestiones administrativas una vez decidido el binomio.

Con el avance en el desarrollo de esta modalidad, se ha empezado a implementar la firma de un acuerdo de trabajo entre beneficiarios/as y AP.

Otros actores relevantes del proceso

También se destacan otros actores relevantes involucrados, tanto desde la institucionalidad pública como desde la sociedad civil más allá de los ya mencionados como actores directos en la fase de diseño y desarrollo del piloto.

A nivel de gestión, otros actores involucrados son BPS y la Dirección General Impositiva (DGI) por cuestiones administrativas en términos de pago y contratación. Se menciona que en el caso de BPS, desde INACCOOP se capacitó al funcionariado de Salto y Tacuarembó sobre el proceso práctico de formación de binomios a través de las cooperativas.

Hubo otras áreas de MIDES involucradas más allá de la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad y los/as referentes de gestión territorial departamentales. Desde el área de planificación se trabajó en la coordinación del diseño del piloto principalmente desde las competencias de Planificación y Seguimiento. Desde el área de Infancia se menciona que estuvieron en un rol principalmente de recepción de las comunicaciones, pero no de incidencia directa.

Desde INMUJERES se percibe que su rol quedó en una especie de “limbo” en su vinculación con la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad. El INMUJERES no tuvo un rol concreto asignado y se percibe que la dimensión de género quedó abordada por la Unidad de Género de la Dirección de Cuidados (integrada por una persona que articulaba con el resto). Desde lo territorial, principalmente en Salto, se enfatizó que las referentes han trabajado en momentos puntuales cuando hay situaciones de atención inmediata y asesoramiento en materia de género.

En cuanto a los actores de la sociedad civil, uno de los más mencionados es el Sindicato Único de Asistentes Personales (SUAP). Desde los tomadores de decisiones sobre la política de AP se señala resistencia desde el SUAP con respecto al modelo cooperativo, así como la falta de una mirada más constructiva de mejora de la política. Desde el lado del SUAP, se aclara que no hubo espacios de diálogo e intercambio en el diseño de la política. Desde otros actores se visualiza que está pendiente la posibilidad de generar contacto entre los tomadores de decisión y el sindicato para continuar con el desarrollo de la modalidad.

“En realidad al principio hubo muchas resistencias. ... más que nada ellos en su discurso traían de que el modelo cooperativo venía a recortar derechos, que los iba también a ir perjudicando, que les iba a sacar trabajo. Yo creo que son más desconocimientos de la modalidad colectiva.” (IC- institucionalidad pública)

También, dentro de la sociedad civil se destaca a la Red Pro Cuidados. La red fue un actor clave para generar un documento de trabajo sobre la modalidad colectiva del programa AP. Además, se destaca su participación activa en el Comité Consultivo de Cuidados y las comisiones de trabajo.

Por último, también se mencionan actores del sector cooperativo como base para el acompañamiento y soporte de todas las cooperativas del país. En este caso se menciona la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) y la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP).

Por último, se identifica como espacio central clave de la política el Comité Consultivo de Cuidados, a pesar de no haber tenido un rol definido en relación a la experiencia piloto. A nivel territorial, se mencionan a las Mesas intercooperativas departamentales como un punto de apoyo importante para el impulso y fortalecimiento de las cooperativas. Con relación a la experiencia piloto se menciona particularmente a la Mesa Intercooperativa de Salto.

Valoraciones del proceso según algunos actores

Entre las personas entrevistadas hay buenas expectativas acerca de los resultados que se puedan alcanzar con el desarrollo de la experiencia piloto del modelo de provisión colectiva a través de cooperativas. Se destaca, a su vez, la buena voluntad entre todas las partes para afrontar los desafíos. Sin embargo, surgen algunas interrogantes y cuestionamientos.

Desde las organizaciones de la sociedad civil se valora como positivo que se haya puesto en agenda y se haya trabajado sobre la provisión colectiva del programa AP, tema pendiente demandado por las OSCs desde la administración anterior. Desde otros actores involucrados en el sistema, aunque no de forma directa en el diseño del piloto, se valora positivamente que se haya iniciado su implementación en el interior del país.

Respecto al diseño del programa, surgen cuestionamientos desde las organizaciones de la sociedad civil, que consideran que el espacio del Comité Consultivo de Cuidados pudo haberse aprovechado mejor si se las hubiera involucrado en dicho proceso. Se señala que el espacio ha sido utilizado principalmente para dar información del desarrollo del piloto, pero que podrían haber tenido un rol más activo en el asesoramiento acerca del diseño y la implementación de la política.

“El año pasado en el Consultivo había poca información sobre cómo se iban conformando las cooperativas y qué tipo de cooperativas eran, en alguna oportunidad sí se informó. (...) ha habido como desfases entre el momento en que la información se hace pública y se hacen los lanzamientos de los programas y los momentos en que se recoge la opinión o que se permite que el Comité Consultivo cumpla con su rol de asesoría a la Secretaría y a través de la Secretaría, a la Junta” (IC-sociedad civil).

“Nosotros nos enteramos un día, de repente en el Comité Consultivo, que va a surgir un plan piloto, que va a ser a través de la provisión colectiva. Es decir, no hubo con anterioridad un pedido de discusión de cómo se iba a implementar. Y eso fue en realidad lo que más malestar generó, porque nosotros cuando nos enteramos ya este plan piloto comenzaba en poco tiempo a funcionar, donde también sabían qué cooperativas eran las que se iban a registrar y donde las autoridades habían tenido también instancias con dichas cooperativas.” (IC-sociedad civil).

Con relación a la inclusión del enfoque de género, es relevante resaltar que en el diseño del piloto no se identificaron menciones explícitas de un proceso de trabajo con este enfoque. Si bien la Secretaría contó con una Unidad de Género integrada por una persona especializada, se menciona que podría haberse trabajado de forma integral con otras áreas y actores que trabajan la perspectiva.

En relación con el proceso de implementación del piloto, algunos informantes claves mencionaron que fue acelerado. Sostienen que no se previó el tiempo necesario para analizar y preparar a las cooperativas dispuestas a ingresar en el programa. En este sentido, se menciona la importancia de estudiar el mercado e incorporar mayores conocimientos a las cooperativas que inician su trabajo en cuidados, en relación al rol de la tarea y sus implicancias.

Se cuestiona también, por parte de las cooperativas, la posibilidad de haber probado en la fase piloto, el trabajo con los usuarios que no tuvieran el 100% del subsidio, con el propósito de observar los diversos escenarios que pudieran surgir en el marco del programa AP.

Por último, se manifestó una preocupación especial por no dejar de lado la necesidad de buscar formas para mejorar las condiciones de trabajo de las AP en modalidad individual, ya que la modalidad colectiva por más que se desarrolle no llegará a cubrir a toda la demanda del programa.

Existe un consenso generalizado que ambas modalidades pueden convivir en todos los departamentos del país, pero se señala como prioridad el trabajo para mejorar la situación de las trabajadoras que no se encuentran en las cooperativas. A raíz de esto, algunos actores enfatizan la importancia de no incentivar una modalidad más que la otra, entendiendo que más del 90% de las AP no se encuentran hoy trabajando en cooperativas.

“Entonces ponían en duda que la modalidad individual no estaba tan buena, pero que sí era mejor la provisión colectiva. Entonces eso tampoco está bueno, porque yo creo que las dos modalidades pueden convivir, y que indudablemente si no llegamos a tener un espacio de negociación colectiva dentro de los consejos de salarios, las dificultades van a seguir existiendo.” (IC-sociedad civil)

Por parte de algunos actores también se reconoce la importancia de reflexionar sobre el proceso realizado hasta ahora antes de continuar avanzando con otras cooperativas, como forma de analizar la sostenibilidad del proceso.

“...no están con una postura... no sé, crítica constructiva o lo que fuera ... No se dio esa cosa fermental que es lo que precisas en un piloto.”

(IC-institucionalidad pública)

De las reflexiones sobre el proceso hasta la fecha surge la importancia de trabajar en la interinstitucionalidad, en el involucramiento y trabajo conjunto de otras instituciones públicas que deberían tener una participación activa en el programa. *“Hay que seguir mejorando, es como en las primeras líneas. Lo que yo plantearía que creo que está faltando es la interinstitucionalidad. Se llegó a esto, pero fue muy interno de la Secretaría donde se trabaja con BPS, se trabaja con INACCOOP, creo que se tuvo alguna reunión con el Ministerio de Trabajo, pero para temas específicos. Falta la interinstitucionalidad y el debate y el involucramiento del sistema.”* (IC-institucionalidad pública)

Características de las cooperativas

Actualmente, la modalidad colectiva a través de cooperativas continúa avanzando. Existen cooperativas que ya se encuentran trabajando en el programa con binomios conformados, otras cooperativas registradas como proveedoras, pero aún sin beneficiarios y por último, existen cooperativas interesadas que están en proceso de cambio de estatuto.

Este estudio se concentra en el análisis de las tres cooperativas que formaron parte del inicio de la experiencia piloto. Dos de las cooperativas se encuentran en el departamento de Tacuarembó, COOSOMUT y COOPSOACS, y una cooperativa en el departamento de Salto, Mepakís. Las tres están integradas en su gran mayoría por mujeres. A continuación, se realiza una breve descripción de sus características principales.

Las dos cooperativas de Tacuarembó son más antiguas y ya se encontraban conformadas trabajando en la prestación de servicios como cooperativas sociales. En el caso de COOPSOACS trabajan como agentes comunitarios en salud y COOSOMUT viene trabajando en los rubros de limpieza, cocina y mantenimiento de espacios verdes. En COOSOMUT las trabajadoras son generacionalmente mayores que el resto.

Son cooperativas grandes con una numerosa cantidad de socios/as y trabajadores/as dependientes. En particular, al iniciar la línea de asistentes personales dentro de la cooperativa, la gran mayoría se incorporaron en calidad de trabajadoras dependientes. Algunas socias cooperativistas fueron capacitadas, pero casi la totalidad de estas decidió continuar trabajando en el rubro que venían haciéndolo dentro de la cooperativa.

“COOSOMUT gestiona varios proyectos, esta es una línea complementaria. Y tiene bien arreglado todos los procedimientos de la cooperativa para su gestión. Además, cuenta con una administrativa, que es la que yo me contacto para hacer las planillas, dudas, trato con un asistente personal, con beneficiarios. En cambio, en COOPSOACS es una de las socias que a su vez es la presidenta, la que se encarga de hacer todo ese contacto y en realidad tiene pocos proyectos a cargo.” (IC-institucionalidad pública)

La cooperativa de Salto por su parte, inicia como una cooperativa de trabajo pequeña que fue ampliándose con el proyecto piloto, incorporando asistentes personales. Mepakís fue la primera cooperativa en entrar al programa de asistentes personales y esta es su línea de trabajo principal. La cooperativa Mepakís desde su inicio ya integró en el estatuto la actividad de asistente personal bajo la ley de creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. La mayoría de las asistentes personales de Mepakís son socias de la cooperativa.

“Inició chica y se fue ampliando de acuerdo a la cantidad de usuarios, de asistentes personales que fuera necesaria de acuerdo a la demanda. La gran diferencia acá es que primero la cooperativa de Salto las contrata como dependientes, pero las incorpora como socias a corto plazo. A diferencia de la de Tacuarembó que las que son dependientes siguen siendo dependientes.” (IC-institucionalidad pública)

La mayoría de las asistentes personales de Mepakís son socias de la cooperativa y se ha establecido un proceso de asociación que lleva tres etapas. Inicialmente se las contrata como una trabajadora dependiente por unos tres meses como período de prueba. Luego de este primer período, la trabajadora entra en una categoría de socia aspirante durante tres meses más. El carácter de socio aspirante permite que la persona concurra a las asambleas con voz, pero no con voto y tampoco pagan cuota social. Una vez concurridos esos seis meses, pasan a ser socias efectivas, con todos los derechos y obligaciones de una socia cooperativista.

Durante el proceso de evaluación surgieron dos temas importantes vinculados a las cooperativas que luego se problematizaron en las entrevistas. Un primer tema tiene que ver con el tipo de cooperativa (social o de trabajo) y un segundo tema es la modalidad de incorporación de las asistentes personales a la cooperativa.

En relación al tipo de cooperativa, si es social o de trabajo, como el propósito inicial del programa piloto fue no incrementar los costos, más allá que era necesario contar con un recurso adicional que aporta INACOOOP, se buscó que las nuevas cooperativas que se formaban fueran de tipo social. Ello generó diferencia con la cooperativa que ya estaba funcionando (Mepakís en Salto) que era una

cooperativa de trabajo y genera costos fiscales. Por ello la solución fue exonerar a dicha cooperativa del pago de esos impuestos.

Pero, de todas formas, hay diferencias sobre la concepción de qué tipo de cooperativa debe promover el MIDES que se integre al programa de AP, más allá de que existe una visión positiva sobre su aporte al programa.

Por un lado, desde el MIDES central se afirmaba que este proyecto piloto del programa de asistentes personales, fortalecería a las cooperativas sociales. Este tipo de cooperativas son impulsadas por el MIDES con el propósito de mejorar las condiciones socioeconómicas de sus socias/os.

“¿Por qué está impulsada por el Mides? [las cooperativas sociales] Porque considera que el 75% de sus socios tienen que tener una situación de vulnerabilidad social o económica. (...) Como tiene muy impulsado la ayuda económica y del Estado tiene determinadas características o determinadas restricciones que tiene que cumplir. Se entiende que la cooperativa social tendría que ser un camino para luego transformarse en una cooperativa de trabajo.” (IC-institucionalidad pública)

“Son dos leyes distintas, la ley de cooperativas sociales y la general de cooperativas. Si bien están mencionadas dentro de la ley general, las cooperativas sociales tienen especificidades bastante distintas a las cooperativas de trabajo. Entre ellas, las cooperativas sociales, el sueldo que pueden cobrar los socios es lo que establece el laudo. O sea, ni más ni menos es exactamente lo que establece el laudo. Con respecto a los aportes a BPS, están exoneradas de todos los aportes patronales. O sea, aportes jubilatorios, FONASA patronal. Están exoneradas de IVA, IRAE, impuesto del patrimonio.” (IC-institucionalidad pública)

En este sentido, se visualiza que el pago extra por binomio conformado aporta en el fortalecimiento de la gestión de las cooperativas, así como el pago del cambio del estatuto que se asume desde el MIDES cuando pasen de cooperativas sociales a cooperativas de trabajo.

Por otra parte, también se trabajó con las cooperativas de trabajo que, si bien pueden generar y distribuir los excedentes, tenían costos extra en comparación a las sociales, tanto en la gestión de la cooperativa como en carga impositiva. Como solución se realizó un decreto de exoneración del IVA para el trabajo bajo el Sistema de Cuidados.

“Si hay una cooperativa trabajando dos actividades, lo que trabaja del sistema de cuidados está exonerado de IVA, lo otro sí tiene que cobrar. Y además la

exoneración de los aportes patronales. Lo de IVA fue un gran logro porque era la diferencia inicial en cuanto se contrataba una o la otra. Cuando se inició, Mides a través del Ministerio de Economía lograron la exoneración de IVA de las cooperativas en el marco de la ley.” (IC-institucionalidad pública)

En general, más allá de las diferencias y el trabajo realizado por parte de las instituciones públicas para generar condiciones similares entre formas de cooperativa, hay una percepción de que tanto cooperativas sociales como de trabajo están desarrollando de forma positiva el programa de asistentes personales en modalidad colectiva.

“...yo creo que el plan se está llevando bien tanto por cooperativa social como por cooperativa de trabajo. Ahí lo veo igual, no le veo dificultad porque a ver, lo que cobra el asistente personal es el laudo de la misma actividad por lo tal cumple con el requisito de la cooperativa social que no puede pasarse. Y la cooperativa de trabajo está pagando ese mismo laudo porque es lo que recibe de BPS. En ese sentido, no veo dificultad. Lo que sí, las cooperativas de trabajo el excedente que van generando, lo pueden llegar a repartir entre sus socios en un futuro. La cooperativa social no. (...) Pero después creo que las dos, tanto social como de trabajo, están llevando adelante una buena gestión.” (IC-institucionalidad pública)

Por otro lado, la sociedad civil vinculadas al mundo cooperativo planteaba preocupación en relación a que fueran cooperativas sociales por la vulnerabilidad de quienes prestan y reciben cuidados, y reclamaban hacer un mayor seguimiento.

“Algunos de los primeros inconvenientes que empezamos a ver y advertir al Ministerio por parte del movimiento cooperativo era esta cuestión de las cooperativas sociales y de trabajo desarrollando este servicio. Y la visión crítica que nosotros hacíamos a que una herramienta como la cooperativa social que está para la inclusión de personas en situaciones de vulnerabilidad sociolaboral fueran las encargadas a su vez de atender otra población con vulnerabilidad social, en este caso más de la necesidad del cuidado personal. Y que era para nosotros importante más bien profesionalizar esos servicios y darle quizás más protagonismo a cooperativas de trabajo que generaran o tuvieran, digamos, otros soportes, otras fortalezas.” (IC-sociedad civil).

Desde la institucionalidad pública territorial también se subraya esta idea y la importancia de respetar los tiempos de las cooperativas, principalmente de las sociales, con el propósito de no incrementar sus vulnerabilidades y fortalecer su trabajo.

El segundo tema de preocupación tuvo que ver con la forma de incorporación de las asistentes personales a las cooperativas donde se encuentran trabajando, ya sea en modalidad de socia cooperativista como trabajadora dependiente. La idea desde el inicio fue que las cooperativas se conformaran con asistentes personales que buscaran ser socias de la cooperativa. Esa es la realidad de Mepakís que ya existía en el momento de implementar el programa piloto. Pero, las otras dos cooperativas funcionaban en otros rubros y no tenían personal formado para incorporarlo al programa. Por dicha situación debieron contratar trabajadoras en modalidad de dependencia, con la idea de que podían pasar a formar parte de la cooperativa y/o la cooperativa formaba a sus socias para trabajar como AP.

En el momento de las entrevistas, se aclaraba que, a los efectos de la gestión del trabajo como asistentes personales, no existen diferencias en cuanto a las tareas, al armado del binomio y sus derechos laborales. La diferencia es sólo en términos de los aportes al BPS que son un costo sólo para las cooperativas de trabajo y, en ese caso, les conviene asociar a sus trabajadoras.

