

# **INFANCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL**



ABRIL 2024

# INFANCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL

Mejorar la integración social de nuestro país es indispensable para alcanzar el Uruguay que nos debemos. En este sentido, ordenamos nuestras propuestas en tres ejes: Infancia, Reinserción Social, y Políticas Sociales Transversales.

## ¿Dónde estamos?

A pesar de ser uno de los países con menor tasa de pobreza general y de pobreza infantil en la Región, Uruguay padece todavía un núcleo duro de pobreza en el entorno del 10% de la población, con una concentración de la misma en menores de 18 años (1 de cada 5 menores vive en un hogar pobre), que contrasta con la tasa de pobreza en mayores de 65 años (sólo 1 de cada 50 es pobre). Además de las razones demográficas<sup>1</sup> y de cuestiones metodológicas en la medición de la pobreza en términos monetarios, el sesgo de mayor gasto público hacia los adultos mayores también incide en esta realidad.

En los últimos siete años, el Gasto Público Social (GPS - recursos públicos destinados a salud, educación, seguridad y protección social, vivienda, cultura, entre otros) se ha situado en el entorno del 25% del PIB. En 2022, un 24% del GPS fue destinado a políticas para menores de 18 años, frente a un 41% para personas entre 18 y 64 años, y 35% para personas de 65 años o más. En términos per cápita, destinamos 2,5 veces más recursos a los mayores de 65 años que a los menores de 18.

Es imperativo, no sólo por razones morales sino también por consideraciones poblacionales, atender la situación de vulnerabilidad de nuestros niños, el presente y futuro del país. Si bien la superación de una situación de pobreza se logra principalmente con la generación propia de ingresos genuinos a través del empleo por parte de los adultos dentro del hogar, el Estado debe acompañar directamente a las familias en el proceso de salida, para asegurarles una vida digna y un entorno favorable que les permita aprovechar las herramientas y oportunidades que se presenten.

Por virtud de la metodología de cálculo de la pobreza monetaria en Uruguay (un hogar y todos sus integrantes son pobres, si la suma del ingreso del hogar no alcanza para cubrir el monto de una canasta básica de alimentos y servicios, que aumenta con la cantidad de miembros del hogar), la probabilidad de un hogar de ser pobre aumenta con la cantidad de personas

<sup>1</sup> Se proyecta, para los años próximos, una importante reducción de la población activa en el Uruguay, sumado a un envejecimiento poblacional asimilable a los parámetros europeos. (Fuente: <https://diaria.com.uy/politica/articulo/2022/10/16/la-ley-de-garantias-de-la-infancia-y-la-adolescencia-como-una-inversion-a-futuro/>)



que lo integran, y particularmente con la cantidad de niños y adolescentes, debido a que estos no generan ingresos. De hecho, del total de personas bajo la línea de pobreza, un 44% son menores de edad y otro 44% son los adultos que viven con esos menores<sup>2</sup>.

A su vez, la pobreza en Uruguay presenta una alta concentración en las mujeres jóvenes, y un 68% de los hogares pobres tiene jefatura femenina<sup>3</sup>. El corno de la pobreza infantil está en hogares con madres solteras con niños a cargo, con escasas posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo, ya sea por su corta trayectoria educativa o por la gestión del cuidado de los menores<sup>4</sup>. Una estimación del Banco Mundial indica que “las barreras que limitan la inclusión plena de las mujeres al mercado laboral (...) cuestan al país cerca del 14% de su PIB en ingreso no generado”<sup>5</sup>.

Aumentar las transferencias monetarias dirigidas a los hogares pobres ayuda a mitigar la pobreza monetaria, pero no es suficiente. En primer lugar, porque los enunciados del tipo “con un aumento de X millones de dólares en las transferencias se reduce la pobreza en X por ciento” están basados en escenarios teóricos desentendidos de sus complejidades prácticas<sup>6</sup>. En segundo lugar, y tal vez más importante, porque la pobreza no es sólo monetaria. Para sacar a los niños de la pobreza, debemos ayudar a los adultos con quienes estos niños viven, y el abordaje debe ser integral, incluyendo transferencias monetarias, acceso a vivienda, acompañamiento social y terapéutico, seguimiento en el sistema educativo, atención en salud, apoyo en la inserción laboral, entre otros.

<sup>2</sup> INE, Encuesta Continua de Hogares 2022

<sup>3</sup> Si analizamos únicamente los hogares pobres con niños, un 32% viven en hogares monoparentales (y en el 89% de los casos es con la madre). En el 54% viven en hogares biparentales: 31% con solo un adulto ocupado, 20% con más de un adulto ocupado, y 3% sin ningún adulto ocupado. INE, Encuesta Continua de Hogares 2022.

<sup>4</sup> La tasa de actividad y la inserción laboral de los pobres se ve afectada por dificultades en el ingreso a empleos formales, y también a la dificultad para conciliar el trabajo remunerado con el cuidado y las tareas domésticas. El 20% de las mujeres pobres adultas en hogares con menores declaran que no trabajan ni buscan trabajo remunerado por falta de tiempo ante cuidados y trabajo doméstico, frente a un 10% en mujeres no pobres. INE, Encuesta Continua de Hogares, 2022.