“Con lo que respecta a los aportes de BPS, cuando uno está en una cooperativa social la exoneración de los aportes patronales son 100% sin importar si uno es socio o es dependiente. Por lo cual para la cooperativa social que son las dos de Tacuarembó no hay una diferencia de aportes entre si es dependiente o es socio. Por lo cual uno tiene que agarrar el menor riesgo posible. Entonces prefieren tenerla como dependiente porque los costos para ellos son los mismos. En el caso de las cooperativas de trabajo no es así. Porque en realidad está exonerado solamente de la parte patronal, el aporte jubilatorio patronal de los socios. Entonces siendo socias ellas reducen su aporte patronal no en el 100% como lo hacen las cooperativas sociales. Pero sí hay alguna diferencia entre el dependiente y el socio. Incorporarlas como socios reducen sus costos.”
(IC-institucionalidad pública)

Además, en caso del despido de una trabajadora dependiente, la cooperativa es quien asume pagar la indemnización por despido mientras que las socias cooperativistas, en caso de desvincularlas por algún motivo, no tienen derecho al cobro del despido.

Por otra parte, ser socio/a en la cooperativa es beneficioso debido a que tiene prioridad a la hora de obtención de un puesto de trabajo, así como tiene derecho a participar de las asambleas y de la toma de decisiones de la cooperativa. Es decir, tienen mayor seguridad de permanencia laboral que las dependientes en el caso que surjan determinadas situaciones con los binomios.

En este punto, hay algunos cuestionamientos en cuanto al porcentaje de trabajadoras dependientes de las cooperativas. Si bien se proyecta que las asistentes personales sean socias de las cooperativas donde trabajan, aquellas cooperativas que tienen más años de trayectoria, prioriza que sus socias trabajen en los rubros clásicos de la cooperativa e identifican resistencias de las AP que se incorporan como trabajadoras dependientes a involucrarse en otros rubros de la cooperativa.

“(...) la mayoría que están para cuidado es difícil que te trabajen otra cosa. (...) se dedican especialmente a eso. Si es otra cosa, ya no, ¿entendés? limpieza no hace, cocina no hace. Se dedica a cuidar a las personas mayores o niños, pero no limpia, no cocina, y nosotros necesitamos eso. (...) Igual de cualquier forma en algún momento se irá a hablar a cada una de ellas, a ver qué se dedican, a ver qué es lo que les gustan, (...) Si quieren, por ejemplo, quedarse en la cooperativa, y si les sirve el trabajo que les ofrece la cooperativa, estaría bárbaro. Y si no bueno.” (IC-cooperativas)

En síntesis, el tipo de cooperativa y la modalidad de contratación de las AP serán temas a tener en cuenta en el rediseño del programa pensando en la etapa siguiente a la implementación del proyecto piloto. Es más relevante el tema del involucramiento de las AP como socias de las cooperativas para incidir en la toma de decisiones y resolver el tema del despido que es una de las dificultades que se proponía resolver este proyecto piloto en relación a la modalidad individual, más que el tipo de cooperativa en la medida que en ambos se busque equiparar los costos o diferenciarlos según la etapa en que se encuentra la cooperativa. Al inicio puede facilitar que transiten por el modelo de cooperativa social, con la posibilidad de fortalecerse y expandir sus rubros luego en el modelo de cooperativa de trabajo.

Características generales de las asistentes personales y de las personas referentes de cuidado en modalidad cooperativa

Asistentes Personales

El universo de asistentes personales en modalidad cooperativa es 100% feminizado, al momento de la encuesta ningún hombre se desempeñaba como AP en esta modalidad. La edad promedio de las AP en modalidad cooperativa es avanzada: el 46% tiene entre 50 y 59 años y el 27% entre 40 y 49 años de edad. A su vez, el 73% de las AP encuestadas declara no tener personas dependientes a cargo.

En cuanto al nivel educativo, predomina la educación media incompleta con un 61% que declara secundaria incompleta como máximo nivel educativo alcanzado, un 12% secundaria completa o terciaria y un 27% primaria completa. Estos datos denotan un menor nivel educativo que el promedio alcanzado por las mujeres en Uruguay. Según datos del 2020¹¹, un 53% de las mujeres mayores de 24 años alcanza al menos el bachillerato completo.

En relación con el curso de Atención a la Dependencia, el 100% de las AP en modalidad cooperativa lo ha realizado.

El 73% de las AP encuestadas declara haber comenzado a trabajar en el Programa de AP con anterioridad al 2021, en la modalidad individual, mientras que el 27% restante comenzó a partir del 2022 directamente en la modalidad cooperativa. Actualmente, 66% solo está trabajando en la modalidad colectiva y el restante 34% tiene binomios en las 2 modalidades.

Para el 83% este es su único trabajo remunerado. Desde que se desempeñan en la cooperativa, el 56% solo ha tenido un binomio, el 32% dos binomios y el restante 12% tres o más binomios. En el momento de la encuesta, un 25% tenía 2 binomios por modalidad cooperativa.

¹¹ Mides - Inmujeres. Estadísticas de Género 2020.

Cuadro 1. Resumen de la caracterización de AP

- **Trabajo femenino:** todas mujeres
- **Edad avanzada:** 46% tiene entre 50 y 59 años, seguido por la franja 40 a 49 años (27%)
- **Sin personas a cargo:** 73% de las AP no tiene personas dependientes a cargo, 27% declara tener alguna persona dependiente a su cargo.
- **Educación media:** 61% secundaria incompleta, 27% primaria completa.
- **Ya trabajaban como AP:** 73% comenzó a trabajar en el Programa de AP con anterioridad al 2021 (modalidad individual).
- **Como AP de la cooperativa:** el 56% ha tenido un solo binomio, el 32% dos binomios, y el restante (12%) tres o más
- 66% **solo está trabajando** en la modalidad colectiva del programa AP, el restante 34% tiene binomios en las 2 modalidades.
- Un 25% de las AP tiene **2 binomios** en modalidad cooperativa.
- Todas realizaron el **curso** de Atención a la Dependencia.
- Para el 83% este es su **único trabajo remunerado**.

La información presentada en el *Informe Anual 2023* del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, nos permite realizar algunas comparaciones entre el perfil de las AP en modalidad cooperativa y el total de AP del programa, que en el año 2023 ascendían a 4308.

Cuadro 2. Comparación perfil de Asistentes Personales en cada modalidad

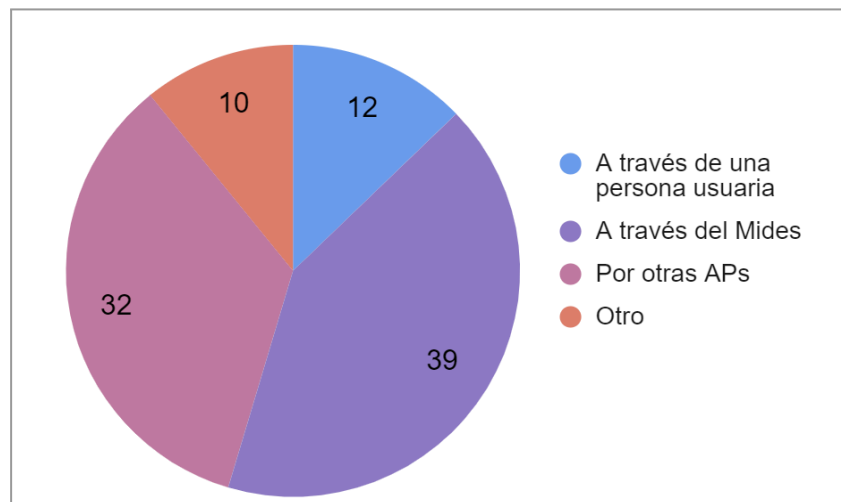
Asistentes Personales en modalidad colectiva	Asistentes Personales en modalidad individual
100% trabajadoras mujeres	95% trabajadoras mujeres
Menor dispersión etaria: 83% trabajadoras entre 35 y 59 años, 12% menores de 35 y 5% mayores a 60	Mayor distribución etaria: 69% trabajadoras entre 35 y 59 años, 21% menores de 35 y 12% mayores a 60
59% trabajan en más de un binomio	44% trabajan en más de un binomio

Resulta interesante constatar que mientras en la modalidad colectiva todas las AP son mujeres, en la totalidad del programa hay un 5% de asistentes personales varones. En cuanto a la edad de las AP, en la modalidad cooperativa hay una menor dispersión etaria, y una mayor concentración en el tramo etario intermedio. Mientras en la totalidad del programa el 69% tiene entre 35 y 59 años, en la modalidad colectiva este porcentaje asciende al 83%. Las menores de 35 años en el total del programa representan el 21% mientras en la modalidad cooperativa el 12%; y las mayores de 60 años alcanzan un 12% y 5% respectivamente.

En relación con la cantidad de horas mensuales de trabajo de las AP en modalidad colectiva, parecería que su carga horaria de trabajo es considerablemente mayor que la carga horaria laboral del total de asistentes personales. Según datos del total del Programa de Asistentes Personales, solo un 44% de las asistentes personales tiene más de un binomio, mientras que, entre las AP en modalidad colectiva asciende a un 59% (34% otro binomio en modalidad individual y 25% dos binomios en modalidad cooperativa).

En relación con la forma en que las AP llegaron a la modalidad cooperativa y a su forma de contratación, el 39% de las AP encuestadas señala que se enteró de la modalidad cooperativa a través del Mides, mientras que un 32% lo hizo por otras AP. Un porcentaje menor se enteró a través de una persona usuaria.

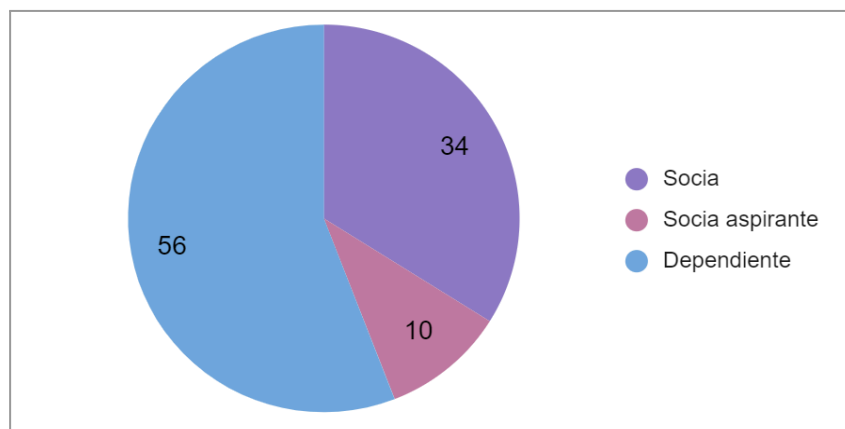
Gráfico 1. ¿Cómo te enteraste de la Modalidad Cooperativa de AP?



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Asistentes Personales en modalidad colectiva. (CIEDUR 2024)

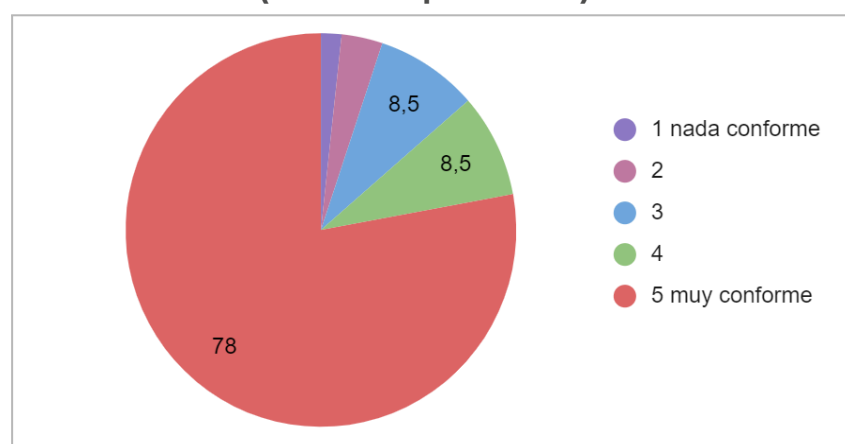
En consonancia con lo planteado en el capítulo anterior, un 56% de las AP señala que se desempeña como trabajadora dependiente de la cooperativa, mientras un 34% lo hace como socia y un 10% como socia aspirante. Al consultarles sobre su grado de conformidad con este modo de contratación, observamos un alto grado de conformidad tanto por parte de las trabajadoras dependientes como por parte de las socias. Un 86,5% se encuentra muy o bastante conforme.

Gráfico 2. ¿Te desempeñas como socia de la cooperativa o como trabajadora dependiente?



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Asistentes Personales en modalidad colectiva. (CIEDUR 2024)

Gráfico 3. ¿Qué tan conforme te encuentras con esta modalidad de contratación (socia o dependiente)?



Nota: referencias en la escala del 1 al 5: 1 nada conforme, 2 poca, 3 algo, 4 bastante, 5 muy conforme.

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Asistentes Personales en modalidad colectiva. (CIEDUR 2024)

Referentes de Cuidado

A continuación, realizamos una caracterización general de la población encuestada de referentes del cuidado (RC) en modalidad cooperativa, comparando cuando es posible con la información que se presenta sobre referentes de cuidado en modalidad individual, en el Informe de evaluación del Servicio de Asistentes Personales realizado por la DINTAD-MIDES en 2021.

Las personas encuestadas en este estudio son los principales referentes del cuidado de la persona usuaria, y se reafirma en esta población el predominio del

cuidado femenino, con un 74% de referentes de cuidado mujeres. En el 2021, la muestra del estudio identificó un 85% de referentes de cuidado mujeres.

El rango de edad mayoritario entre las personas referentes de cuidado en modalidad colectiva, es de 36 a 50 años (39%) seguido del tramo 51 a 65 (28%).

El 100% de RC encuestadas son familiares de la persona usuaria, un 48% madre o padre, un 39% hija o hijo y un 13% otro familiar. A su vez, el 67% convive con la persona usuaria. Si observamos la edad de las personas usuarias que estas/os referentes cuidan, encontramos que el 46% tiene entre 4 y 14 años, el 2% entre 15 y 30 y el 52% son mayores de 80 años.¹² En el caso de RC de usuarios y usuarias menores de 30 años, el 100% responde que convive con esta persona, mientras que solo el 42% de RC de personas mayores de 80 años convive con la persona con dependencia.

Ante la pregunta sobre qué porcentaje del cuidado requerido por la persona usuaria recae en la referente de cuidado, el 65% responde que asume más del 75% del cuidado y el 15% declara que asume entre el 50 y 75% del cuidado total. Complementariamente, el 89% percibe que el trabajo de la AP representa menos del 25% del cuidado que requiere la persona usuaria.

Además de ser las principales responsables del cuidado de la persona dependiente, el 48% de las encuestadas declara que cuida a otras personas dependientes, ya sean hijos/as u otras personas adultas mayores.

En relación con su participación en el mercado de trabajo, el 41% no tiene trabajo remunerado. Los motivos por los que estas personas no trabajan remuneradamente son los siguientes, el 39% señala que no puede hacerlo por la carga de trabajo no remunerado (cuidado y doméstico), otro 39% se lo atribuye a no tener edad para trabajar o por ser jubilada, y el 11% está buscando trabajo remunerado, pero no encuentra. Para el 59% de las RC encuestadas, contar con AP permitió cambios en su situación laboral, ya sea trabajar más horas, volver a trabajar o buscar empleo.

¹² Según la encuesta a AP en modalidad cooperativa, en la que se pregunta la edad de las personas asistidas en modalidad cooperativa, surge que el 33% son menores de 14 años, un 1% entre 15 y 29 años y 65% son mayores de 80. Considerando que del total de RC de modalidad cooperativa logramos contactar al 58%, entendemos que las personas RC de niños/as y adolescentes tuvieron una mayor disposición a responder.

Cuadro 3. Resumen de la caracterización de RC¹³

- **Cuidado mayoritariamente femenino:** 74% son mujeres referentes de cuidado. Para los usuarios menores de 30, el 91% de las referentes de cuidado son mujeres (la madre). En el caso de las personas usuarias mayores, la RC es una mujer en el 58% de los casos.
- **Mediana edad:** 39% tiene entre 36 y 50 años, seguido por la franja 51 a 65 años (28%)
- **Edad de persona usuaria de referencia:** 46% 4 a 14 años, 2% 15 a 30 años y 52% más de 80
- **Parentesco:** 48% madre/padre, 39% hija/o, 13% otro familiar. En los casos de menores de 30, todas las personas referentes de cuidado eran padres o madres de la persona usuaria. En el caso de usuarios/as mayores el 75% son hijos o hijas
- **Habita en el hogar:** 67% convive con la persona usuaria
- **Carga de trabajo de cuidado:** 65% de las RC asume más del 75% del cuidado de la persona usuaria. El 15% del total de RC asume entre el 50 y 75% del trabajo de cuidado
- **Trabajo de cuidado delegado en la AP:** El 89% percibe que el trabajo de la AP representa menos del 25% del cuidado que requiere la persona usuaria
- **Otras personas que cuidar:** 48% cuida a otras personas dependientes.
- **Trabajo remunerado:** El 41% no tiene trabajo remunerado. El 84% de las RC que no trabajan de forma remunerada son mujeres.
- **Cambios en la situación laboral:** para el 59% contar con AP permitió cambios en la situación laboral (más horas de trabajo, volver a trabajar o buscar empleo)

En lo que refiere al subsidio otorgado a las personas usuarias para la conformación del binomio, en la modalidad colectiva todos cuentan con subsidio total (100%), mientras en el conjunto del programa el porcentaje de familias con subsidio total desciende al 85%.

En relación con las actividades que realizan las personas referentes de cuidado en el tiempo que liberan por el trabajo de la asistente personal, se observan algunas diferencias entre lo declarado en la encuesta de modalidad colectiva y los datos del Informe 2021, pero pueden deberse a que la forma de realizar la pregunta en ambas encuestas fue distinta.

¹³ Debido a la cantidad de casos encuestados de RC no es posible realizar otros cruces de variables.