<sup>5</sup> Banco Mundial (2020), Inclusión Social en Uruguay. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/215211936402950757/pdf/Social-Inclusion-in-Uruguay.pdf>

<sup>6</sup> Según la información del INE, el monto promedio que los hogares pobres reciben de transferencias es de \$4.700 mensuales (representan un 11% del total de ingresos). Esto va en línea con las estimaciones MIDES, entre 10 y 15 % de los ingresos de los hogares pobres son por transferencias monetarias. Es decir, son pocos los hogares que viven exclusivamente de las transferencias del MIDES. Las soluciones de reducir la pobreza aumentando las transferencias, asumen que: (1) se puede destinar a cada hogar exactamente el monto que precisa para superar la línea de pobreza, (2) que la generación de ingresos por medios propios se mantiene estable, (3) que la línea de pobreza no se modifica.

¿Por qué el tema es importante también desde el enfoque poblacional? Porque las estadísticas del Censo muestran que Uruguay está próximo a no lograr la tasa de reemplazo demográfico. Esto implica que cada vez nacen menos niños, y aumenta el porcentaje de la población envejecida y en edad de retiro. Los niños de hoy son los hacedores del mañana. Es decir, agentes indispensables para dotar de productividad a la economía y para sostener a los mayores.

Adicionalmente, la evidencia científica es clara respecto a la conveniencia de invertir en la primera etapa de desarrollo de las personas, particularmente desde el embarazo hasta los primeros mil días de vida<sup>7</sup>. Es ahí donde se define el partido con impactos en el desarrollo físico, las capacidades cognitivas y las habilidades psicoemocionales. Condiciones deficientes en esta primera etapa están fuertemente ligadas a una mayor probabilidad de rezagos educativos y abandono escolar, problemas de salud y desarrollo, menores probabilidades de acceso al mercado laboral y mayor exposición a situaciones de violencia.

Destinar recursos a esa primera etapa de formación es mejorar significativamente las probabilidades de que esa persona y su familia logren desarrollarse integralmente, evitando pérdidas futuras asociadas al abandono escolar, la informalidad, los problemas de salud o la criminalidad.

### **Invertir en la infancia es invertir en la integración social del Uruguay.**

Esta Administración ha logrado importantes avances en materia de primera infancia, de conformidad con el Compromiso por el País, suscripto por todos los partidos integrantes de la Coalición Republicana.

Se aumentó, en términos reales, el presupuesto nacional destinado a primera infancia -un incremento permanente de 50 millones de dólares, radicados en el Programa Integral de Primera Infancia, con ejecución interinstitucional.

Se aprobó, en la Rendición de Cuentas de 2022, la creación del Fondo Infancia, persona jurídica de derecho público no estatal, cuyo objetivo se dirige a poner fin a la pobreza infantil.

Se rediseñaron los programas de acompañamiento familiar del MIDES, aumentando un 50% los equipos técnicos destinados a estos programas y desplegando una nueva estrategia de teleasistencia, brindando un acompañamiento virtual a las familias, tanto en orientación y apoyo social como en pautas de crianza.

<sup>7</sup> Cunha y Heckman, <sup>2007</sup>; Heckman y Mosso, <sup>2014</sup>.

Se crearon más de 33 CAIF y 36 Jardines ANEP<sup>8</sup> y se duplicaron las Becas de Inclusión Socioeducativa (BIS), brindando un subsidio para que familias en situación de vulnerabilidad que no tengan un CAIF a distancia razonable o de tiempo completo, puedan acceder a un jardín privado.

Se votó, en la Cámara de Diputados, un acuerdo multipartidario para la aprobación del proyecto de Ley de Garantías para la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia<sup>9</sup>, donde se prevé un Gabinete de Primera Infancia y una Unidad de Coordinación, Monitoreo, y Evaluación Presupuestal de las Políticas de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia.

### ***Desafíos que van más allá de la pobreza.***

Además de los desafíos en términos de pobreza monetaria, existen otras situaciones que, junto a la insuficiencia de ingresos, agudizan la vulnerabilidad de algunas poblaciones y contribuyen a una creciente fragmentación social. Gracias al gran esfuerzo que se hizo desde el Ministerio de Desarrollo Social al inicio de este período de gobierno, se mitigó un agravamiento de esta situación durante la pandemia de Covid-19. Sin embargo, persisten rezagos que es necesario atender.

De todas las situaciones de vulnerabilidad social, la **situación de calle** y la de aquellos que se encuentran **privados de libertad** (y los que la recuperan) configuran las más críticas, ya que éstas personas experimentan una extrema fragilidad en distintas dimensiones: vivienda, salud, educación y empleo.

En ese sentido, el número de personas privadas de libertad (PPL) ha venido aumentando gradualmente desde el retorno a la democracia [Ver Capítulo Sistema Penitenciario] junto a la cantidad de personas que diariamente la recuperan. Si en 2021, el promedio de personas que recuperaban la libertad por día era 19, hoy ese número ha subido a 26, de los cuales el 70%<sup>10</sup> reincide dentro de los pocos años. La población privada de libertad está compuesta mayoritariamente por hombres jóvenes, de los cuales la mitad solo ha cursado primaria y más de la mitad pueden considerarse analfabetos funcionales<sup>11</sup>.

Al recuperar la libertad, la amplia mayoría no cuenta con una red de apoyo familiar, ni oportunidades laborales, ni accede a prestaciones sociales. Esta realidad les impone una segunda privación de libertad: la condena social. El resultado, muchas veces, es la reincidencia o la situación de calle, asociada en muchos casos al consumo problemático de drogas y a

<sup>8</sup> Entre 2019 y 2022, Memoria Anual INAU, Memoria Anual SNIC.