Cuadro 4. Comparación perfil referentes de cuidados modalidad cooperativa y modalidad individual

Encuesta telefónica a Referentes de cuidado de personas usuarias en modalidad colectiva 2024 (CIEDUR).	Informe de evaluación de Servicio de Asistentes Personales (DINTAD-MIDES, 2021)
Cuidado mayoritariamente femenino: 74% son mujeres	Cuidado mayoritariamente femenino: 85% mujeres
Edad de persona usuaria: 46% 4 a 14 años, 2% 15 a 30 años y 52% más de 80	Edad de persona usuaria: 50% cuida a una persona menor de 30 años. El otro 50% a mayores de 80
Trabajo remunerado: El 41% no tiene trabajo remunerado	Trabajo remunerado: 37% no tiene trabajo remunerado
Cambios en la situación laboral: para el 59% contar con AP permitió cambios en la situación laboral (más horas de trabajo, volver a trabajar o buscar empleo)	Cambios en la situación laboral: 60% de las personas encuestadas declara haber vuelto a buscar trabajo
Subsidio otorgado: 100% de las personas beneficiarias con el 100% de subsidio	Subsidio otorgado: 85% le corresponde un subsidio del 100%, 12% un 67% de subsidio y el restante 3% un subsidio de 33%
Uso del tiempo liberado por la AP: 50% búsqueda de trabajo o retoma trabajo, 41% realización de tareas domésticas, 39% cuidados de otros familiares, 22% cuidado personal, 13% ocio y esparcimiento, 4% participación en espacios comunitarios, 2% inicia estudios o retoma estudio.	Uso del tiempo liberado por la AP: 91% realización de tareas domésticas, el 90% cuidado personal, el 60% búsqueda de trabajo o retoma trabajo, 47% cuidado de otros familiares, 25% inicia estudios o retoma estudio.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta telefónica a Referentes de cuidado de personas usuarias en modalidad colectiva (CIEDUR 2024) e Informe de evaluación de Servicio de Asistentes Personales (DINTAD-MIDES, 2021).

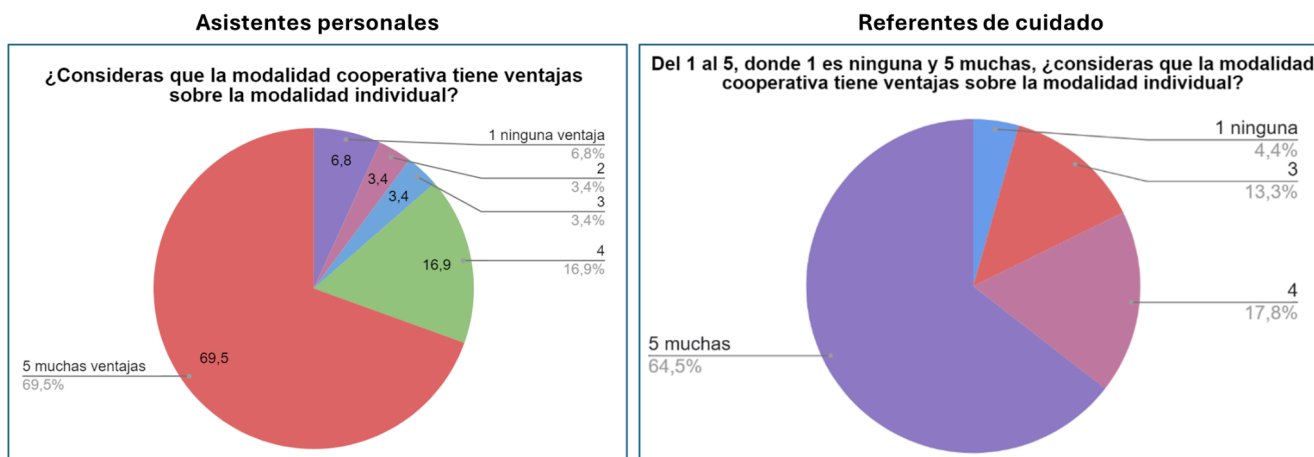
Fortalezas y potencialidades de la modalidad cooperativa. Análisis cuantitativo y cualitativo

En esta sección se presentan las fortalezas y potencialidades de la modalidad cooperativa en base a las percepciones de las asistentes personales y referentes de cuidados relevadas mediante la técnica de encuesta, y el análisis de las entrevistas a informantes clave (IC), referentes de cuidado (RC) y asistentes personales (AP). También se analiza el nivel de satisfacción referido a algunos elementos de la experiencia piloto que operan como facilitadores para el uso y permanencia en el programa. El análisis se estructura en función de las fortalezas referidas a: la gestión del programa mediante cooperativas, las ventajas para las familias usuarias y las condiciones laborales de las asistentes personales. Estas categorías se crean con fines analíticos, pero existe una fuerte correlación entre las mismas.

Conformación y gestión

En términos generales, como indican los siguientes gráficos 4 y 5, entre las asistentes personales que conocen la modalidad individual, el 86,4% percibe que la modalidad colectiva tiene ventajas sobre esta, mientras que entre las personas referentes de cuidado que la conocen, el 82,3% identifica bastantes o muchas ventajas.

Gráficos 4 y 5. Ventajas de la modalidad cooperativa sobre la modalidad individual.



Nota: referencias en la escala del 1 al 5: 1 ninguna ventaja, 2 pocas, 3 algunas, 4 bastantes, 5 muchas ventajas.

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Referentes de cuidado de personas usuarias y a Asistentes Personales en modalidad colectiva. (CIEDUR 2024)

Una de las apreciaciones sobre la gestión del programa en modalidad colectiva, refiere a las mejoras en cuanto a la **agilidad de los trámites** para la conformación del binomio y firma de contrato. Tanto informantes clave como referentes de cuidado destacan que la gestión para la conformación del binomio es más rápida

desde la provisión colectiva ya que es una tarea que asume la cooperativa y lo trabaja directamente con BPS.

"(...) La cooperativa, al menos esta primera que tuvimos, bien rápido. Porque fue ella que hizo todos los trámites. (...) Mejor la cooperativa, por la agilidad que te da." (RC)

"(...) a mí me recomendaron la modalidad cooperativa por varias cosas, entre otras porque se nos hacía más fácil el tema de trámites legales y laborales." (RC)

Se visualiza como mejora de la modalidad cooperativa, la intermediación de la cooperativa a la hora de seleccionar a la AP. Esto hace más efectivo tanto para la AP como para las familias y personas usuarias la conformación del binomio, ya que la cooperativa se encarga de recabar información sobre requisitos por parte de las familias y las características sobre el perfil de cada AP.

"Hay una entrevista previa, qué es lo que quiere el beneficiario y qué la cooperativa puede brindar y las condiciones." (IC-institucionalidad pública)

"Mejora muchísimo la calidad porque además en la instancia previa vos llamáis y vos le dices a la persona yo te quiero para esto y esto y esto." (IC-institucionalidad pública)

Asimismo, las cooperativas también han empezado a implementar acuerdos de trabajo entre la AP y la persona referente familiar que dan mayor claridad a las condiciones laborales y especifican la forma y condiciones de trabajo acordadas y correspondientes al rol de asistente personal.

Este fue uno de los elementos identificados como mejoras a realizar en la evaluación del MIDES en el 2020 sobre la modalidad individual: "En cuanto a la firma de contrato de relación laboral entre el AP y el referente familiar, en general no se realiza ya que no es algo obligatorio para la conformación del binomio. En algunos casos incluso les llama la atención la indagación al respecto y hay cierta confusión con el momento en que se realiza el alta en el BPS. Algunas refieren a que lo único que utilizan es el cuaderno que el Programa sugiere tener, tanto para el Asistente como para el referente Familiar, de modo de ir anotando aspectos de horarios y otras condiciones de trabajo" (Documento n°65, DINEM-MIDES, 2020:40).

En relación a los acuerdos de trabajo que se comenzaron a implementar en la modalidad cooperativa, se destacan las siguientes citas:

"Es como un acuerdo de lo que tiene que hacer. Pero con el usuario, anteriormente no se firmaba nada. Eso es real. ...lo que puede desarrollar y

cuáles son las condiciones y qué es lo que cubre la cooperativa y todo eso.” (IC-institucionalidad pública)

“... la familia firma un contrato y ahí nosotros le especificamos qué sí y qué no. Inclusive, lo ponemos bien claro. De lunes a viernes, los que trabajan de lunes a viernes. El horario, no realizan tareas domésticas, eso de no andar deambulando con las personas, que no pueden llevar al usuario en su vehículo propio a ningún lado. ... El asistente personal también firma un contrato con la cooperativa que también ahí tiene especificado. Es decir, los derechos y obligaciones tanto del asistente personal como del usuario a través del plan colectivo es respetado y es cumplido.” (IC-institucionalidad pública)

El acuerdo de trabajo firmado por todas las partes brinda un marco de condiciones de trabajo y permite a la cooperativa hacer un seguimiento más efectivo e intermediar en caso de ser necesario. Esto es valorado de forma positiva por las distintas partes.

Según informantes de la institucionalidad pública, la modalidad colectiva genera mayores posibilidades de detectar situaciones de violencia intrafamiliar y poder intervenir. La fortaleza de tener canales de comunicación y referentes de apoyo en la tarea, facilita el espacio para que las AP puedan trasladar distintas situaciones que se generan en su ámbito de trabajo. Este punto no es mencionado por las asistentes personales.

“Hay a veces situaciones que nos presentan... de violencia intrafamiliar, vamos a decirlo así, que hemos hecho algunas coordinaciones, articulaciones intra Mides, ... o se ha pensado la situación tratando de brindarle algunas herramientas a la cooperativa de cómo poder intervenir. Que eso en la modalidad individual en realidad se pierde mucho...” (IC-institucionalidad pública)

Por último, se identifica por parte de los informantes clave que una ventaja potencial para las cooperativas es incorporar este rubro (la asistencia personal) como una oferta propia de la cooperativa. Más allá de la asistencia que brindan a través del programa, estas cooperativas tienen la posibilidad de generar una nueva línea de negocios.

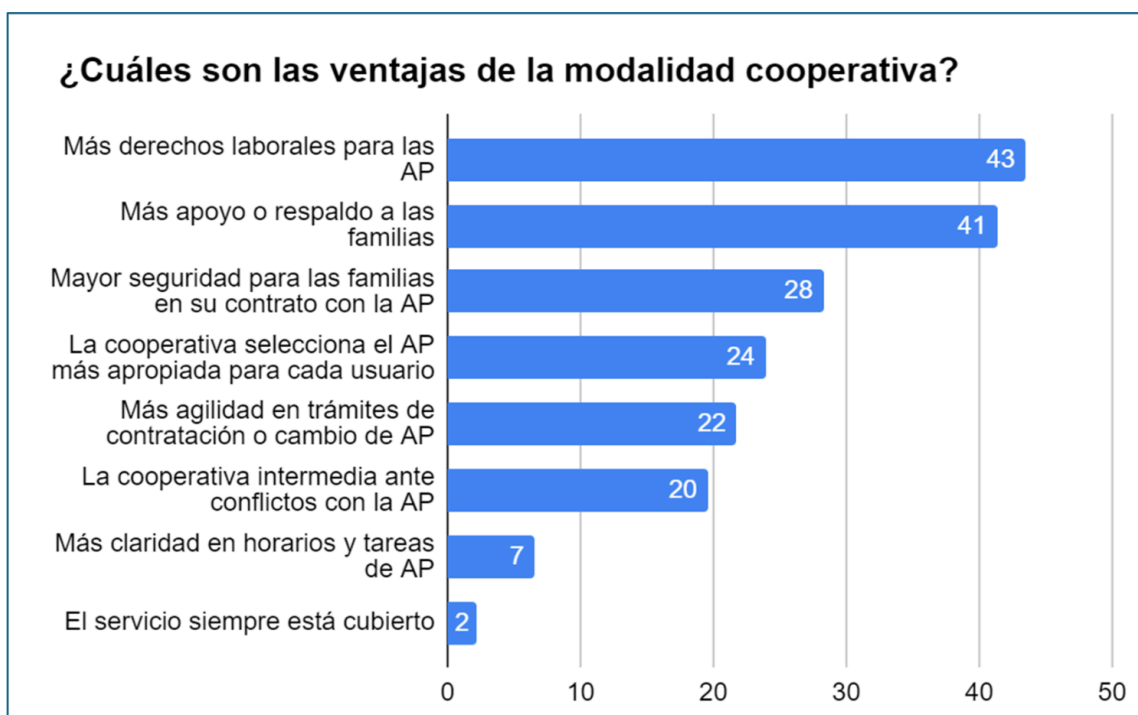
“Ya venían con otros clientes, por lo cual ofrecerle esta nueva línea de negocios no fue una decisión a la ligera pero tampoco que tuvieran que pensarla mucho. Porque son cooperativas que están acostumbradas a tomar este tipo de decisiones.” (IC-institucionalidad pública)

Facilitadores para las familias

Al preguntar a las referentes de cuidado sobre las ventajas principales de la modalidad cooperativa (gráfico 6), surgen ventajas vinculadas a la gestión, al respaldo recibido y a las condiciones laborales de las AP. Las principales ventajas destacadas son el “mayor apoyo y respaldo para las familias” y “más derechos laborales para las AP” (41% y 43% de menciones respectivamente). En un segundo escalón, con respuestas que oscilan entre el 20 y 28% de menciones, se señala una “mayor seguridad en el contrato con la AP” (28%) y las facilidades en la gestión inicial para la conformación del binomio, en concreto en “la selección de la AP” y la “agilidad en los trámites de contratación o cambio de AP” (24% y 22% de menciones). También se destaca como ventaja la “intermediación entre AP y familias” (20%).

Gráfico 6. Ventajas de la modalidad cooperativa

Referentes de cuidado

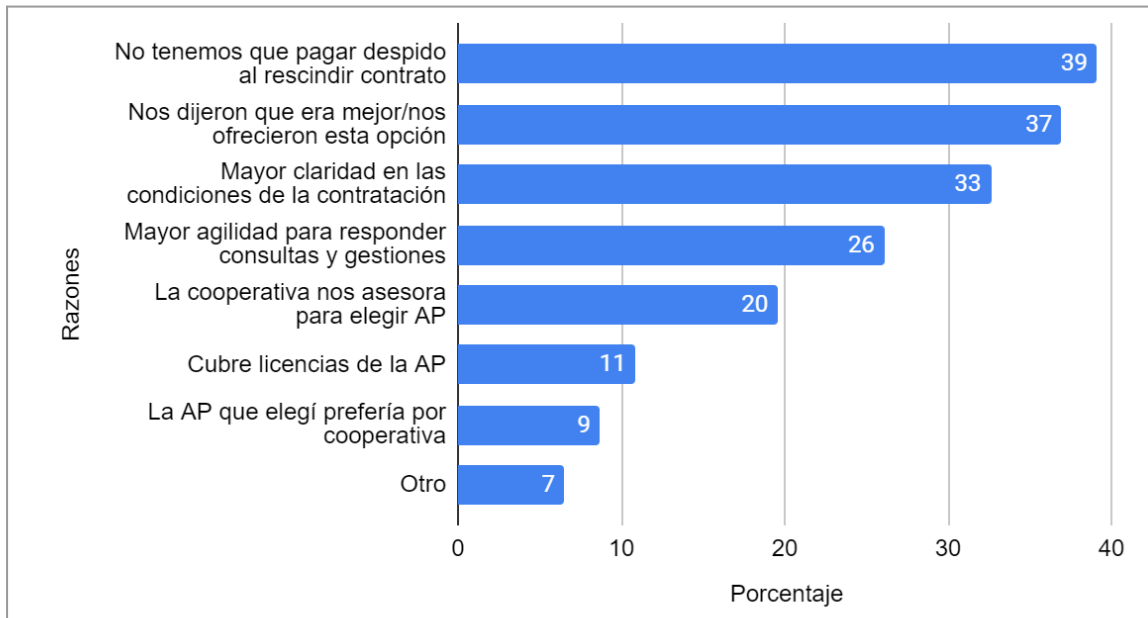


Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Referentes de cuidado de personas usuarias en modalidad colectiva. (Ciedur, 2024)

Asimismo, se le consultó a las referentes de cuidados sobre las principales razones por las que decidieron conformar un binomio a través de una cooperativa a través de una pregunta de respuesta múltiple (gráfico 7). En este caso, la razón más señalada con un 39% de menciones, fue que inicialmente se les comentó que uno de los principales beneficios de esta modalidad es que las familias “no tienen que pagar despido a la hora de rescindir el contrato”. Un 37% de las RC encuestadas, señala que fue la “única opción que se dio a conocer o se promovió que optaran

por esta modalidad”. Otras razones mencionadas para elegir la modalidad colectiva fueron que se percibió “mayor claridad en las gestiones” (33%) y “mayor agilidad para atender consultas y reclamos” (26%).

Gráfico 7. ¿Por qué razones optaron por contratar la AP a través de la cooperativa?



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Referentes de cuidado de personas usuarias en modalidad colectiva.

Entonces, el facilitador más importante mencionado tanto por informantes claves como por referentes de cuidados, y uno de los motivos principales por lo que las familias optan por la modalidad colectiva, es que no tienen que asumir el despido en caso de querer disolver el binomio. Las indemnizaciones de las asistentes personales en la modalidad colectiva deberían ser asumidas por la cooperativa en caso de ser trabajadoras dependientes y en caso de ser socias no corresponde este pago.

Las personas entrevistadas como informantes clave afirman que la mayoría de las familias no tienen las condiciones económicas para hacerse cargo del despido, lo que produce un desincentivo para formar parte del programa y genera problemas en el vínculo familia-AP a la hora de disolver el binomio. Además, referentes clave aclaran que es posible que en ocasiones la trabajadora no logre cobrar el despido.

“...Y son cifras sumamente elevadas, que en realidad estamos hablando de población que generalmente es vulnerable, que no tiene, que no puede pagar. Entonces creo que esa es una de las principales ventajas que tiene.”
(IC)

“es como ilógico que a la hora del despido lo tengan que solventar. Entonces, creo que la mayoría quizás, como que tienen miedo de eso. “¿Qué hago si me toca enfrentar, por ejemplo, un despido? Porque no

tengo para pagarlo.” La trabajadora que va al Ministerio de Trabajo y no puede resolver la situación porque de dónde van a cobrarle los haberes correspondientes a las familias. Porque es casi imposible.” (IC)

“Lo que nos planteó fue que, por ejemplo, una de las cosas que nos hizo aferrarnos a esto fue que la cooperativa se hacía responsable de pagar los despidos y cosas así ...” (RC)

Relacionado al punto anterior, otra de las ventajas para la familia mencionada en las entrevistas en profundidad es que no tienen que ser empleadoras, ya que la cooperativa asume ese rol. Esto se visualiza como un beneficio de la provisión colectiva ya que esta responsabilidad está depositada en la gestión de la cooperativa y la familia tiene un papel de contraparte.

“La debilidad fuerte con la modalidad individual es que las personas usuarias con su situación de dependencia, el perfil que tiene socioeconómico es bajo en la mayoría de los casos. ... Entonces terminan convirtiéndose obligatoriamente. porque es la única forma que se encontró, en empleadora, con toda la responsabilidad que eso requiere.” (IC)

“..yo creo que la provisión colectiva, el modelo cooperativo permite sortear las debilidades que da la provisión individual y casi de cuentapropista, sin espalda ninguna y evita también una hiper burocratización o también una alternativa mercantilizante de los cuidados que podría ser otra opción.” (IC).

Otra de los facilitadores importantes de la provisión colectiva es el apoyo en la selección de la asistente personal, ya desarrollado en el punto sobre conformación de binomios y gestión. Se destaca una mejora en el proceso de elección de la asistente personal, donde se visualiza que las familias acuerdan con la cooperativa un perfil de asistente personal y es la cooperativa quien se encarga de realizar el proceso de selección contemplando los principales requisitos de las familias para contar con el trabajo de asistente personal.

Esto muestra un ahorro de tiempo importante para las familias además de que las cooperativas tienen una base de asistentes personales con una caracterización más exhaustiva que el listado que entrega BPS a las familias. De esta forma hacer coincidir los perfiles entre AP y familias facilita el proceso.

“En realidad en esto también, le exonera a la familia de tener que hacer el proceso de selección del asistente personal en la modalidad individual, tiene que tomarse el trabajo de retirar el listado que son más de 500 personas, llamar, entrevistar y poder acordar con el asistente personal (...) a través de la figura de la referente de la cooperativa se trata de seleccionar

una persona que cumpla con el perfil y después, si en el proceso surge alguna dificultad, también interviene la cooperativa.” (IC).

“..yo opté por el tema de la cooperativa, por la facilidad de no estar haciendo entrevistas y todas esas cosas, por la contratación.” (RC).

Vinculado a lo anterior también se destaca que la cooperativa asume las gestiones iniciales en la contratación de la asistente personal y armado del binomio.

“...si yo lo hubiese hecho por la parte individual, tendría que, yo y la acompañante ir a BPS, firmar papeles y todas esas cosas, entonces eso me facilita un montón, no sé si burocracia o qué ...” (RC).

Finalmente, la última ventaja destacada en las entrevistas radica en que la modalidad colectiva puede presentar más facilidades a la hora de cubrir a la asistente personal en caso de licencias. En el caso de licencia por enfermedad larga, algunas cooperativas acordaron dar una solución a las familias para mantener el servicio. En el caso de la licencia reglamentaria, o de licencias por enfermedad de menos de 8 días, esta es una ventaja potencial ya que hasta el momento no están cubiertas.

“O sea, si se llega a enfermar, el servicio a través de la modalidad colectiva puede seguirse garantizando, y eso supongo también es una tranquilidad para la familia y de que no es alguien cualquiera, sino que es alguien de un colectivo del cual proviene también el o la cuidadora anterior.” (IC).

El informe de evaluación del Programa realizado en 2021 por la Dintad-Mides, nos permite comparar en algunas dimensiones, el nivel de satisfacción de las personas referentes de cuidados de la experiencia piloto con las opiniones de las RC del programa general de asistentes personales. Se identifica un mayor porcentaje de conformidad en la modalidad colectiva respecto al apoyo en la elección de la AP (cuadro 5), en el seguimiento y diálogo del vínculo familia-AP y en temas de gestiones para la contratación. Los niveles de satisfacción relacionados con la definición de las tareas de la AP y en los mecanismos para realizar reclamos o consultas no presentan variaciones.

Cuadro 5. Comparativo de conformidad (conforme y muy conforme) de las personas Referentes de Cuidado en distintos aspectos del programa.

Encuesta telefónica a Referentes de cuidado de personas usuarias en modalidad colectiva (CIEDUR 2024)	Informe de evaluación de Servicio de Asistentes Personales (DINTAD-MIDES, 2021)
Tareas relativas al rol del AP: 87%	Definición de la tarea del AP: 88%
Apoyo para la elección de la AP: 83%	Mecanismo de elección de la AP: 74%
Resolución de consultas o conflictos: 74%	Canales para realizar reclamos: 73%
Intermediación en el vínculo familia-AP: 85%	Seguimiento por parte del Programa: 73%
Agilidad en las gestiones de contratación: 96%	Proceso de gestión y requisitos: 84%

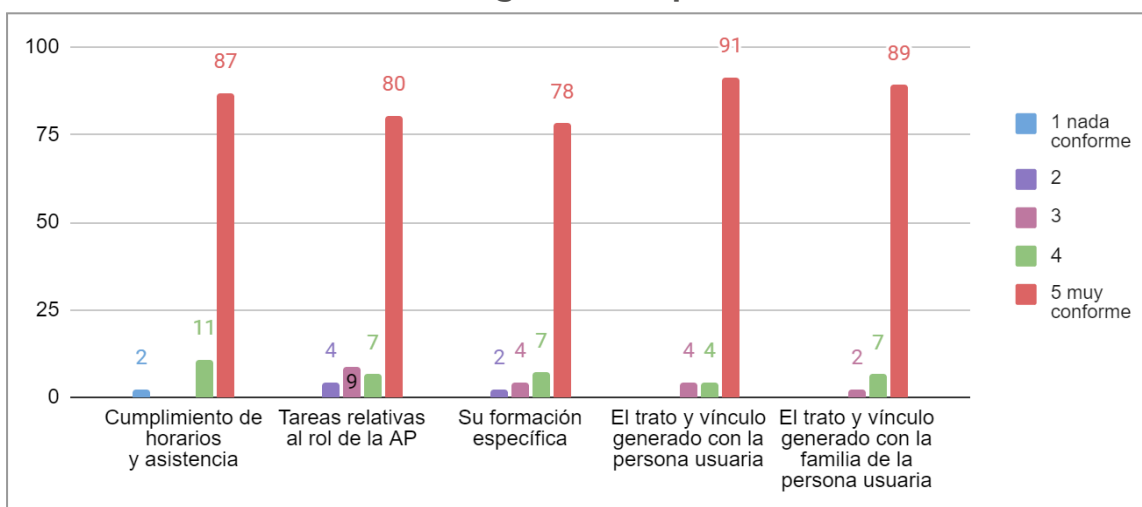
Fuente: Elaboración propia en base a encuesta telefónica a Referentes de cuidado de personas usuarias en modalidad colectiva (CIEDUR 2024) e Informe de evaluación de Servicio de Asistentes Personales (DINTAD-MIDES, 2021).

Como se señala en el siguiente gráfico (gráfico 8), en el caso de referentes de cuidado se percibe una alta satisfacción referida al 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 indagó, más del 80% de las personas encuestadas declararon sentirse conformes o muy conformes.

En el caso del servicio brindado por la cooperativa (gráfico 9), se destaca la agilidad en los tiempos de contratación, la intermediación en el vínculo familia-AP y el apoyo para la elección de la AP¹⁴, con más de un 80% de conformidad. En cuanto a la formación de la AP, el 78% de las personas encuestadas se encuentran muy conformes. Por último, y con el porcentaje más bajo de conformidad, alrededor de la mitad de las personas encuestadas declaran estar conformes con los arreglos y cobertura de licencias, o sea con los mecanismos para cubrir a la AP en su ausencia, siendo este uno de los aspectos que genera disconformidades y sugerencias de cambio.

¹⁴ Cuando se preguntó a la persona referente de cuidado si la familia había recibido apoyo por parte de la cooperativa para la elección de la asistente personal, el 54% respondió afirmativamente.

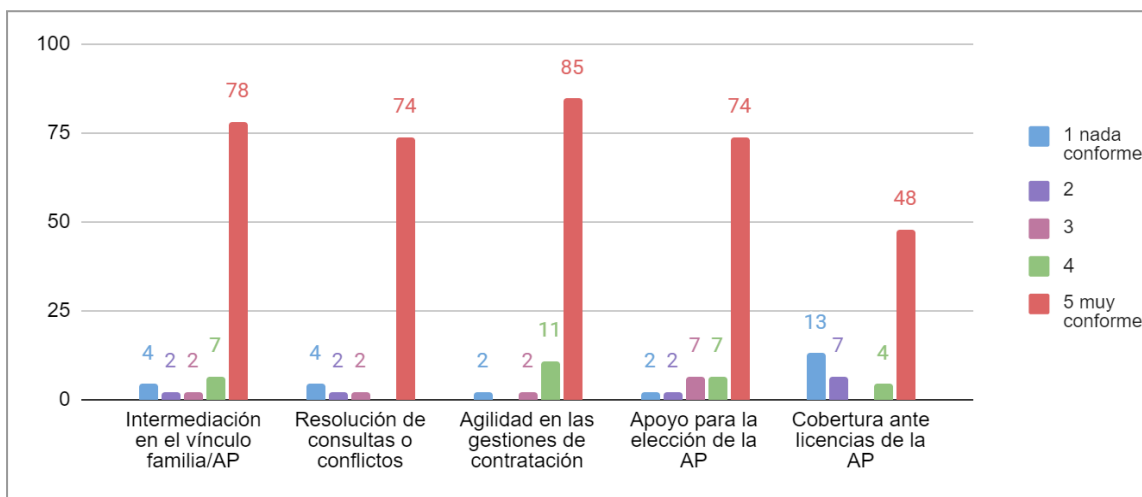
Gráfico 8. ¿Qué tan conformes se encuentran con el servicio brindado por la AP actual en los siguientes aspectos?



Nota: referencias en la escala del 1 al 5: 1 nada conforme, 2 poco conforme, 3 algo conforme, 4 bastante conforme, 5 muy conforme.

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Referentes de cuidado de personas usuarias en modalidad colectiva. (CIEDUR 2024)

Gráfico 9. ¿Qué tan conformes se encuentran con el servicio brindado por la cooperativa en los siguientes aspectos?



Nota: referencias en la escala del 1 al 5: 1 nada conforme, 2 poco conforme, 3 algo conforme, 4 bastante conforme, 5 muy conforme.

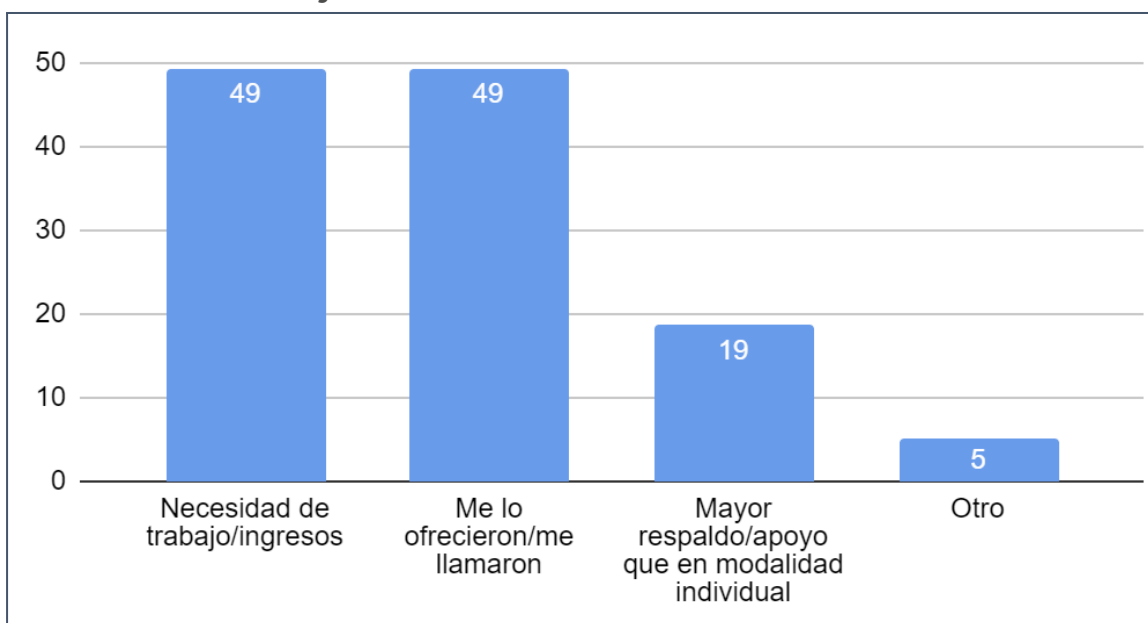
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Referentes de cuidado de personas usuarias en modalidad colectiva. (CIEDUR 2024)

Condiciones de trabajo de las AP

Como último punto de las fortalezas, se identifican algunos elementos sobre las condiciones laborales de las Asistentes personales. Al preguntarles a través de la

encuesta los motivos principales por los que se vincularon con la cooperativa para trabajar como AP, siendo posible que dieran más de una respuesta, el 49% mencionó que lo hizo por “necesidad de trabajo e ingresos”, y también el 49% señala que fue porque “se lo ofrecieron o la llamaron”, en relación a esta respuesta, importa considerar que dos de las cooperativas de la experiencia piloto ya funcionaban como cooperativas sociales, ofreciendo a sus socias una nueva opción, además de sumar otras AP que ya venían trabajando en el rubro. Por último, un 19% de las AP identifica como motivación el “mayor respaldo y apoyo que en modalidad individual”.

Gráfico 10. ¿Cuáles son los motivos por los que te vinculaste con la cooperativa para trabajar como AP en esta nueva modalidad?

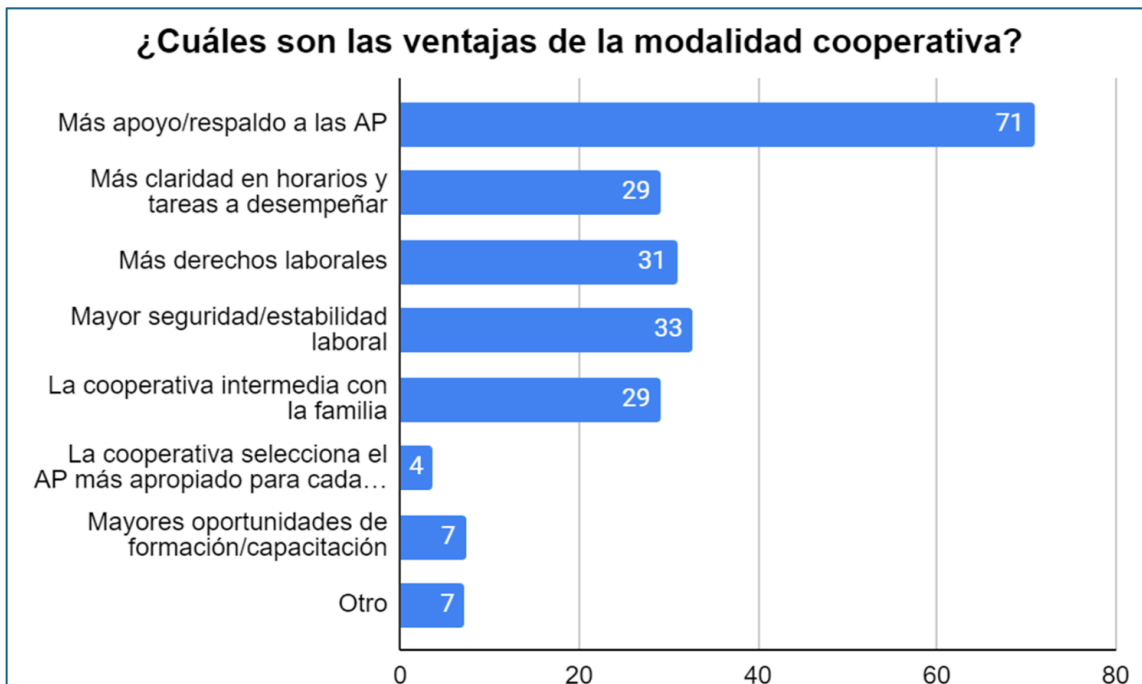


Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Asistentes Personales en modalidad colectiva. (Ciedur, 2024)

También fueron consultadas por las ventajas de la modalidad colectiva a través de cooperativas y se puede observar que el 71% responde que en la modalidad cooperativa “siente un mayor respaldo y apoyo”, siendo la ventaja con mayor cantidad de menciones. Las siguientes ventajas identificadas según su cantidad de menciones son, la “mayor seguridad/estabilidad laboral” y la sensación de “más derechos laborales” (33% y 31% de menciones respectivamente). A estas ventajas se le suman la “mayor claridad en las tareas a desempeñar” y la “intermediación de la cooperativa entre la AP y la familia”, ambas mencionadas por el 29% de las AP (gráfico 11).

Gráfico 11. Ventajas de la modalidad cooperativa.

Asistentes personales



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Asistentes Personales en modalidad colectiva. (Ciedur, 2024)

Esta información se condice con lo identificado en las entrevistas en profundidad donde el elemento más valorado como un cambio favorable a las condiciones laborales de las AP de una modalidad a otra, tiene que ver con la existencia de una figura referente brindada por la cooperativa. Se destaca que no solo genera soluciones desde lo administrativo en cuanto a la agilidad de los trámites, sino que también intermedia entre el vínculo AP, familia y persona usuaria, aportando claridad en relación a las tareas a desempeñar y al horario a cumplir.

En el Informe de la evaluación cualitativa del programa Asistentes Personales (DINEM-MIDES, 2020:31), se destacó que una de las principales dificultades era la definición del rol y tareas a desempeñar por parte de las AP. Si bien existían orientaciones generales de tareas a desempeñar dentro del programa, no había un listado detallado de tareas a realizar. Actualmente, en el caso de la modalidad colectiva, se percibe que la cooperativa actúa como intermediaria a la hora de poner límites con respecto al horario de trabajo. En general, las AP perciben que tienen mayor respaldo y por consecuencia, hay respeto de los horarios laborales establecidos.

En el Informe cualitativo del 2020 de DINEM-MIDES, se enfatiza que existe confusión sobre las 80 horas laborales mensuales. La modalidad cooperativa juega un rol intermediario y da más claridad a las condiciones laborales de las

trabajadoras. En la modalidad individual el Informe señala que “los meses con cinco semanas, si trabajan cuatro horas de lunes a viernes la carga horaria sería de más de 90 horas, y eso a algunas entrevistadas les genera confusión e inquietud acerca de que esas horas no las estarían cobrando” (DINEM-MIDES, 2020:39). Mientras que en las entrevistas a AP en modalidad cooperativa se releva lo siguiente:

“...a mí me gustó mucho más la modalidad cooperativa. Siento que hay algo que a ellos los hace como que te respeten los horarios” (AP)

“... yo trabajaba todo el mes entero, y la cooperativa aclaró que son 80 horas, y a mí eso me favoreció, porque yo ahora trabajo 80 horas como es, como es lo derecho.” (AP).