<sup>9</sup> <https://parlamento.gub.uy/documentos/leyes/ficha-asunto/153076>

<sup>10</sup> Ministerio del Interior, <https://www.gub.uy/ministerio-interior/comunicacion/publicaciones/reincidencia-penitenciaria>

<sup>11</sup> Comisionado Parlamentario para las Cárceles, Informe 2022. [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe\\_2022\\_Comisionado\\_VF\\_web.pdf](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe_2022_Comisionado_VF_web.pdf)

problemas de salud mental. De hecho, más de la mitad de las personas durmiendo a la intemperie declara haber estado privada de libertad y, en promedio, tres veces. De ellos, casi la mitad estuvo en situación de calle en lo inmediato anterior y la otra mitad estuvo en situación de calle luego de los encarcelamientos previos.

Además, 9 de cada 10 personas en situación de calle declaró consumir algún tipo de estupefaciente, 7 de cada 10 a diario. La pasta base es la sustancia más consumida (77% declaran consumirla, y de estos, un 70% lo hace a diario), seguido por alcohol (53%), marihuana (48%) y cocaína (22%). En el último relevamiento de personas en situación de calle (agosto 2023), se detectó un aumento en el consumo de pasta base y cocaína. 4 de cada 10 individuos declaró haber estado internado por consumo problemático de sustancias<sup>12</sup>.

Para lograr la inclusión social de estas personas, es imperativo que el Estado brinde una asistencia integral y multidisciplinaria que abarque las distintas esferas de vulnerabilidad, y vaya más allá de las transferencias monetarias. Se deben potenciar las habilidades individuales mientras se abordan las necesidades básicas inmediatas.

La actual Administración ha profundizado significativamente las medidas y programas que apuntan a esta población. Entre otros avances, se aumentaron los cupos en los centros para personas en situación de calle durante los meses de invierno (800 plazas más en Montevideo y 500 más en el interior del país). Se instrumentó una nueva modalidad de paradores nocturnos; se incrementó la cantidad de recorridas de los equipos móviles de calle y se dispuso que el call center del MIDES funcione las 24 horas. Además, se inauguraron cinco centros para personas en situación de calle con problemas de salud mental, o con consumo problemático de sustancias. Allí se ofrece resguardo, atención psicológica y psiquiátrica, con un total de 110 cupos.

En relación a la temática de privación de libertad y su vinculación con la situación de calle, el hito destacado fue la incorporación de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI) al MIDES. Anteriormente ubicada en el Ministerio del Interior, el pasaje de la DINALI al MIDES implicó un cambio de enfoque en la reinserción de las PPL, con un énfasis en lo socioeducativo en vez de en lo represivo.

Desde la DINALI se impulsó el Plan Piloto PIA (Plan de Inclusión Social), en coordinación con el Ministerio del Interior, dirigido a 500 egresados de la Unidad N° 4 del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR, ex Comcar). El Plan PIA brinda acompañamiento económico y técnico

<sup>12</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/datos-y-estadisticas/indicadores?observatorio=1727&temas=1794>



a los liberados, con fines de promover su inserción en el mercado laboral y orientarlos en su convivencia en sociedad.

El enfoque multicausal de la respuesta uruguaya al sinhogarismo nos ha valido el reconocimiento de una de las principales organizaciones internacionales no gubernamentales experta en la temática a nivel mundial (el IGH - Institute for Global Homelessness). Esta organización destacó el entramado de respuestas del Ministerio de Desarrollo Social para atender esta problemática, definiendo a Uruguay como su primer “país de vanguardia”. Sin embargo, sabemos que estamos frente a una de las problemáticas sociales más complejas, y que todavía queda mucho camino por recorrer.

Como queda en evidencia, las problemáticas sociales son variadas y complejas. Más allá de políticas focalizadas, existen cuestiones transversales que afectan a distintas poblaciones o que refieren a la propia gestión de las políticas sociales.

Una de las principales carencias para poblaciones vulnerables es el acceso a una vivienda digna<sup>14</sup>. En cualquier proceso de inclusión social, la dimensión vivienda se torna en un multiplicador de desarrollo. En contraposición, la inexistencia de una vivienda - o la existencia de una vivienda en condiciones precarias - implica que cualquier intervención social se vea sumamente desafiada. Esto es así tanto en programas de acompañamiento familiar, como en políticas de reinserción social de personas privadas de libertad o en situación de calle.

El acceso a una vivienda estable o propia también es importante para el desarrollo de aquellas familias que, si bien no se encuentran en una situación de vulnerabilidad socioeconómica, pueden no tener suficientes ingresos, ahorros, o acceso a crédito para acceder a una solución habitacional estable. Dichas limitantes también generan desafíos para las familias de ingresos medios.

A pesar de las considerables inversiones en este ámbito y la densidad del entramado institucional (MVOT, BHU, ANV, PMB, Plan Juntos, MEVIR, etc.), no se ha logrado articular una respuesta con los alcances que requiere esta necesidad.

Por otro lado, a nivel comunitario o barrial, persisten claras señales de fragmentación social y urbana. Una de las muestras más contundentes es la falta de acceso a servicios públicos en algunos barrios, en particular en las periferias de las principales ciudades. Esta fragmentación también se visualiza en los procesos educativos de jóvenes de contextos críticos en relación a sus pares de mejor situación.

<sup>13</sup> <https://ghomelessness.org/2023/ighreportformides-uruguay/>

<sup>14</sup> 33% de los hogares pobres presentan condiciones de hacinamiento; 100% de hogares pobres o en riesgo de pobreza no poseen espacio de cocina ni heladera; 240% no posee calefacción, 100% poseen un baño precario. ECH 2022. VER CARACTERIZACIÓN POR ICC.

Asimismo, para una franja de personas con distintas discapacidades, resulta muy difícil alcanzar su potencial de manera completa. El Estado debe brindar asistencia y oportunidades para todos ellos, fortaleciendo el sistema de cuidados y las medidas de integración social.

Por último, la gestión de las políticas sociales tiene mucho margen para mejorar. En algunos casos, el Estado gestiona directamente; en otros, terceriza la implementación de una política, generalmente con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs). En estos casos, la regla es pagarle a la OSC por desarrollar alguna actividad, pero rara vez se toma en cuenta el resultado de esa acción para determinar el pago del servicio. Es decir, pagamos primero y después vemos si se alcanzaron los objetivos. Esto implica un uso ineficiente de recursos públicos, y confiamos en que se puede hacer mejor.

## **¿Hacia dónde vamos?**

### ***Primera infancia, primera prioridad***

Nuestro programa de gobierno tiene un marcado énfasis en las políticas de protección social que apuntan a apoyar a aquellos en situación de mayor desventaja, honrando nuestra vocación batllista de ser “el escudo de los débiles”. Entendemos que el Estado debe ser decididamente intervencionista en lo social para generar condiciones de igualdad en el punto de partida, buscando que cada persona pueda hacer valer sus talentos, sus virtudes y su esfuerzo con la mayor independencia posible de sus condiciones de nacimiento.

De ello resulta el acento en la protección y promoción de la primera infancia, en particular aquella que nace y se desarrolla en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. Buscamos no sólo profundizar las acciones llevadas adelante por el gobierno de la Coalición Republicana en esta temática, sino también proponer nuevas medidas que apunten a garantizar y mejorar la inversión destinada a la primera infancia, desde el enfoque presupuestal hasta el enfoque de gestión, focalizando y priorizando recursos en madres y niños vulnerables.

### ***No dejar a ningún uruguayo atrás***

El Estado debe generar herramientas y oportunidades para aquellos que se encuentran desprotegidos, abandonados o excluidos. Entendemos que no dejar a ningún uruguayo atrás no es una simple consigna, es un deber moral. Para ser integrada, una sociedad debe volcar sus máximos esfuerzos en garantizar la cobertura de las necesidades básicas de toda persona que forme parte de ella, apuntando a materializar las condiciones para que todos se puedan desarrollar con autonomía y libertad.

## ***Un país para todos***

Aspiramos a construir un país en donde cada persona tenga oportunidades para poder desarrollar su proyecto de vida con libertad. Para ello es necesario que el Estado despliegue políticas transversales que brinden un sostén a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. A su vez, para cumplir este objetivo es necesario contar un Estado eficiente en la administración de sus recursos, por lo que proponemos una nueva generación de políticas sociales que garantice resultados.

## ***¿Cómo lo vamos a hacer?***

En **Infancia**, además de materializar el concepto de inversión en primera infancia en términos fiscales, nos proponemos evaluar la eficiencia y efectividad de la nueva institucionalidad a través de un observador independiente, focalizar mejor los recursos en las familias de mayor vulnerabilidad y concretar la interconexión de sistemas informáticos para una completa trazabilidad de los beneficiarios.

### **1. Blindaje de los fondos para primera infancia**

Proponemos asegurar un determinado porcentaje de la inversión pública para atender las necesidades de los niños que nacen dentro de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Fijaremos un nivel mínimo de inversión, con lineamientos claros acerca de los conceptos incluidos, buscando proteger esos fondos en la puja constante de asignación de recursos en el Estado.

Nos comprometemos a fijar como “piso” los recursos hoy destinados a los menores de edad, logrando una creciente inversión per cápita en un contexto de reducción de nacimientos. Por ejemplo, redireccionaremos el presupuesto de las Asignaciones Familiares Plan de Equidad y otras transferencias monetarias, destinando el presupuesto “liberado” por egresos (ya sea por cumplimiento de mayoría de edad o por mejoras en la focalización) a aumentar las transferencias a los menores de 6 años.

Estos lineamientos podrán ser fijados por las comisiones establecidas en la nueva institucionalidad creada en el marco de Ley de Garantías a la Primera Infancia, Infancia, y Adolescencia, el Fondo Infancia, y por el Comisionado Parlamentario para la Infancia (ver Medida N. 2).

Los fondos destinados a primera infancia no son un gasto, sino una inversión. Todo niño que nace y crece en condiciones desfavorables conlleva costos significativos a futuro, ya sea desde una perspectiva moral y humana, como también económica.



## 2. Comisionado Parlamentario para la Infancia

### *Darle voz al futuro*

Crearemos un Comisionado Parlamentario para la Infancia, responsable de darle voz a aquellos que no la tienen. De manera similar a como lo hace actualmente el Comisionado Parlamentario para las Cárceles, con acuerdo interpartidario y una oficina externa a los órganos ejecutores, el Comisionado Parlamentario para la Infancia estará a cargo del seguimiento y de la evaluación de las políticas públicas de infancia, así como de recibir y procesar los planteos de la población objetivo. Para ello se aprovecharán instituciones ya creadas, como el Gabinete de Infancia<sup>15</sup> para los lineamientos estratégicos y el Fondo Infancia como ejecutor de fondos específicos, y se trasladará la función de la Auditoría de Atención a la Infancia<sup>16</sup> y Adolescencia (bajo la órbita del INAU).