“Y en eso estamos muy respaldadas por la cooperativa. Porque la cooperativa te dice, son 80 horas. Y respetan las 80 horas. Por BPS es diferente. Les dicen 80 horas. La gente ni siquiera lee el contrato. Y los días que te sobran, por ejemplo, es difícilísimo sacarlos.” (AP)

“...cambió un poco porque acá en el trabajo que es por la cooperativa, ya te digo, yo hago mi trabajo que es asistir a la persona, y yo a través del BPS, yo hacía más cosas, por ejemplo, cocinaba, hacía mandados, limpiaba la casa, y ahora no, yo me dedico a mi usuario” (AP).

“... en eso sí hay diferencias del individual, ... los otros te hacen trabajar en licencia y se ponen en que ‘te necesito, quiero que vengas’ (...) y ahí interviene la cooperativa ‘no, porque son sus libres, es ley y ella tiene que tenerlo” (AP)

“... me pasó que la usuaria de la tarde me cambió tres veces el horario de entrada. (...) Entonces ellos me dijeron, no, no podés permitir eso. (...)” (AP)

Asimismo, la figura de la cooperativa funciona como un lugar claro de referencia y se valora el trato directo a la hora de colmar dudas.

“...lo que tiene la cooperativa, que vos tenés un respaldo, BPS no. (...) Ponele, yo tengo un problema con la persona que asisto, voy a la cooperativa, la informo y la cooperativa se encarga. ... Yo a BPS no puedo ir a quejarme. BPS me va a decir, bueno arreglese con la persona.” (AP)

“... pero vos perteneces a un lugar y cualquier cosa que te pase vos tenés a donde ir a plantearlo y vas a tener alguna respuesta que será mejor o peor de acuerdo a las fortalezas de esa cooperativa, pero tenés un lugar de referencia. Y eso hace a las condiciones laborales.” (IC-institucionalidad pública)

"... podés solucionar cosas más personales con la cooperativa. Puedes ir a averiguar, asesorarte de más cosas, entonces el trato es más directo. Y por BPS, no, porque todo viene a través de la página que tenemos en el celular, entonces es más cómodo, al menos para mí fue más cómodo porque cualquier cosa, duda que tenés, la cooperativa enseguida ya te informa."
(AP)

Una de las debilidades identificadas en las evaluaciones anteriores sobre el programa AP se relaciona con demandas de espacios de autocuidado y apoyo psicológico. De esta forma, el formato colectivo tiene mayores posibilidades de generar intercambios y construir redes de apoyo para las AP. Si bien el sostén que brinda la cooperativa se identifica como una fortaleza por parte de algunas AP, la creación de espacios colectivos es uno de los aspectos que tiene oportunidades de mejora y profundización en cuanto al apoyo técnico y la construcción de espacios específicos.

Varias informantes claves entrevistadas como referentes de las cooperativas, destacan que la cooperativa da mayores garantías de estabilidad laboral para las AP. Se pone énfasis en que la gestión de reubicar a una asistente personal en caso de disolución de su binomio, por medio de la provisión colectiva es más rápida.

"En el individual, vos te quedás sin trabajo o fallece el adulto mayor y demoras bastante en conseguirlo nuevamente. En el colectivo no. Digo, ahora nomás falleció una usuaria y la asistente dice 'Bueno, cuando tengas algún otro servicio, acordate'. Justamente, una compañera tuvo un accidente de moto. No va a poder trabajar por un buen periodo. La compañera entró de suplente." (IC-institucionalidad pública)

"Y yo sé que si una vez que alguien que me llama se cae, pueden pasar años en que alguien me vuelva a contratar. Yo sé que en la cooperativa capaz, (...) cualquier cosa que me pase puedo ir y plantearlo 'yo esta casa no quiero ir más, déjame para suplencia cuando venga otro binomio, teneme en cuenta' y seguramente vos vayas y plantees eso y estés más decidida a cortar con ese binomio que no te sentís cómoda trabajando y posibilidades de tener, en el corto plazo, otra persona usuaria..."
(IC-institucionalidad pública).

Dificultades y amenazas que se perciben de la modalidad cooperativa

Las dificultades y amenazas que la experiencia piloto viene enfrentando son variadas y responden a diferentes aspectos. Es importante considerar que se trata de una experiencia piloto que cuando se realizó el estudio se había empezado a implementar hacía menos de un año. Por ello las dificultades que se detectan son oportunidades para mejorar a futuro el diseño e implementación del programa de AP en esta modalidad.

Con fines analíticos se agrupan las dificultades y amenazas que se mencionan en las entrevistas a informantes claves, asistentes personales y referentes de cuidado en tres dimensiones: conformación y gestión de las cooperativas, dificultades para las familias y para las condiciones laborales de las AP.

Conformación y gestión

Algunos informantes claves identifican con énfasis, las dificultades que enfrentan las AP que ya vienen trabajando en el programa para formar asociatividad. Conformar una cooperativa desde el inicio implica mucho tiempo y conocimientos específicos, lo que requeriría un importante apoyo para poder concretarse. La amenaza es que la conformación de cooperativas implique para las actuales AP un tiempo considerable de trabajo no remunerado que tal vez no estén dispuestas a asumir. De las tres cooperativas de AP conformadas al momento de este estudio, dos de ellas ya existían con otros cometidos, y en estos casos, mayoritariamente las AP no son socias de la cooperativa sino trabajadoras dependientes.

"¿Cómo vamos a hacer para que haya una asociatividad entre trabajadoras que ya se encuentran trabajando y brindando el servicio? ¿Cómo podemos promover eso? Porque si no, es como desconocer un colectivo que ya está trabajando, que ya está insertado laboralmente, que en muchos casos ya tiene la formación y casi hay que sustituirlo intentando conformar cooperativas de cero con personas que no estaban involucradas en el sector que hay que formar, etc." (IC - sociedad civil)

"Entonces la formación de una cooperativa requiere una serie de trámites legales y si bien el convenio con Inacoop proponía ayuda en eso, hay temor siempre cuando se trata de iniciar trámites burocráticos porque el apoyo viene después que se conforma el grupo y son lentos los procesos. Entonces yo creo que también puede jugar eso, el temor de las personas con poca formación previa..." (IC - sociedad civil)

".. si la AP decide ser cooperativista, en realidad lo que hace es aumentar su carga de trabajo porque tiene que ser cooperativista también ... " (IC - institucionalidad pública)

Desde el sector cooperativo se destaca la importancia de que en paralelo a la implementación del piloto se profundice en brindar conocimientos sobre cooperativismo, señalando que para lograr que las AP en modalidad individual se integren a la modalidad cooperativa, es necesario planificar e implementar un proceso de acompañamiento y de construcción de capacidades para llevar adelante una empresa.

"Yo estoy convencido de que es un excelente modelo para desarrollar estos servicios pero hay que construir organizaciones. Hay gente capacitada para desarrollar los cuidados, pero no es lo mismo estar capacitado para desarrollar los cuidados que llevar adelante una empresa, autogestionarse." (IC-sociedad civil)

Asimismo, el hecho de que varias de las AP en modalidad cooperativa sean trabajadoras dependientes, es identificado desde algunos informantes como una potencial amenaza, ya que en caso de despido, sería la cooperativa la que debiera hacerse cargo de estos costos y esto no está considerado en el convenio marco.

"Se les propuso desde un principio que ingresaran como empleadas o posibles aspirantes a cooperativistas. Eso pone en riesgo la situación económica de la cooperativa por el vínculo laboral que implica que si tú ingresas a las trabajadoras a un emprendimiento cooperativo con un vínculo que no es el de ser socios cooperativistas, eso genera la posibilidad de un despido y ese despido es algo de lo que se tiene que hacer cargo económicamente la cooperativa y no está previsto en ningún lado ni en el convenio que se hace ni nada." (IC - sociedad civil).

La sostenibilidad económica de la experiencia piloto es una amenaza para la continuidad y el afianzamiento de esta nueva modalidad del programa. Desde el movimiento cooperativo, la sociedad civil organizada e incluso desde las cooperativas, se identifica el convenio del Mides con Inacoop como la herramienta que hace posible la experiencia, pero existe la incertidumbre sobre su continuidad y las posibilidades de las cooperativas para mantenerse sin este apoyo.

En el marco de la experiencia piloto, a la modalidad cooperativa solo están ingresando personas usuarias con el 100% de cobertura, lo que también puede

constituirse en una amenaza para la sostenibilidad económica de esta modalidad.

"...la debilidad más grande es el tema del financiamiento ... pero no debe ser mirada solamente como que estás generando trabajo a las cooperativas. Es una excelente propuesta porque nadie más que el propio movimiento cooperativo para comprometerse en una propuesta de este tipo. Por lo que somos y por lo que sentimos hacia la comunidad y ese compromiso que tenemos. Pero esas cosas también hay que ponerlas en valor porque terminan siendo precarización de un trabajo que se merece ser digno con quien lo realiza y ser digno para quien recibe ese beneficio, ¿no?" (IC - sociedad civil)

"...esperemos que no se termine el convenio. Por ahora no nos han dicho nada, pero bueno, si se llega a terminar el convenio, muchas vamos a quedar sin trabajo " (IC - cooperativas)

Otro aspecto que surge por parte de algunas asistentes personales, es la incertidumbre acerca del futuro de la cooperativa, qué sucedería con las socias en caso que la cooperativa deje de funcionar. Esta situación de fragilidad de algunas cooperativas, genera que se identifique la modalidad de contrato como asistente personal dependiente de la cooperativa como una alternativa más segura que la de ser socia.

"...también te da miedo la cooperativa. Porque se había dicho que tenías que ser socia y no, no tenés que ser socia. ¿Entendés? ... A ver, la individualidad (se refiere a ser trabajadora dependiente) en la cooperativa es mucho mejor. Porque el socio en la cooperativa puede quedarse sin trabajo. Se funde la cooperativa, se termina la cooperativa y fuiste. ¿Entendés? Esto es clarito." (AP)

Otro aspecto de carácter más general, refiere a la necesidad de afianzar mecanismos interinstitucionales incorporando a otros actores del SNIC que en este período han quedado relegados o por fuera de la experiencia. Apoyarse en la interinstitucionalidad del SNIC podría mejorar los tiempos y crear más certezas acerca de la continuidad de la experiencia en modalidad colectiva.

"Lo que yo plantearía que creo que está faltando es la interinstitucionalidad. Se llegó a esto pero fue muy interno de la Secretaría donde se trabaja con BPS, se trabaja con INACOOP, creo que se tuvo alguna reunión con el Ministerio de Trabajo, pero para temas específicos. Falta la interinstitucionalidad y el debate y el involucramiento del Sistema. (...) a ver, las cosas llevan su tiempo y tampoco sabíamos que a los tiempos que se esperaba no se iba a llegar. Pero ahora sí me está pareciendo que

sigue siendo lento, que estamos lentas. Que más allá de las estrategias, siempre tiene que ver un poco también con los miedos, con cuestiones que no están claras. O sea basar un piloto en el marco de un convenio que tiene fecha de fin y no poder asegurar ni aclarar después de que se termine ..." (IC-institucionalidad pública).

Dificultades para las familias

El tema de cobertura ante las licencias de las AP surge también como una dificultad, percibido por diversas personas entrevistadas al resaltar el hecho de que no se cubren desde la cooperativa las licencias por enfermedad menores a 7 días o las licencias reglamentarias. Solucionar los cuidados de la persona usuaria mientras la asistente personal toma su licencia reglamentaria o tiene una licencia por enfermedad breve, es un problema que sigue recayendo en las familias.

En el punto anterior veíamos que algunos informantes claves identifican como una ventaja de la modalidad cooperativa la posibilidad de cubrir las licencias de las AP con una AP suplente, sin embargo hasta el momento, esto solo se ha implementado ante licencias de enfermedad de larga duración.

"Creo que tendrían que tener un suplente. (...) yo esos 8 días lo tengo que pagar con otra persona." (RC).

"..este sistema de cuidados que está instrumentado ya sea individual o cooperativo, no está hecho para la gente pobre. Y que la gente pobre es la que más no necesita. (...) Porque si no te cubren una licencia. Me tocó ocho días, pero si te toca veinte. Ahora cuando haga el año le va a tocar veinte días. ¿Quién tiene que cubrir esos veinte días? Y aparte es en enero, cuando yo también tengo mi licencia. Entonces me quedo... Ella tiene vacaciones y yo me quedo sin vacaciones. O tengo que tener dinero para pagar a una persona veinte días." (RC).

Otra de las dificultades que se menciona refiere a las carencias que aún existen en relación a la información que se brinda a las familias sobre las diferencias entre la modalidad individual y la colectiva, incluso en algunos casos las entrevistadas referentes de cuidado plantean que desconocen la modalidad individual porque solamente les ofrecieron la opción colectiva.

".. todavía sigue habiendo mucha desinformación, no solo para las AP, sino también para las familias. Se intenta hacer instancias grupales, pero bueno, la familia también plantea si hay alguna diferencia entre la provisión colectiva y la provisión individual. Bueno, en realidad se intenta

hacer énfasis en que tiene más ventajas la provisión colectiva que la individual. Igualmente hay algunos mitos en esto del pago del despido. (...) hay también mucha demanda en cuanto al alcance del rol, cómo es la tarea, que también hay un límite muy fino entre lo que es el trabajo doméstico y el rol del asistente personal." (IC - institucionalidad pública).

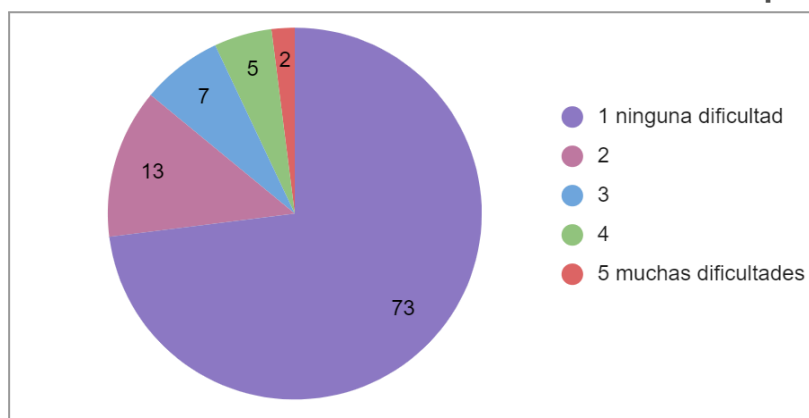
Desde los equipos técnicos del Mides, se reconoce que este es un proceso en construcción y que tiene algunos elementos por ajustar en la medida que se siga avanzando hacia la modalidad colectiva a través de cooperativas. En este sentido, se recalca la importancia de fortalecer el aspecto comunicacional del Programa y de la política y continuar visibilizando la modalidad colectiva.

"Me parece que hay que seguir difundiendo y promoviendo porque hay todavía desinformación a nivel de la sociedad, me parece como acciones más concretas en el área de comunicaciones. Creo que este programa tiene que ser más visible, porque a veces queda como muy para los que están involucrados de forma directa, pero la comunidad en realidad no conoce que existen estas dos modalidades." (IC - institucionalidad pública)

Condiciones laborales de las asistentes personales

Si bien un alto porcentaje de las AP encuestadas declara no haber identificado dificultades o haber tenido muy pocas dificultades en esta modalidad (86%), las entrevistas permiten indagar sobre algunas situaciones concretas e identificar elementos que no han significado una mejora de la modalidad colectiva en relación a la modalidad individual.

Gráfico 12. En una escala del 1 al 5 donde 1 es ninguna y 5 muchas, ¿cuántas dificultades has enfrentado o enfrentas como AP de la cooperativa? (%)



Nota: referencias en la escala del 1 al 5: 1 ninguna dificultad, 2 pocas, 3 algunas, 4 bastantes, 5 muchas dificultades.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta telefónica a Asistentes Personales modalidad colectiva (CIEDUR 2024)

El apoyo y respaldo brindado a las AP desde la cooperativa, así como la posibilidad de espacios de contención, si bien es identificado en algunas entrevistas como una ventaja y por otras como algo incipiente o con potencial de mejora, algunas personas señalan que este aspecto se constituye al momento en una dificultad para las cooperativas por lo que no ha podido aún implementarse. En este mismo sentido, así como algunas entrevistadas señalan que el trabajo desde la cooperativa facilita la delimitación de las tareas de las AP, otras siguen identificando dificultades en este aspecto, al igual que como ocurría en la modalidad individual.

"Y después creo que también es un debe que se tiene desde este convenio como un trabajo más de apoyo psicológico, de trabajar más en forma grupal y que la gente pueda plantear en forma grupal y tener un apoyo de cómo canalizar las emociones del trabajo diario, porque es un trabajo muy especial. (...) Lo que pasa es que los márgenes son muy pequeños. ... " (IC - sociedad civil)

También se mencionan algunos problemas específicos de la gestión cooperativa en relación a los pagos de salarios y licencias, que pueden deberse a lo incipiente de la experiencia pero que deben considerarse para evitar que continúen pasando.

"Mira, yo cobré la licencia, pedí recibo hasta el día de hoy, en enero, y no me dieron un recibo de licencia. Pedí un recibo de sueldo, no lo tienen, no saben, ¿cómo no van a saber? Tienen una contadora, esa contadora tiene que tener nuestro recibo. Hay cosas que están mal, la verdad que están mal." (AP)

“Al principio la verdad es que me hizo pésima la cooperativa por el tema de los pagos, me parecía que no estaban pagando lo que pagaba por BPS, incluso tuve unos problemas por reclamar días de mi sueldo.” (AP)

En el caso de una de las cooperativas, las AP entrevistadas mencionan dificultades para la coordinación de las fechas de las licencias reglamentarias y para el cobro de aguinaldos y licencias. Otra dificultad que identifican las AP entrevistadas de una de las cooperativas, refiere a los mecanismos de toma de decisiones por parte de la directiva de la cooperativa y las formas de ejercicio de la autoridad que pueden ser entendidos en contradicción con los principios cooperativos. Este punto reafirma la importancia del apoyo de Inacoop y el acompañamiento del Mides para garantizar procedimientos garantes de los derechos de todas las trabajadoras y una auténtica construcción de procesos colectivos y cooperativos.