## 3. Plan Primeros Pasos para focalizar recursos públicos a embarazadas y menores vulnerables

En la actualidad, todavía tenemos madres embarazadas y niños recién nacidos del primer quintil de ingresos que no acceden a ciertas prestaciones o servicios del Estado a tiempo, debido a ineficiencias y falta de focalización de recursos, o debido al desconocimiento de la oferta de apoyos por parte de las familias. No podemos dar a ningún niño ni a ninguna madre embarazada por perdida. Para asegurar este propósito, proponemos mejorar la asignación de recursos en la captación temprana de esas familias y así poder brindar una asistencia adecuada y a tiempo. Ello implica:

A - Asegurar la oferta de servicios de cuidados (CAIF, BIS, Jardines) para las familias del primer quintil de ingresos, con un pre-registro de acuerdo al nivel socioeconómico; mejorar los incentivos para que los CAIF capten tempranamente a las familias en situación de mayor riesgo; coordinar mejor la oferta entre INAU y ANEP, estableciendo canales de comunicación simples para las madres, y evaluar la posibilidad de “premiar” a aquellas familias que envíen a sus hijos a CAIF.

B - Brindar acceso preferencial a hogares con primera infancia en la oferta de soluciones habitacionales, facilidad de alquileres y viviendas MEVIR.

<sup>15</sup> Proyecto de Ley de Garantías para la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia.

<sup>16</sup> Creado por la rendición de cuentas <sup>2022</sup>, Artículo <sup>606</sup>.

C - Brindar acceso preferencial en todos los servicios de salud para madres gestantes y hogares con niños en primera infancia.

D - Crear un Plan de Capacitación, Formalización e Inserción Laboral, promoviendo la oferta de capacitaciones laborales para hogares monoparentales con jefatura femenina, asegurando el acceso a servicios de cuidados para poder aprovechar la capacitación, coordinando líneas de trabajo entre el Sistema de Cuidados e INEFOP, y diseñando incentivos para su formalización e inserción laboral.

#### **4. Transformar los CAIF a tiempo completo**

Proponemos la transformación de los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) a jornada completa, iniciando con aquellos ubicados en contextos de vulnerabilidad. Esta iniciativa se vincula con la propuesta de hacer obligatoria la educación inicial a partir de los 3 años de edad y de continuar con la implementación efectiva de la política coordinada entre la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la cual permite liberar espacios en los CAIF para niños de 0 a 2 años, trasladando a los de 3 años a los jardines de infantes. Esta medida, además de favorecer el desarrollo integral de los menores, hará posible que los adultos responsables, especialmente en situaciones de vulnerabilidad, cuenten con el tiempo necesario para integrarse al mercado laboral y/o acceder a oportunidades de formación.

#### **5. Consolidación de sistemas de información para la primera infancia.**

Aprovechando el desarrollo informático del Estado, nos proponemos profundizar el camino de la integración de sistemas de información de distintos organismos, en búsqueda de agilizar y mejorar el acceso a prestaciones sociales a la ciudadanía, en particular de hogares con menores a cargo.

##### **A - Consolidar la Ventanilla Única MIDES-BPS**

Estamos comprometidos a consolidar la Ventanilla Única MIDES-BPS, proyecto en curso que busca unificar y acelerar el acceso a las principales transferencias monetarias: Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social. La Ventanilla Única servirá para vincular a todas las oficinas del MIDES y BPS como puerta de entrada, y se habilitará en todas las maternidades públicas del país. Asimismo, desarrollaremos una versión digital de la Ventanilla Única, a efectos de que los interesados puedan hacer todos los trámites en línea.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Este sistema también permitirá un proceso ágil de recertificación, reduciendo el error de inclusión en las transferencias monetarias, logrando mayor equidad.

## **B - Sistema de seguimiento de madres gestantes y primera infancia**

Pondremos en marcha el sistema de *seguimiento de madres gestantes y primera infancia*, proyecto impulsado por el MIDES en conjunto con MSP. El objetivo es integrar la información de prestaciones sociales con la información del Sistema de Información Perinatal (SIP), a efectos de poder cruzar datos que permitan analizar mejor los perfiles de madres y niños en situación de vulnerabilidad, generando un sistema de alertas tempranas y derivaciones a equipos técnicos, así como acceso directo a prestaciones sociales.

## **C - Relacionar sistemas de información ANEP - INAU - CAIF, estableciendo controles de asistencia.**

Propondremos la incorporación de todos los CAIF al sistema de registro de asistencias que utiliza ANEP con el objetivo de tener un registro claro de la disponibilidad de cupos, lo que permitirá adecuar la oferta a la demanda real y tener una trayectoria completa del menor y su familia en su pasaje de un subsistema a otro. A la vez, avanzar significativamente en la asistencia de niños de 3 años a centros educativos de la ANEP, a partir de acciones que permitan llevar a tiempo completo ese grado en todos los establecimientos educativos del país.

## **D - Evolucionar el Chatbot para la Infancia**

No se puede hacer uso de lo que no se conoce. Toda la información sobre programas y prestaciones orientadas a una población específica debe ser accesible, actualizada, y fácil de entender, para que todos puedan valerse de lo que les corresponda.

Durante el 2024, la actual Administración pondrá en marcha un Chatbot de acceso general que brindará información sobre todos los servicios y prestaciones estatales orientados a la infancia. Este chatbot, accesible a través de Whatsapp, utilizará inteligencia artificial para responder preguntas en un formato conversacional, haciendo la búsqueda y entrega de información mucho más amigable y comprensible.

En una primera etapa, se pondrá a disposición información general para cualquier persona que interactúe con el chatbot. En una segunda y tercera etapas, se prevé la incorporación de consultas personalizadas y derivaciones a los técnicos correspondientes. Nos comprometemos a llevar adelante este proceso, a efectos de que el acceso a la información no sea una barrera para el uso pleno de las prestaciones disponibles.

En materia de **Reinserción Social**, fortaleceremos la institucionalidad orientada a la rehabilitación y reinserción de liberados, personas en situación de calle, y personas con uso problemático de drogas.

## 6. Fortalecer a la DINALI y la participación del MIDES en las cárceles

Para poder lograr una reinserción efectiva de las PPL, se debe comenzar a trabajar antes de su liberación. Por eso proponemos aumentar la participación del MIDES en las cárceles, coordinando con el Instituto Nacional de Rehabilitación –que pasará a formar parte del nuevo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [Ver Capítulo de Sistema Penitenciario]–, adoptando un enfoque socioeducativo en el tratamiento de las PPL. Al mismo tiempo fortaleceremos a la DINALI, dotándola de mayores recursos económicos y humanos para lograr un trabajo más profesional y que alcance a un mayor número de liberados. Nuestro objetivo es que el primer paso de la persona por la cárcel también sea el último.

En ese sentido, proponemos:

- Reasignar recursos, atendiendo a la reciente medición de reincidencia y sistemas de información, para observar el diferencial de tasas de reincidencia de acuerdo a distintos programas ofrecidos.
- Una vez evaluado el piloto del Plan de Inclusión Asistida (PIA), ajustarlo y expandirlo a más beneficiarios.
- Completar la inclusión de oficinas MIDES en todas las unidades penitenciarias del país, y hacer lo mismo con referentes de la DINALI en todas las oficinas MIDES.
- Fortalecer la presencia de INEFOP en las cárceles, a partir del convenio firmado entre INEFOP y el INR en diciembre de 2023, coordinando con el MIDES y con las empresas que actualmente trabajan con la reinserción de liberados, cámaras empresariales, sindicatos y otras entidades de capacitación.

Además del imperativo ético de facilitar la reinserción, también es una necesidad con relación a la seguridad pública (en tanto bajará la reincidencia), y con relación a la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. En efecto, aún multiplicando el monto y el número de las prestaciones estatales previstas, el costo monetario de cada beneficiario excarcelado es inferior al costo de una persona privada de libertad (y sus posibilidades de reinserción son muy superiores).



## **7. Rediseñar los incentivos para la contratación de liberados**

### **A - Promocionar trabajo en modalidad de “pares”.**

Promocionaremos intervenciones de ONGs que trabajen en la modalidad de “pares”. Es decir, personas que estuvieron privadas de libertad pero que se reinsertaron exitosamente en la sociedad apoyando a nuevos liberados, dándoles contención, capacitación, y conectándolos a oportunidades laborales. Hay evidencia de que esta es una de las maneras más efectivas de lograr la sostenibilidad de las oportunidades laborales brindadas<sup>18</sup>. Para multiplicar estos esfuerzos optimizando los recursos públicos, proponemos establecer contratos de pago por resultados o Bonos de Impacto Social (ver Medida 4), obteniendo por esta vía recursos del sector privado a través de inversores sociales, a quienes se les devuelve la inversión cuando se constatan resultados medibles (Ver caso del primer Bono de Impacto Social en el Reino Unido - St. Peterborough Prison).

Brindaremos incentivos para la creación de hogares bajo estas condiciones en todo el país para atender a una mayor cantidad de personas liberadas. Los responsables de dichos hogares de rehabilitación deberán generar condiciones de trabajo para las personas liberadas que allí residen y recibirán pagos extras por cumplimiento de objetivos vinculados a la reinsertión laboral productiva de dichas personas.

### **B - Ajustaremos los parámetros de la Ley 19.973 para la contratación de personas liberadas**

En cuanto a los beneficios a las empresas por la contratación de personal liberado, eliminaremos las franjas etarias fijadas por la ley 19.973. En la misma línea, modificaremos la ley para hacerla extensiva a todos los sectores de actividad.

### **C - Evaluaremos esquema de incentivos para contrataciones con el Estado**

Por último, con el fin de mejorar la hoy baja probabilidad de las personas liberadas para obtener un trabajo, evaluaremos un incentivo que premie a las empresas que contraten con el Estado cuando incluyan en su plantilla cierta cantidad o porcentaje de personas recientemente liberadas. Esta propuesta no puede considerarse un privilegio, sino un esfuerzo por igualar las oportunidades de quienes han cumplido sus condenas y a quienes es de interés para toda la sociedad facilitar su reinsertión.

<sup>18</sup> Ver ejemplo de ONG “Nuestros Hijos Nos Esperan”. Este tipo de programa ha demostrado ser muy exitoso en el mundo, en particular podemos citar el ejemplo de “Vía Hope” en Arizona, Estados Unidos.

## **8. Flexibilizar los refugios nocturnos y ampliar cupos para salud mental.**

Las condiciones y reglas de algunos refugios llevan a que muchas personas en situación de calle no tengan voluntad de asistir a los mismos, situación que multiplica sus riesgos de vida y salud durante el invierno, así como cuestiones vinculadas con la seguridad.

Para atender esta problemática, nos proponemos continuar la reconversión de centros nocturnos a centros de 24 horas y mejorar las normas de estadía en algunos de los centros de emergencia, procurando estimular a las personas a pasar la noche en los refugios en lugar de a la intemperie y en la calle.