En los próximos capítulos se incluyen otras dificultades y desafíos vinculados a la capacitación que reciben las AP y al reconocimiento social del trabajo de cuidados.

Cuadro 6. Resumen de las dificultades y amenazas en la dimensión Conformación y gestión.

Dificultades
<ul style="list-style-type: none">● Para formar asociatividad entre las AP que ya vienen trabajando.● Carencias en la información a las familias sobre las diferencias entre la modalidad individual y colectiva.● Cobertura de las licencias para la solución de los cuidados.
Amenazas
<ul style="list-style-type: none">● Incertidumbre acerca del futuro de la cooperativa, por sostenibilidad económica y en el apoyo a los procesos de la cooperativa.● Conformar una cooperativa requiere tiempo y formación extra para las AP, puede aumentar su trabajo no remunerado.● AP como trabajadoras dependientes de la cooperativa puede generar reclamos laborales (despido se tendría que hacer cargo la cooperativa).● Solo ingresan usuarios con 100% de cobertura.● Mecanismos de toma de decisiones y ejercicio de la autoridad en contradicción con principios cooperativos.

Cuadro 7. Resumen de dificultades y amenazas en la dimensión Condiciones de trabajo de las AP.

Dificultades
<ul style="list-style-type: none">• Ausencia de apoyo psicológico, respaldo y contención para las AP.• En la delimitación de las tareas de la AP.• Para la coordinación y el cobro de aguinaldos y licencias.
Amenazas
<ul style="list-style-type: none">• Cooperativas forman nuevas AP, disminuye la posibilidad de que ingresen AP que ya vienen trabajando.

Formación de asistentes personales

Formación en la modalidad cooperativa: ventajas, oportunidades y tensiones

Al igual que en la modalidad individual del programa, las asistentes personales que trabajan por cooperativa deben tener el curso de atención a la dependencia. No se denotan distinciones entre la modalidad colectiva y la modalidad individual en este sentido. Los cursos de atención a la dependencia se realizan a través de INEFOP.

Algunos informantes claves señalan que, en el marco de esta experiencia, se trabajó para que las socias de las cooperativas del proyecto piloto pudieran acceder rápidamente al curso de atención a la dependencia, si no lo tenían aún, para garantizarles la oportunidad de comenzar a trabajar como asistentes personales.

*“Si son socias de la cooperativa y la cooperativa terminó los trámites para inscribirse dentro del convenio, tienen prioridad en esa capacitación.”
(IC-institucionalidad pública)*

Sin embargo, en el caso de las cooperativas sociales que ya venían trabajando en otras líneas de negocio, no todas las socias optan por desempeñarse con AP.

*“Parte de las socias que están capacitadas sí absorbieron el trabajo del sistema de cuidados dentro de la cooperativa y otras siguieron haciendo las actividades que venían haciendo antes. No se cambiaron a este sistema pero como mencionamos, el objetivo era que quedara adquirido dentro de la cooperativa. Si en algún momento la cooperativa pierde el negocio donde estas personas que están certificadas están trabajando, esa socia podría ir a trabajar al sistema de cuidados dentro de la cooperativa.”
(IC-institucionalidad pública)*

Asimismo, las cooperativas tienen la oportunidad de obtener el curso de manera más ágil a través de la herramienta del PROCOOP, un programa formativo generado a través de un convenio entre INACOOOP e INEFOP con la participación de CUDECOOP. Desde informantes clave se aclara que para lograr obtener una propuesta de formación a través del PROCOOP es importante asociarse entre cooperativas para lograr cubrir el monto del curso.

“Las cooperativas a través de INACOOOP tienen algo que se llama el PROCOOP que es una plata X para formación por año. Que igual no es que

yo sola cooperativa pueda, porque es un monto X que no cubre toda la formación, entonces tienes que juntarte por lo menos con 2 o 3 cooperativas para que entre todas cubran el monto del curso." (IC-institucionalidad pública).

Asimismo, el PROCLOOP también se identifica como una ventaja potencial de la modalidad cooperativa ya que significa una oportunidad para realizar otro tipo de capacitaciones y cursos prácticos.

"Por el sistema cooperativo nos están invitando muy seguido a cursos, talleres, hay mucho material. (...) El día de cooperativismo se juntan todo tipo de cooperativas, hay stands, podemos exponer, llevar folletería." (AP)

Hasta el momento de realización del trabajo de campo, solo una de las 3 cooperativas de la experiencia piloto, la cooperativa Mepakís, es la que ha hecho uso efectivo de la oportunidad que brinda PROCLOOP, realizando cursos en distintas temáticas para socias de la cooperativa.

Otros actores involucrados expresan preocupación de que las asistentes personales o postulantes para serlo en forma individual queden descuidadas en relación a la oferta de talleres y capacitaciones, debido a la priorización que se ha realizado con aquellas en formato cooperativo.

"Lo que sí vemos es una diferencia en que la Secretaría, por ejemplo, hay talleres que se los brinda específicamente a las cooperativas, o primero a las cooperativas, porque es más fácil de repente llegarles, y las que estamos por la modalidad individual, que somos muchas, y yo creo que en su mayoría, quedamos como relegadas y no tenemos ese espacio para poder acceder. Algunas compañeras que otras sacan de sus recursos para poder hacer algunas capacitaciones. Nosotros entendemos que no está bueno porque eso lo debería de brindar la propia Secretaría y que sea en condiciones iguales para todas las trabajadoras, porque la formación debe ser algo permanente y sostenido en el tiempo." (IC-sociedad civil)

Por otra parte, surge en las entrevistas a informantes clave, el énfasis que se colocó desde la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad para avanzar hacia un marco que tenga como eje el modelo de atención centrado en las personas (ACP). Esto no solo para la modalidad piloto sino para todo el SNIC. En este sentido, se realizó una sensibilización a las ECAs formadoras y a formadores de UTU en Atención a la Dependencia vinculada a la ACP. Junto a esta sensibilización, se redactó un manual sobre humanización y una guía práctica con herramientas de

cuidado¹⁵. Esta guía se difundió entre asistentes personales y formadores.

Género en la formación de AP

La temática de género si bien integra la currícula de la formación en atención a la dependencia que realizan todas las asistentes personales, se identifica como insuficiente y con varias oportunidades de mejora. Más allá de la currícula, las AP entrevistadas y encuestadas no identifican los principales componentes en materia de género trabajados en la formación inicial.

Asimismo, desde las personas referentes claves entrevistadas se afirma la necesidad de continuar profundizando la perspectiva de género en todo el programa de asistentes personales de forma continua y sostenida. En este sentido, se plantea la necesidad de tener un espacio de reflexión y actualización de la formación para lograr integrar de forma más profunda la perspectiva de género que integre a referentes institucionales clave en la materia.

“Creo que Inmujeres no está yendo a lo que puede estar existiendo, Inmujeres no está siendo convocado.” (IC-institucionalidad pública)

No solo se manifiesta la importancia de trabajar con las asistentes personales, sino también con el colectivo de formadores que trabaja a través de las ECAs.

“...vayamos a capacitar las ECAs primero, cómo te adaptas como proyecto, y después, cómo se incorpora género a un proyecto. Porque señalar y descartar, te estás lavando las manos. Las condiciones de exigir algo cuando no lo has dado, y creo que en este sentido es lo mismo, no sé cuál es el lugar que queda de pensar siempre en la incorporación de la perspectiva de género no en todo, y creo que ahí es que nos falta el trabajo con las ECAs. Me parece que tendríamos que atravesar ese mismo proceso, si lo estamos haciendo con INEFOP deberíamos actuar por lo mismo.” (IC-institucionalidad pública)

También se manifiesta de parte de algunos actores, el desconocimiento acerca de la incorporación de la perspectiva de género en la guía y las actividades de sensibilización en atención centrada en la persona.

“Nosotros desconocemos, si la guía se está usando o no se está usando, si

¹⁵ Disponible en:
<https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/publicaciones/guia-para-cuidadores-cuidadoras-atencion-personas-situacion-dependencia>

se replicó con las ECas, si se entrega la formación, si se imprimió y tiene forma para que se le entrega a la población que está haciendo la capacitación.” (IC-institucionalidad pública)

Algunos actores institucionales identifican que el formato cooperativo genera mayores oportunidades para integrar la perspectiva de género en formaciones y capacitaciones. Se entiende que las cooperativas tienen una mayor capacidad de articulación con distintas instituciones y espacios de coordinación que permiten que las asistentes personales de esta modalidad puedan acceder con mayor facilidad a recursos para integrar la perspectiva de género. Sin embargo, aún es muy incipiente.

En el marco de la experiencia piloto, se identifica una experiencia de trabajo desde la cooperativa de Salto producto de la articulación entre MIDES y la cooperativa, donde se logró concretar una instancia de taller de género y cuidados con la referente territorial de Inmujeres.

“...el taller de género y cuidados fue tratar de problematizar la perspectiva de género, tratar de visualizar un poco los roles también. Y ellos ir incorporando ciertas habilidades para incluir dentro de su trabajo, su labor cotidiana la perspectiva de género. Ellas están en ese proceso. Obviamente hay que seguir instalando el tema, seguir debatiendo y problematizándolo.” (IC-institucionalidad pública)

Se menciona también como herramienta, las mesas intercooperativas departamentales como espacio posible para trabajar la dimensión de género entre cooperativas.

Asimismo, desde INACCOOP existe la posibilidad de trabajo en materia de género, aunque aún no ha comenzado a instrumentarse en el marco del piloto.

“Tenemos un libro de cómo incorporar la perspectiva de género dentro de la cooperativa. Tenemos una persona que si se visualiza una dificultad dentro de la cooperativa, siempre mencionamos que es el referente quien capta esa primera inquietud que lo tiene que visualizar la cooperativa primero para poder manifestarlo y ella lo deriva acá a Montevideo. Y tenemos una persona especializada que genera esos talleres de género y ayuda a que la cooperativa pueda crear su protocolo de violencia basada en género.” (IC-institucionalidad pública).

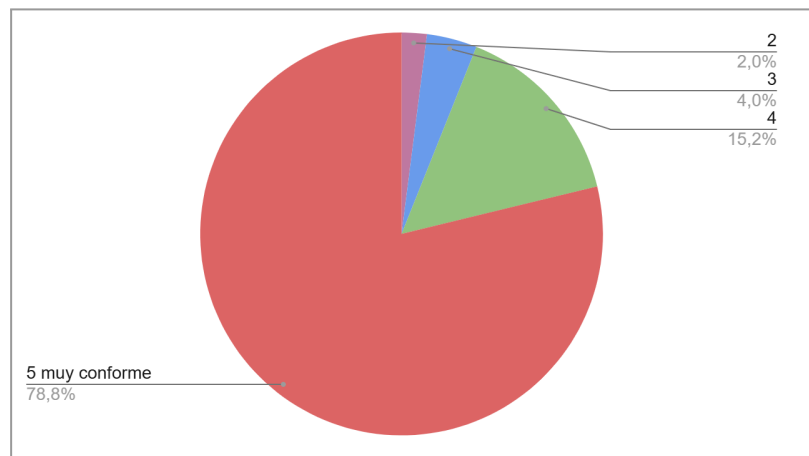
Desde INACCOOP se ha tenido experiencia en otros convenios con entidades

públicas donde se establece un sistema de trabajo en talleres con las cooperativas y el armado de un protocolo. Si bien en el convenio MIDES-INACOOB sobre este programa esto no está establecido dentro de sus objetivos, es un espacio potencial de trabajo para aprovechar. Actualmente, no se identifican protocolos de actuación ante situaciones de violencia, en las Cooperativas.

Necesidades de formación percibidas

Si bien todas las AP tienen el curso de Atención a la Dependencia, existen necesidades de formación posterior al curso de base que pueden aportar al fortalecimiento de la profesionalización de las AP, así como la mejora de la calidad del servicio. Desde las referentes de cuidados de las personas usuarias se valora de forma muy positiva la formación específica de las asistentes personales en cuanto a la atención a la dependencia.

Gráfico 13. ¿Qué tan conformes se encuentran con el servicio brindado por la AP actual en los siguientes aspectos? Aspecto: Su formación específica

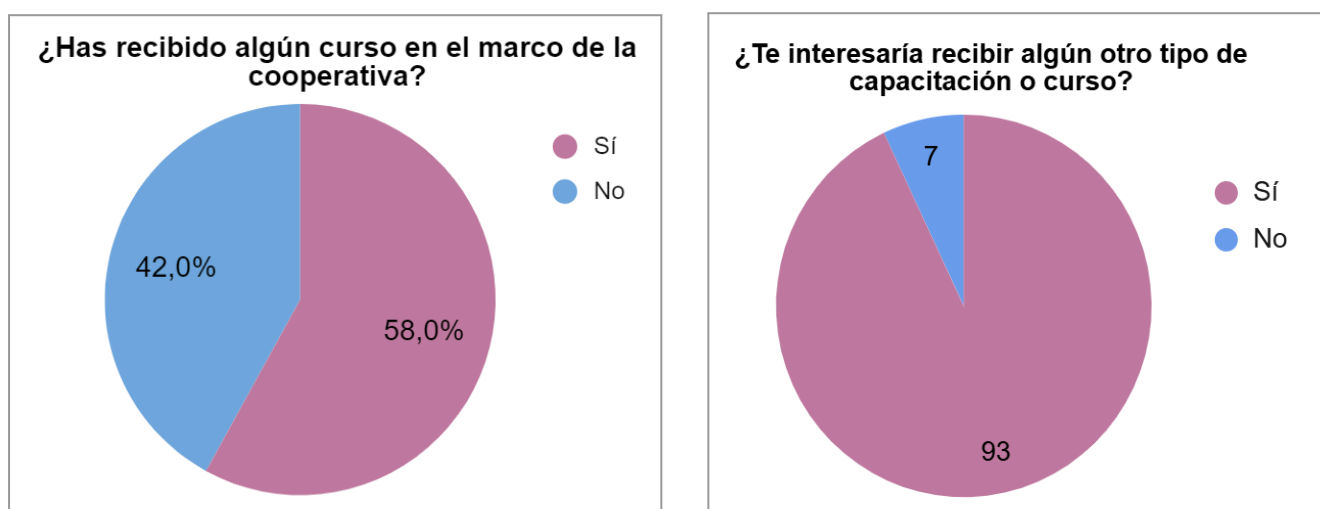


Nota: referencias en la escala del 1 al 5: 1 nada conforme, 2 poco conforme, 3 algo conforme, 4 bastante conforme, 5 muy conforme.

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Referentes de Cuidado de las personas usuarias en modalidad colectiva. (CIEDUR 2024)

Mejorar las oportunidades de formación y capacitación para las AP es una de las ventajas potenciales de la modalidad cooperativa. Como indican los gráficos, si bien el 58% de las AP señala haber recibido algún curso en el marco de su trabajo en la cooperativa, el 93% dice estar interesada en recibir algún otro tipo de capacitación o curso.

Gráficos 14 y 15. Realización e interés de cursos y capacitaciones.



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Asistentes Personales en modalidad colectiva. (CIEDUR 2024)

A quienes dicen haber recibido algún tipo de curso, se les preguntó qué curso recibieron. Las menciones indican una dispersión grande, por lo que se puede concluir hasta el momento que no hubo propuestas integrales para el conjunto de las AP en modalidad cooperativa.

Cuadro 8. Principales temáticas en las que han recibido algún tipo de formación.

Curso recibido	Cantidad de menciones
Cooperativismo/gestión cooperativa	10
Cuidados y dependencia / sistema de cuidados	8
TEA	5
Plan personalizado de atención a la dependencia	7
Trato con persona asistida	3
Trabajo con adulto mayor	2
Cuidar mientras cuido	1
Género	1
Primeros auxilios	1
Alzheimer	1
Grupo cero discriminación	1

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Asistentes Personales en modalidad colectiva. (CIEDUR 2024)

Desde las AP se identifican demandas en actualización, así como la profundización de algunas temáticas clave para el desarrollo del trabajo. Existen algunos temas de interés común para las capacitaciones. Principalmente surge la necesidad de adquirir conocimientos sobre el trabajo con infancias y específicamente sobre TEA.

Adquirir conocimiento específico acerca del tipo de usuarios con el que se trabaja es un elemento que también fue mencionado tanto en las encuestas como en las entrevistas.

En este sentido, surge la importancia de profundizar conocimientos en materia de discapacidad y su trabajo con adultos e infancias. En menor medida, también se visualiza el interés en aprender más sobre discapacidad, enfermedades y vejez, sobre salud mental y profundizar el enfoque de cuidados.

Cuadro 9. Principales temáticas en las que les gustaría recibir capacitación. Cantidad de menciones sobre el total de 59 AP encuestadas.

Temática	Cantidad de menciones
Infancias y TEA	23
Discapacidad (adultos e infancias)	9
Cuidados en general	8
Trabajo con adultos mayores (higiene, ejercicio, movimiento)	6
Demencia	4
Alzheimer	4
Sobre asistencia personal	3
Informática/alfabetización digital	3
Cooperativa	2
Primeros auxilios	2
Enfermería	2
Parkinson	1
Lengua de Señas Uruguaya (LSU)	1
Salud mental	1

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Asistentes Personales en modalidad colectiva. (CIEDUR 2024)

Otro tema destacado en las entrevistas y algunas encuestadas, es la importancia de recibir formación sobre gestión cooperativa para tener mayor claridad de los roles dentro de una cooperativa e incentivar a aquellas asistentes personales de forma individual que quieran formar una cooperativa. Esto se visualiza como necesario para darle sostenibilidad al crecimiento de la modalidad colectiva a través de cooperativas.

“Porque en realidad, la formación del sistema de cuidados no incluye cooperativismo ni nada. O sea, si se identifica un grupo de asistentes personales que se quiere formar como cooperativa, todo lo que respecta al curso de cooperativismo nosotros lo damos por fuera.” (IC-institucionalidad pública).

La formación en cooperativismo es un elemento que surge tanto desde las propias asistentes personales, como desde las cooperativas y las instituciones referentes. Si bien algunas AP en cooperativa han recibido cursos acerca de la temática, se demanda que esto sea una cuestión más generalizada y forme parte de la política del programa, no solo por iniciativa de alguna cooperativa específica.

Por otra parte, también se menciona la importancia que las cooperativas tengan alguna inducción en el sistema de cuidados y su enfoque conceptual. Se aclara que esto es importante para tomar la decisión de trabajar en el programa y para poder funcionar con una preparación previa sobre el tipo de trabajo, las principales tareas y los desafíos que puedan surgir.