En conjunto con ASSE y MSP, ampliaremos también los cupos en centros especializados en tratamiento de salud mental y adicciones para personas en situación de calle.

## **9. Creación de 30 centros de rescate contra las drogas para el tratamiento y rehabilitación para personas con consumo problemático de drogas, abarcando todos los departamentos del país.**

Los servicios públicos que tratan el consumo problemático de sustancias de manera específica actualmente no cubren todas las necesidades, habiendo solo dos centros de atención a nivel nacional, junto a equipos de proximidad y una Unidad Móvil. Sólo uno de los centros cuenta con dispositivos de internación y es solo para hombres.

Aplicando la modalidad del Plan CAIF, política pública intersectorial de alianza entre el Estado, las intendencias y organizaciones de la sociedad, crearemos un centro de tratamiento y rehabilitación con internación para personas con uso problemático de drogas en cada departamento del país. Estos centros serán cogestionados por ASSE, el MSP, el MIDES y la Junta Nacional de Drogas, y estarán asociados operativamente a los Tribunales de Tratamiento de Drogas (Ver Capítulo de Seguridad).

## **10. Cartera de viviendas prioritarias para el MIDES**

Varios estudios e investigaciones plantean que existe una clara relación entre el crecimiento, la vivienda y la pobreza, revalorizando el papel de la vivienda en la convivencia ciudadana y la reducción de la desigualdad. La incapacidad para acceder a una vivienda segura y estable a menudo es un obstáculo para el logro educativo, el trabajo sostenible, la buena salud y las

relaciones sociales sólidas. Las personas en contextos desfavorables tienen menos probabilidades de tener un lugar seguro para vivir, así como de hacer una transición exitosa al mercado de alquileres privado o la propiedad de su vivienda, y, por lo tanto, corren un mayor riesgo de quedarse sin hogar<sup>19</sup>. En esta misma línea, el Índice de Carencias Críticas (ICC), instrumento utilizado por el MIDES y otros organismos públicos para la focalización de población vulnerable, pondera la calidad de la vivienda con un mayor peso relativo a otras dimensiones.

El MIDES brinda asistencia a las personas en mayor vulnerabilidad, muchas de ellas en situación de violencia de género, con menores a cargo, o recién salidas de la cárcel. En consecuencia, en numerosas ocasiones ese hace necesario brindarles una solución habitacional inmediata. Cuando esto no ocurre, se deriva en dificultades de aprendizaje para los menores, riesgos de salud y desarrollo, riesgos de padecer violencia o, en el peor de los casos, la culminación en situación de calle.

Aparte de la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica, existen otros segmentos de la sociedad que, a pesar de tener mayor estabilidad económica, tienen ingresos insuficientes, o no cuentan con suficientes ahorros o capital, para acceder a una solución habitacional estable o propia.

Atendiendo a esta situación, proponemos la reubicación institucional de la respuesta estatal en materia de acceso a la vivienda, transfiriendo la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (actualmente dependientes del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) al MIDES. Dicha institución creará y administrará un Portal de Viviendas, brindando información clara respecto a los planes disponibles, de acuerdo a la situación socioeconómica de cada familia. Además, se encargará de gerenciar todo lo referido a viviendas para la población que hoy vive en asentamientos y así poder coordinar todas las políticas a esa población de contexto crítico [ver Capítulo de Vivienda].

Dicho reordenamiento institucional, permitirá una mejor coordinación entre las políticas de vivienda y las de desarrollo social, de las que forman parte decisiva. Facilitará también la creación de una cartera de soluciones habitacionales para los beneficiarios del MIDES<sup>20</sup>.

## 11. Crear un Fondo de Pagos por Resultados

Existen múltiples situaciones en las que el Estado contrata los servicios de organizaciones de la sociedad civil para realizar intervenciones sociales. Sin embargo, las contrataciones se rigen bajo una modalidad de pago que remunera en base a una actividad o intervención, y no a los resultados obtenidos por las mismas. Entendemos que hay margen para explorar modalida-

<sup>19</sup> Consultoría de Prefactibilidad para un esquema de Pago por Resultados con sector privado y sociedad civil en el abordaje de problemáticas sociales en asentamiento Felipe Cardozo (ANII, 2022).

<sup>20</sup> Plantearemos la creación de una unidad ejecutora que pueda administrar todas las soluciones habitacionales (refugios nocturnos, <sup>24</sup> hrs, centros para discapacidad, casas de medio camino, etc.) de manera efectiva y unificada. Hoy, la gestión está dividida entre distintas unidades ejecutoras, lo cual dificulta la racionalización de recursos.



des alternativas para el financiamiento de intervenciones sociales llevadas adelante por terceros, en la que el pago esté sujeto a la obtención de resultados medibles.

Desde 2010, con el Reino Unido a la vanguardia, se comenzaron a desarrollar instrumentos que buscan establecer contratos de pago por resultados. Con los Bonos de Impacto Social, un inversor social financia una intervención gestionada por una OSC y, al cumplir las metas, recién entonces el Estado reembolsa el financiamiento. En caso de que los resultados no se consigan, el Estado no hace efectivo ningún desembolso. A este tenor, proponemos crear un Fondo de Pagos por Resultado, que contribuya a abordar problemas sociales complejos con una mayor flexibilidad y mitigando los riesgos y costos de fracaso.

El Fondo de Pagos por Resultados permitiría ampliar la oferta de programas sociales ejecutados por asociaciones civiles, en los cuales el Estado sólo pagará cuando se constatan resultados concretos. Estos instrumentos podrán abarcar temáticas tan complejas y diversas como la reinserción de personas liberadas, la inclusión sociolaboral de personas en situación de calle o los programas de acompañamiento familiar.