La dimensión de género en la experiencia piloto

Perspectiva de género en la política

Una dimensión de análisis clave en el estudio refiere a la identificación de mecanismos y acciones específicas para la incorporación de la perspectiva de género en la experiencia piloto de modalidad colectiva. Las entrevistas a actores clave, arrojan que si bien predomina la percepción de que el programa de asistentes personales tiene un impacto favorable en términos de igualdad de género, no se logran identificar acciones tangibles con este propósito, ni en el diseño del proyecto piloto ni en la implementación del mismo.

"En realidad me parece que el programa en términos de las 3 o las 5 R tiene los mismos impactos que todo el programa de asistentes personales o como cualquiera de los programas del sistema de cuidados." (IC-Sociedad civil)

La percepción sobre el impacto favorable en términos de género se sustenta principalmente en dos aspectos: que el programa permite formalizar el trabajo remunerado de cuidados realizado principalmente por mujeres a través de la creación de la figura de asistente personal, y por la reducción de trabajo de cuidados no remunerados asumidos principalmente por mujeres en las familias con personas dependientes a cargo, y trasladados en el marco del programa a la asistente personal. Sin embargo, estos aspectos no son exclusivos de la experiencia piloto sino atribuibles al programa general.

"... la política de sistema nacional integrado de cuidados impacta en el sentido de que libera tiempo de la mujer cuidadora de la casa y socializa ese tiempo que lo asume una política pública, el Estado. Por ese lado creo que el impacto es grande como es grande toda la política pública en relación a que el Estado asuma el tiempo de los cuidados y libera el tiempo que recae históricamente sobre la mujer." (IC-institucionalidad pública)

Asimismo, otros actores relativizan el impacto en términos de género, planteando algunas interrogantes.

"Uno podría a primera vista decir, bueno, a ver, ¿cómo no va a tener un componente de género si la mayor parte de las trabajadoras son mujeres? Pero la segunda pregunta capaz menos clara es, ¿y el valor del trabajo que se ha pensado y se ha fijado, establecido para las asistentes personales? ¿No estará sub valorado justamente porque la mayor parte de las trabajadoras son mujeres? Y entonces hay un problema grande en el diseño y donde faltó una perspectiva de género es en el diseño y en la

cuantificación, en la valorización de lo que esos servicios tienen que ofrecer." (IC-sociedad civil)

"...muchas lo eligen porque es la única fuente de trabajo. Pensar que ese es un lugar permanente sin brindar otras oportunidades de salir de ese lugar ... ¿cómo pensamos políticas públicas para aquellas personas que coyuntural y transitoriamente están realizando esto pero quieren otra cosa para su vida.?" (IC-institucionalidad pública)

Relevar el impacto de género de una política pública resulta dificultoso si no se logra identificar cuáles fueron los objetivos previstos en el tema y las dimensiones sobre las que se buscaba tener un impacto. En este sentido, algunos actores entrevistados identifican la necesidad de prever en el armado de la política las formas de evaluación del impacto desde una perspectiva de género. Un aspecto puntual que se menciona, refiere a la posibilidad de considerar en el relevamiento que se realiza desde el Mides, la carga global de cuidados de las familias solicitantes del servicio de Asistentes Personales. Se visualiza la importancia de pensar desde la institucionalidad del Sistema las posibilidades de integrar a los instrumentos utilizados por el programa, como por ejemplo el baremo, dimensiones relevantes al género para facilitar la toma de decisiones.

"...creo que fue 2016-2017 como mucho cuando todavía se venía discutiendo cuáles eran los temas de subsidio, las franjas de subsidio, estábamos bastante intensas con el tema de poder valorar la carga de cuidados de las familias. Que esto no tenía sentido si no pensábamos desde el principio pudiendo ver efectivamente qué tiempo liberábamos de las mujeres, y a qué mujeres." (IC-institucionalidad pública)

"...el baremo de dependencia tenía otras inclusiones, género no fue posible en otro contexto. En este, ni siquiera llegamos a poder revisarlo porque en realidad la institucionalidad como tal no tiene la sistematicidad de la periodicidad de reunión pactadas, la Junta se ha reunido poco..." (IC-institucionalidad pública)

En términos generales, podríamos decir que, en el diseño y desarrollo de la política, en las tareas y rol de las AP en el programa, y en el tiempo de cuidados que se libera de las familias, no se visualizan impactos diferentes a la modalidad individual.

La diferencia se da en el rol potencial que puedan jugar las cooperativas en relación al tema. Informantes de sociedad civil, enfatizan la importancia de continuar trabajando para que la igualdad de género se incluya en la mirada de las y los cooperativistas y desde la centralidad de las organizaciones que nuclean a las cooperativas. La profundización de la perspectiva de género en el mundo

cooperativo puede contribuir a mejorar la implementación del programa en modalidad colectiva.

*“yo veía que falta conocimiento de este tema, pueden existir cooperativas que trabajan en cuidados, las de servicio, pero no lo tienen incorporado.”
(IC-sociedad civil)*

Por otra parte, la integración de las cooperativas al programa de asistentes personales se identifica por algunas informantes clave como pertinente para la mejora de las condiciones de las trabajadoras. El mayor acompañamiento y seguimiento por parte de la cooperativa se identifica como un sustento importante para las AP.

“Yo creo que sí, por el hecho de esta red que se forma, de este acompañamiento que se tiene por la cooperativa ... yo creo que antes estaba mucho más desprotegido” (IC-institucionalidad pública)

Reconocimiento de la tarea de cuidados y estereotipos de género

En comparación a la modalidad individual, se destaca que la modalidad colectiva a través de cooperativas ha logrado mejorar ciertos procesos que hacen a un mayor reconocimiento de la tarea de las asistentes personales.

En ese sentido, hay un mayor conocimiento por parte de todas las personas involucradas (AP, personas usuarias del programa, referentes de cuidados) en cuanto a los derechos y obligaciones en la relación laboral. Se percibe una mayor claridad en las tareas que realiza la AP y se visualiza como positivo el rol de la cooperativa a la hora de dar un marco acerca de la organización del tiempo de trabajo y la delimitación de las tareas de la AP.

*“Sí, porque viste que a veces nos cuentan asistentes personales que cuando es trabajo individual hacen tareas que no les corresponde hacer. Y cuando es por la cooperativa, no. Porque cuando nosotros hablamos con el usuario, le decimos las tareas que va a hacer la asistente personal.”
(IC-cooperativas)*

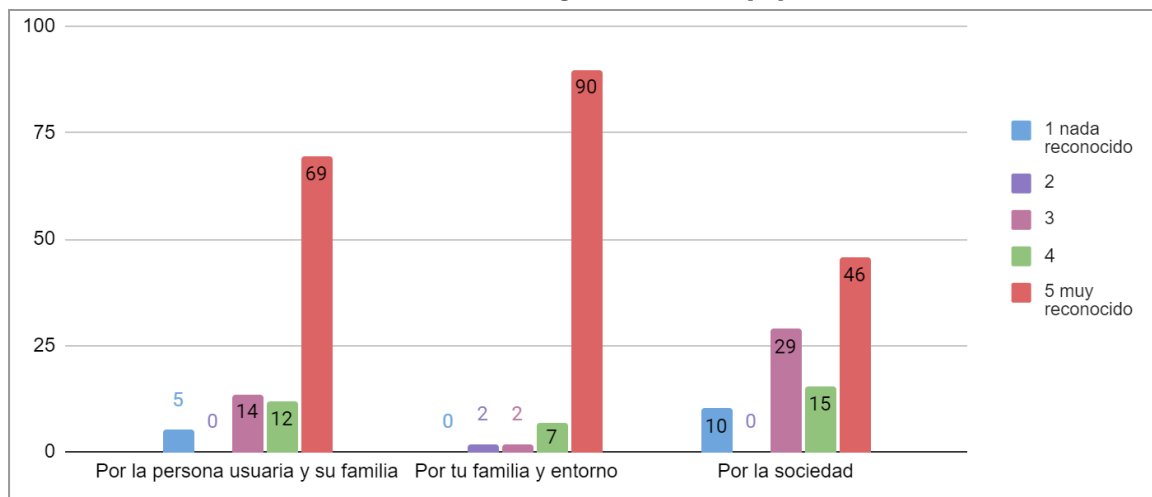
Se valora también la firma de un acuerdo de trabajo entre las partes, como forma de dimensionar el conjunto de tareas de cuidados.

“Reconocimiento, al tener un plan, el primer acuerdo de trabajo se reconoce. Porque lo que les pasa a las asistentes personales muchas veces todavía más allá que a nivel de política está reconocido su trabajo y a nivel formal también, en los hechos, en las personas, en sus familiares y en las

instituciones están sentadas sin hacer nada, entonces tienen que hacer y demostrar qué trabajo hacen. Y hasta ellas mismas también visibilizar el trabajo que hacen. Entonces el reconocimiento de la tarea de cuidados de la provisión colectiva a través de estas herramientas vamos a ver si impacta." (IC-institucionalidad pública)

En la encuesta a asistentes personales en modalidad cooperativa, se relevaron las percepciones en cuanto al reconocimiento y valorización del trabajo que realizan. Las asistentes personales consideran que quienes valoran en mayor medida el trabajo que llevan adelante, son sus familias y el entorno. Por otra parte, se señalan desafíos sobre su reconocimiento principalmente por parte de la sociedad, donde la percepción de valoración desciende considerablemente. Esto también es reforzado por algunos informantes clave quienes perciben que la escasa valoración social del trabajo de las AP es una dificultad que perdura a pesar de los varios años del programa y se suma a esta experiencia piloto.

Gráfico 16. ¿Consideras que el trabajo que realizas como AP de la cooperativa es reconocido y valorado? (%)



Nota: referencias en la escala del 1 al 5: 1 nada reconocido, 2 poco reconocido, 3 algo reconocido, 4 bastante reconocido, 5 muy reconocido.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta telefónica a Asistentes Personales modalidad colectiva, 2024.

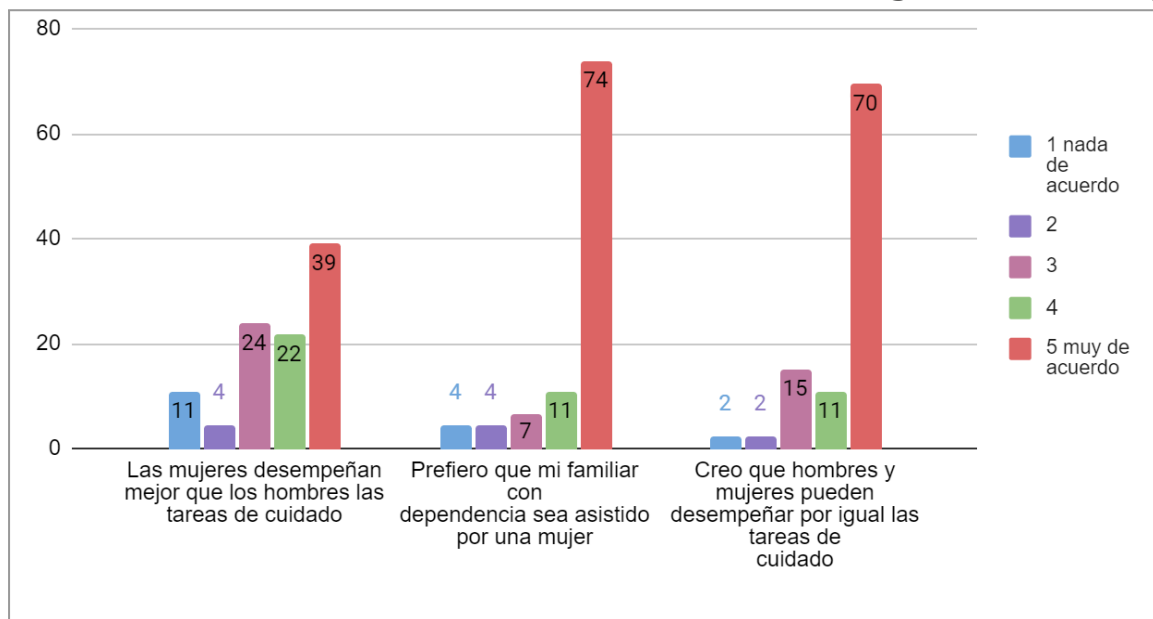
En relación a la percepción por parte de las familias acerca de qué personas están más aptas para cuidar, tanto en la modalidad individual como en la colectiva, los estereotipos de género se expresan con claridad, dejando claras las preferencias hacia un cuidado femenino.

En el Informe de evaluación del programa del 2020, se señala que existe entre familiares de personas usuarias y personas beneficiarias, una mayor preferencia de que las asistentes personales sean mujeres, atribuyéndose a que esto hace que “se sienten más seguros”, que “les da más confianza”, o en el caso de las personas participantes que “están más cómodas”. Asimismo, se señala que:

“Si bien se observa una fuerte tendencia por parte de las personas entrevistadas a preferir AP mujeres, son muchos los discursos en donde se plantea que los hombres poseen las mismas capacidades para realizar dicha tarea.” (DINEM-MIDES, 2020:49).

En el mismo sentido, en la encuesta a referentes de cuidado de la persona usuaria en modalidad colectiva, surge la mayor preferencia del cuidado por parte de mujeres, más allá que se piense que tanto hombres como mujeres pueden desempeñar la tarea de la misma forma.

Gráfico 17. ¿Qué tan de acuerdo estás con cada una de las siguientes frases? (%)



Nota: referencias en la escala del 1 al 5: 1 nada de acuerdo, 2 poco de acuerdo, 3 algo de acuerdo, 4 bastante de acuerdo, 5 muy de acuerdo.

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta telefónica a Referentes de cuidado de personas usuarias en modalidad colectiva. (CIEDUR 2024)

Reducción y redistribución del cuidado no remunerado

En términos de reducción y redistribución del trabajo de cuidados no se identifican diferencias sustantivas en relación a la individual, ya que ambas modalidades ofrecen la misma carga horaria de cuidado en el hogar. El programa de asistentes personales en sus dos modalidades implica un aporte en la reducción del trabajo de cuidados y por ende permite una liberación de tiempo para la referente familiar cuidadora. Como fue mencionado anteriormente, en la totalidad del programa, los principales usos de ese tiempo liberado por la AP son: para la búsqueda de trabajo, la realización de otras tareas domésticas, el cuidado personal, el cuidado de otros familiares, estudiar y participar de otros espacios comunitarios.

"Liberar a la mujer en ese sentido que también pueda tener su tiempo libre, poder tener su trabajo y de alguna manera el asistente personal viene a responder esa necesidad de cuidados a la interna del hogar. Y en ese sentido si bien son cuatro horas de cuidado, en realidad representa... es significativo el aporte que hace el asistente personal de por sí" (IC-institucionalidad pública)

Algunos aspectos vinculados a la gestión a través de cooperativa podrían implicar una reducción del tiempo de trabajo no remunerado para las familias, aunque no se identifiquen explícitamente por las personas entrevistadas como mejoras en términos de reducción y redistribución de la carga de trabajo no remunerado. En aquellos casos donde la cooperativa interviene para facilitar la selección de la asistente personal, el tiempo destinado a esta tarea se reduciría para la familia, así como también ganaría tranquilidad por recibir asesoramiento. Asimismo, la posibilidad de que la cooperativa se encargue de seleccionar otra AP para cubrir los casos de licencias por enfermedad prolongadas, sería el otro ejemplo de impacto favorable en reducción de tiempos.

Por otra parte, en particular en el formato cooperativo, se cuestiona la carga de trabajo que puede significar para las asistentes personales el formar parte de una cooperativa o armar una cooperativa, considerando que podría significar un aumento del tiempo dedicado al trabajo.

"Que la AP decida ser cooperativista, en realidad lo que hace es aumentar su carga de trabajo porque tiene que ser cooperativista también, (...) porque en realidad le sumas otro trabajo. O sea, sí lo veo como una fortaleza ser cooperativista y ahí es como una situación más singular también no? si en realidad para ella ser cooperativista es un problema." (IC-institucionalidad pública)

En relación a la contribución del programa en modalidad cooperativa a la redistribución del trabajo de cuidados entre hombres y mujeres, el hecho de que no haya hombres trabajando como asistentes personales no estaría ayudando a la deconstrucción del estereotipo de mujer cuidadora, más allá de que sea la preferencia mayoritaria de la población asistida.

"Hay asistentes personales varones porque nos han traído currículum, pero las familias nunca piden. O sea, para cuidar varones van mujeres, no van varones." (IC-cooperativas)

"Y tendría que ser más parejo de ver más hombres trabajando. Para igualar un poco, porque viste que la mayoría, todas son mujeres, ¿no?" (IC-cooperativas)

Principales conclusiones

Este estudio se ha enfocado en valorar cuál ha sido el aporte de la provisión colectiva del programa AP en términos de igualdad de género. Esto llevó a evaluar distintos aspectos que hacen a la calidad de la innovación del programa AP desde las voces de los grupos de actores involucrados de manera directa e indirecta.

En términos de igualdad de género, el estudio buscó indagar en qué medida el programa en su modalidad colectiva mejoraba los resultados respecto a la reducción del trabajo no remunerado en el hogar, el reconocimiento de la tarea de las asistentes personales y la mejora en las condiciones de trabajo de las AP.

Respecto a la Reducción del trabajo no remunerado en el hogar, más allá que el programa en su conjunto contribuye con dicha reducción, la modalidad colectiva

contribuye a reducir los tiempos de espera entre la asignación del subsidio y la conformación del binomio. Ello se explica por el apoyo que brindan las cooperativas a las familias o usuarios con los trámites ante el BPS y con la identificación del perfil de AP para la conformación del binomio. A su vez, en caso que el binomio no resulte, la cooperativa apoya también en la búsqueda de un reemplazo. Todo ello al reducir tiempos de espera en la contratación y favorecer la permanencia del binomio, reduce trabajo no remunerado en el hogar.

También la cooperativa funciona como receptor de demandas sobre necesidades de las familias y de las AP en términos de formación, problemas de cobertura respecto a las licencias, entre toras. Ello también contribuye con la mejora en la gestión del programa en su conjunto y con la sostenibilidad del sistema en la medida que más familias o usuarios lo soliciten. Por ello, la provisión colectiva a través de cooperativas se visualiza como una ventana de oportunidad para poder profundizar la perspectiva de género y contribuir a introducir mejoras en el programa.

No se identifican cambios en la redistribución del trabajo no remunerado en el hogar, ni en la transformación de los roles de género, pero el 50% de las referentes de cuidados señala que retomó la búsqueda de trabajo remunerado o retornó al que ya tenía. Con ello se percibe un beneficio en la promoción de la autonomía económica de estas mujeres que probablemente no sea exclusivo de la modalidad colectiva.

También el desarrollo del programa de AP, por un lado, reproduce el orden de género porque el empleo se mantiene altamente feminizado y va a llevar tiempo

transformar esa realidad. Pero, claramente cualquier acción que promueva el reconocimiento y la valoración social de este trabajo contribuirá con el cambio de ese paradigma. Por otro lado, impuso un cambio en el imaginario de que esta tarea la tienen que realizar las mujeres del hogar ya que al inicio del programa varias familias buscaron la opción de que quien tuviera el rol de AP fuera dicha mujer (algo que estaba fuertemente naturalizado). Con el tiempo, la idea de que la AP es un derecho se fue instalando, tanto para quien requiere la atención, como para quien lo viene realizando en forma no remunerada en el hogar.

En relación al Reconocimiento del trabajo de las AP, se identifica una percepción positiva sobre la valoración y reconocimiento del trabajo de cuidados por parte de los actores involucrados (AP y sus familias, usuarios/as y sus familias). De todas formas, el fortalecimiento del reconocimiento social continúa siendo un desafío en donde se identificó campos de acción de manera mancomunada y en los

territorios. En la medida que dicho reconocimiento vaya aumentando podrá pensarse en una mayor desfeminización de la tarea.

Avanzar en el reconocimiento del trabajo de las AP implica también la mejora en sus condiciones laborales. En ese sentido, se evidencia el aporte de las cooperativas al convertirse en una figura clave para la asunción de tareas de gestión y en la delimitación de los roles de las AP. La definición de un Plan de Cuidados favorece una mayor claridad y un sistema de acuerdos que permiten mejorar el relacionamiento entre todas las partes.

En cuanto a las dificultades identificadas se destacan algunas que se mantienen desde la modalidad individual como la necesidad de apoyo psicosocial y la cobertura de las licencias. La conformación de redes de apoyo y sostén para las AP continúa destacándose como fundamental para su desarrollo. También, con la nueva modalidad de carácter colectivo, surgen desafíos vinculados a la importancia de la integración de las AP individuales a este formato. Para ello hay que seguir avanzando en la construcción de estrategias con dicho propósito.

Por último, es preciso destacar que se debe trabajar en la totalidad del programa de manera integral, reconociendo que actualmente los binomios en modalidad individual representan más del 98%. Además, parte de las dificultades identificadas y analizadas, representan elementos que persisten en ambas modalidades.

Recomendaciones de política pública

Para finalizar el estudio, se presentan una serie de recomendaciones que surgen del análisis de las oportunidades y dificultades que enfrenta el programa de asistentes personales en modalidad cooperativa.

Si bien el estudio se centró en la experiencia piloto, en este apartado resaltamos la importancia de pensar a futuro las acciones de fortalecimiento y mejora del programa de manera integral, reconociendo las dificultades que enfrenta el programa y las asistentes personales, personas usuarias y familias de ambas modalidades.

Las recomendaciones se clasifican en transversales y específicas. Las recomendaciones específicas se ordenan en cuatro dimensiones que fueron puestas a consideración para su debate en talleres¹⁶, donde se enriquecieron con las opiniones de los actores involucrados en la experiencia. Además de las posibles acciones a recomendar, en los talleres se propuso la identificación de los actores que deberían estar involucrados en su implementación.

Dimensiones de las recomendaciones específicas:

- 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.

Recomendaciones transversales

- Surge la importancia de pensar a futuro las acciones de **fortalecimiento y mejora** del programa de manera integral, reconociendo las dificultades **de**

¹⁶ En octubre del 2024 se realizaron 2 talleres de intercambio sobre recomendaciones de política en Tacuarembó y Salto, con los actores involucrados en el estudio. Se presenta en anexo 2 la lista de participantes.

ambas modalidades. 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 activa 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.

Conformación y gestión

● Continuar con el proceso de fortalecimiento y clarificación en los roles

Es fundamental continuar delimitando los roles de los actores involucrados en el binomio para clarificar las tareas de las asistentes personales. Este aspecto resulta especialmente relevante para quienes trabajan de forma individual, dado que en el formato cooperativo se han identificado mejoras en este sentido.

Asimismo, se destaca la importancia de ofrecer más información a las familias interesadas en ingresar al programa, así como a aquellas que ya participan, sobre las diferencias entre ambas modalidades.

Actores vinculados a estas acciones: MIDES, INACOOOP, Movimiento cooperativo (CUDECOOP, FCPU), ANDE (Área comercial).

● Formación de equipos técnicos para asesoramiento

En la discusión acerca de mejoras en la gestión de la cooperativa, durante el intercambio en los talleres se destacó la importancia de contar con mayor acompañamiento y asesoramiento jurídico-legal de forma continua. También se menciona la importancia de una persona para la gestión administrativa de la cooperativa.

Actores: INACOOOP, BPS, MTSS

● Búsqueda de estrategias para la cobertura de licencias

Resulta importante identificar posibles estrategias para poder ofrecer a las familias cobertura durante las licencias reglamentarias y licencias cortas por enfermedad. En los talleres, surge la idea de conformar un equipo de “asistentes personales suplentes” para cubrir licencias y certificaciones. Se identifica como una

oportunidad realizar esta gestión en red entre las cooperativas que existan en el departamento, un acuerdo intercooperativas para tener un equipo de AP de trabajo a disposición que realice la cobertura.

- **Lograr mayor agilidad en los trámites**

Explorar formas para agilizar algunos procesos, principalmente los de valoración y formación de binomios. Asimismo, desde la gestión cooperativa se identifica que es necesario agilizar el proceso de cobro de sueldos de AP por cooperativa.

Actores involucrados: MIDES, BPS e INACOOOP

- **Capacitación en gestión cooperativa**

Varios actores destacan la importancia de brindar capacitación en cooperativismo a las asistentes personales que ingresan al programa a través de esta modalidad. La existencia de Inacoop se identifica como una oportunidad para la capacitación, que requiere reconocer e identificar los programas de Inacoop que sean útiles para la mejora de la gestión de las cooperativas de cuidados.

Asimismo, un área a continuar indagando en materia de capacitaciones es acerca de la estrategia comercial.

Actores vinculados: MIDES, INACOOOP, COOPERATIVAS, INACOOOP, CUDECOOP, ANDE (Comercial)

- **Trabajo sobre sostenibilidad financiera de las cooperativas**

La sostenibilidad financiera de las cooperativas es un punto que preocupa a diversos actores. En este sentido, surge la propuesta de destinar un monto para la gestión cooperativa por la necesidad de contar con equipos profesionales.

En este punto, también surge la importancia de generar estrategias para que puedan acceder a mercados privados.

- **Definición de acciones que promuevan el cuidado como un derecho**

Se destaca no perder de vista el marco normativo del SNIC y, en este sentido, promover la concepción de los cuidados como derecho, considerando las desigualdades de género en la distribución de estas tareas. Es necesario contemplar también a quienes brindan estos cuidados de forma remunerada y no remunerada, reconociendo especialmente la sobrecarga que recae sobre las mujeres. Desde distintos actores, surge la importancia de definir acciones para el cuidado de todas las personas involucradas: usuarias, personas referentes de su cuidado, asistentes personales.

Actores: Red Pro Cuidados, actores del Comité Consultivo de Cuidados.

- **Evaluaciones continuas de la modalidad colectiva**

Se hace necesario garantizar el rol del Estado en todo el proceso de la política, en el diseño y en las decisiones que se vayan tomando desde las cooperativas en relación a despidos, licencias, supervisión y acompañamiento de los binomios, entre otros. La experiencia piloto surge para dar respuesta a una serie de dificultades de la modalidad individual, y es necesario continuar evaluando el impacto en este sentido.

Condiciones de trabajo de las Asistentes Personales

- **Consolidar un equipo de apoyo para las AP**

Se destaca la pertinencia de contar con equipos técnicos de apoyo para las AP a nivel psicosocial, definiendo como una línea específica del programa “el cuidado de quienes cuidan”. Se menciona la pertinencia de contar con un equipo técnico que incluya especialistas en psicología y trabajo social.

En este punto, se enfatiza que no debe ser una estrategia que solo contemple a las AP que trabajan a través de las cooperativas, sino que se deben buscar estrategias de trabajo para todas las AP del programa, recomendación ya identificada en evaluaciones e informes anteriores.

Actores: MIDES (INMAYORES, INAU, INMUJERES), MTSS, Consejo de salarios.

- **Cambios orientados a la mejora de las condiciones de trabajo de las AP**

Resulta importante incorporar al diseño del programa y a la gestión de la modalidad cooperativa, acciones que permitan profundizar la divulgación de información sobre derechos y obligaciones de las socias de las cooperativas y de las trabajadoras dependientes (cuando corresponda).

Se propone continuar implementando acciones de seguimiento como la planilla de horarios de trabajo y el uso efectivo del plan personalizado.

También se destaca explorar las posibilidades de ampliación del servicio en cuanto a cantidad de horas de trabajo.

Actores vinculados a estas acciones: MIDES, INACOOOP, Movimiento cooperativo (CUDECOOP, FCPU), ANDE (Área comercial). Para el fortalecimiento de la información sobre derechos y roles también se menciona al SUAP como un actor estratégico.

- **Involucramiento de las AP en la gestión cooperativa**

De la incorporación de las AP a las cooperativas ya conformadas surge la relevancia de realizar acciones que generen mayor involucramiento y participación de estas en la gestión cooperativa. En este sentido, se busca que las AP se encuentren más interiorizadas de la cooperativa que forman parte, así como de la dinámica de trabajo cooperativo a la que se integran. Esto tiene vinculación con lo mencionado anteriormente acerca de la importancia de la capacitación en gestión cooperativa para aquellas AP que tengan interés.

Formación y capacitación

- **Fortalecimiento del curso inicial de Atención a la Dependencia**

En relación a la formación de las AP, la primera recomendación que se plantea refiere a la realización de más cursos de atención a la dependencia en los distintos departamentos, para poder cubrir la demanda de formación existente.

Asimismo, se identifica la necesidad de profundizar la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal y específica en este curso.

Actores involucrados: MIDES, INEFOP.

- **Desarrollo de otras capacitaciones que respondan a las necesidades de las AP**

El componente de capacitación del programa de Asistentes Personales surge claramente, como uno de los aspectos que requieren acciones de fortalecimiento y profundización. Más allá de la importancia de la capacitación en gestión cooperativa mencionada anteriormente, se identificaron una multiplicidad de temas de interés que se desprenden de las necesidades de las AP para la mejora de su trabajo.

Uno de los puntos mencionados ha sido el de formaciones específicas para trabajar con ambos grupos etarios de población. Para el trabajo con infancias, se destaca la necesidad de recibir formación sobre TEA y para el trabajo con adultos mayores, la necesidad de obtener mayor conocimiento sobre enfermedades neurodegenerativas y sobre demencia.

También se menciona la importancia de recibir talleres de sensibilización sobre temas clave, como derechos laborales, identificación de situaciones de violencia, acoso y discriminación.

Los actores involucrados son: MIDES, INEFOP, INAU (Cenfores), CUDECOOP, INACOOOP (PROCOOP), ASSE, ECAS.

Asimismo, se plantea como una oportunidad la posibilidad de buscar alianzas con

instituciones educativas que estén en el territorio: UDELAR, UTU, IFD así como OSCs de base territorial.

- **Desarrollo de instancias de formación a otros actores del Programa**

Desde la línea de formación, también se destaca la importancia de generar instancias con otros actores involucrados en el programa. En este sentido, se identifica como pertinente realizar talleres con las personas referentes de cuidados. Estas instancias pueden aportar en dar mayor información y sensibilización de los roles y responsabilidades de cada grupo de actores involucrados, así como tratar también temáticas específicas como el fortalecimiento de la perspectiva de género y el reconocimiento de la tarea de cuidados (ej. abordar la autonomía económica de las mujeres).

Actores: INMUJERES, CIEDUR, Intendencias Departamentales, Instituciones con base territorial vinculadas a los temas de género, COOPERATIVAS, MIDES, INACOOOP, INEFOP, BPS.

Reconocimiento, valoración social y redistribución del trabajo de cuidados

- **Generación de acciones de promoción y difusión del Programa en modalidad colectiva**

Diversos actores involucrados señalan la importancia de profundizar las acciones de difusión del programa en sus dos modalidades, y en particular de la modalidad colectiva. Para impulsar esta modalidad, se debería transmitir a la ciudadanía las “buenas experiencias” en el marco del programa piloto.

- **Desarrollo de acciones que promuevan el mayor reconocimiento social de las AP**

En conexión con el punto anterior, también se identificó la pertinencia de generar acciones que promuevan el mayor reconocimiento social del trabajo de las asistentes personales, y de la función social del cuidado. Más allá de los avances que se constatan en cuanto al reconocimiento por parte de las familias de las personas usuarias, así como de las familias de la AP, surge desde las percepciones de las AP encuestadas, la necesidad de profundizar las acciones que fomenten el reconocimiento social del trabajo de cuidados.

Se plantean ampliar las estrategias de difusión del trabajo de las AP a través de medios de comunicación, identificando asimismo los medios locales como televisión y radio, así como redes sociales de actores locales referentes. También se propuso aprovechar los días clave y el mes de los cuidados para fomentar distintas actividades que muestre la importancia de la tarea de cuidados. En este sentido desde las asistentes personales se planteó la posibilidad de obtener un día de la AP.

- **Desarrollo de acciones que promuevan la redistribución del trabajo de cuidados en las familias y la corresponsabilidad entre hombres y mujeres.**

Asimismo, se ha identificado la importancia de definir una línea de trabajo que tenga por objetivo mejorar la redistribución del trabajo de cuidados en las familias. En este estudio no se lograron identificar impactos específicos del Programa en materia de redistribución y reducción, ni del programa general ni en la modalidad colectiva en particular. Si bien se reconoce que el programa en su totalidad genera una reducción del trabajo de cuidados de las referentes principales del cuidado de beneficiarias/os, no se menciona una estrategia concreta diseñada desde el programa para continuar profundizando estas dimensiones.

En este sentido, se identifica como importante ahondar en las discusiones en materia de corresponsabilidad que permitan clarificar un panorama de acciones futuras que la promuevan.

Los estereotipos de género y la división sexual del trabajo siguen afianzados en la sociedad, por lo que se requiere incorporar la perspectiva de género desde el diseño del programa definiendo e implementando acciones específicas en la materia, para que tenga un efecto transformador efectivo.

Cuadro 10. Resumen líneas de trabajo y recomendaciones

Conformación y gestión
<ul style="list-style-type: none"> ● Continuar con el proceso de fortalecimiento y clarificación en los roles ● Formación de equipos técnicos para asesoramiento ● Búsqueda de estrategias para la cobertura de licencias ● Lograr mayor agilidad en los trámites ● Capacitación en gestión cooperativa ● Trabajo sobre sostenibilidad financiera de las cooperativas ● Definición de acciones que promuevan el cuidado como un derecho ● Evaluaciones continuas de la modalidad colectiva
Condiciones de trabajo de las Asistentes Personales
<ul style="list-style-type: none"> ● Consolidar un equipo de apoyo para las AP ● Cambios orientados a la mejora de las condiciones de trabajo de las AP ● Involucramiento de las AP en la gestión cooperativa
Formación y capacitación
<ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecimiento del curso inicial de Atención a la Dependencia ● Desarrollo de otras capacitaciones que respondan a las necesidades de las AP ● Desarrollo de instancias de formación a otros actores del Programa
Reconocimiento, valoración social y redistribución del trabajo de cuidados

-
- Generación de acciones de promoción y difusión del Programa en modalidad colectiva
 - Desarrollo de acciones que promuevan el mayor reconocimiento social de las AP
 - Desarrollo de acciones que promuevan la redistribución del trabajo de cuidados en las familias y la corresponsabilidad entre hombres y mujeres

Bibliografía de referencia

DINEM (2020). *Informe de la evaluación cualitativa del programa Asistentes Personales*. Documento de trabajo N°65. División de Evaluación (DINEM), MIDES.

DINEM (2021). *Informe de Evaluación del Servicios de Asistentes Personales*. DINTAD, MIDES.

Ley 19353 de 2015. Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). 27 de noviembre de 2015. D.O. N° 29351.

MIDES (2022) *Asistentes Personales, edición 2022 - Documento de diseño*.

Red Pro Cuidados (s/f). *Observaciones al Programa de Asistentes Personales para contribuir a mejorar su diseño e implementación*.

Sistema de Cuidados (2024), *Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Informe Anual 2023*. Montevideo: MIDES. Disponible en: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/institucional/informacion-gestion/memorias-anuales/sistema-cuidados-informe-anual-2023>

Sistema de Cuidados (2023), *Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Informe Anual 2022*. Montevideo: MIDES. Disponible en: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/institucional/informacion-gestion/memorias-anuales/sistema-cuidados-informe-anual-2022>

Sistema de Cuidados (2022) *Documento base. Piloto del programa Asistentes personales*. SNIC, MIDES.

Anexos

Anexo 1. Listado de entrevistas a informantes clave

	Institución
1	Portal - MIDES
	Unidad de género - MIDES
	División Contralor de Programas
2	División Servicios de cuidados
	Planificación y Seguimiento
	Dependencia
	Infancia
3	Dirección Nacional de Cuidados - MIDES
4	INACOOOP
5	Red Pro Cuidados
6	Inmujeres
7	MIDES
8	INACOOOP
9	COOSOMUT
10	COOPSOACS
11	COOSOMUT
12	MIDES
13	INACOOOP
14	Mepakís
15	SUAP
16	CUDECOOP
	FCPU
17	INACOOOP

Anexo 2. Listado de participantes en talleres de Tacuarembó y Salto

Taller de intercambio Tacuarembó

Lugar: Ciudad de Tacuarembó

Fecha: 4/10/2024

Hora: 17:30

Cantidad de participantes: 22

Organización/ institución participantes: COOSOMUT, COOPSOACS, BPS, CUDECOOP, INACOOOP, INMUJERES, MIDES

Taller de intercambio Salto

Fecha: 5/10/2024

Hora: 9:30

Lugar: Ciudad de Salto

Cantidad de participantes: 18

Organización/ institución participantes: MEPAKIS, COOPSOEN, COOMUJENS, INACOOOP, MIDES.