## **12. Fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)**

El SNIC debe continuar profundizando su alcance, debido a que las dificultades para gestionar los cuidados, tanto de niños como de adultos mayores y personas con discapacidad, que sufren las franjas más vulnerables, son uno de los mayores obstáculos para la capacitación y el ingreso al mercado laboral en muchos hogares y familias.

A esos efectos, nos proponemos:

- Avanzar hacia la universalización y descentralización del SNIC, profundizando los lineamientos ya trazados por esta Administración, como la creación de la figura del Facilitador de Autonomía en Ámbitos Educativos, el Programa de Apoyo al Cuidado Permanente y la profesionalización de cuidadores especializados para las distintas poblaciones que requieren apoyo del SNIC: niños, adultos mayores y personas con discapacidad.
- Promover especialmente la oferta de capacitaciones laborales para hogares monoparentales con jefatura femenina, articulando políticas entre INEFOP y el Sistema de Cuidados [Ver Capítulo 1].
- Avanzar en la concientización de la importancia de la corresponsabilidad en los cuidados y también de su potencial de impacto en términos económicos y productivos [Ver Capítulo de Género].

- Profundizar la articulación con el sector privado, apostando a convenios con empresas privadas para que creen y gestionen centros de cuidados para sus empleados y reciban por ello beneficios, y que estos centros sean extensibles a las comunidades aledañas. Todo con habilitación y supervisión del INAU y del MIDES, generando sinergias entre el sector público y el privado.
- Extender la teleasistencia brindada por el SNIC.

### **13. IVA Personalizado y billetera digital para prestaciones sociales**

Como respuesta a la pandemia del Covid-19, el gobierno implementó, por primera vez, el pago de un beneficio social (Canasta de Emergencia - Cupón Tuapp) a través del celular, en la aplicación Tuapp, propiedad de ANTEL y BROU. Esta modalidad permitió llegar rápidamente a miles de personas, evitando el contacto físico por los riesgos sanitarios que se presentaban. Esta aplicación fue utilizada por más de 320.000 personas, canjeando más de 5 millones de cupones durante la pandemia.

Basados en el éxito del uso de Tuapp para el canje de canastas, esta Administración inició un camino para incluir otras prestaciones sociales a través de este medio digital, comenzando por las Asignaciones Familiares - Plan de Equidad, y actualmente se encuentra evaluando la migración de otras prestaciones.

En paralelo, se implementó un nuevo beneficio que exonera el IVA de todas las compras hechas a través de Tuapp para quienes adhirieron a este sistema como medio de recibir las Asignaciones Familiares - Plan de Equidad. Además de la exoneración del IVA al monto de la prestación, las familias pueden agregar a la billetera digital hasta \$2.000 adicionales por mes que también cuentan con la exoneración del IVA.

Proponemos continuar la incorporación de prestaciones sociales a la billetera digital, y generar cuentas simplificadas en el BROU, que permitan operar en el sistema financiero tal como una cuenta bancaria (realizar pagos, retiros, depósitos, etc.), brindando una verdadera herramienta de inclusión financiera. Además, proponemos incorporar a la extensión de la exoneración de IVA a los trabajadores formales de bajos ingresos que reciben la Asignación Familiar contributiva y que tengan a cargo menores de 0 a 6 años. Por último, evaluaremos la incorporación de otras poblaciones, aprovechando la flexibilidad del medio digital para focalizar dichas exoneraciones según nivel de ingresos y otras dimensiones socioeconómicas. De esta manera, podremos lograr una mayor progresividad a un impuesto considerado regresivo.

## 14. Implementación de un Certificado Único de Discapacidad

En la actualidad, las personas con discapacidad deben presentar un certificado a cada organismo del Estado que lo requiera, generando múltiples inconvenientes, costos adicionales y dificultando aún más la tarea de las personas a cargo de las mismas. En esta Administración se logró avanzar en la creación de un baremo único para medir la discapacidad; es necesario profundizar este camino y utilizarlo como insumo para la creación de un Certificado Único de Discapacidad que tenga validez en todo el territorio y en todos los organismos públicos.

## 15. Expandir los Centros de Atención Integral (CAI)

Este Gobierno creó los primeros Centros de Referencia de Políticas Sociales, en Salto y en Casavalle. La consigna es similar a la planteada en el programa del Partido Colorado 2020-2025, inspirado en la experiencia francesa<sup>21</sup>: un lugar físico donde el Estado llega con todos sus servicios a barrios de mayor contexto vulnerable.

Proponemos crear tres Centros de Atención Integral adicionales: en la zona Oeste de Montevideo (Cerro, Belvedere, etc.), en la zona Norte (Malvin Norte, Cruz de Carrasco, Carrasco Norte) y otro en el Interior, de acuerdo a parámetros de vulnerabilidad socioeconómica y dificultad de acceso a servicios públicos. Estos CAI contarán con la presencia de: INEFOP, MIVIDES, ASSE, ANEP, SECRETARÍA NACIONAL DEL DEPORTE, DNIC, COMISARÍA, UTE, ANTEL, OSE, BPS, BROU, a los que podrán seguir sumándose otros.

<sup>21</sup> <https://www.seine-et-mame.gouv.fr/Demarches/Demarches-pres-de-chez-vous/Maisons-de-services-au-public-MSAP#:~:text=Les%20Maisons%20de%20services%20au,agents%20d'accueil%20sp%C3%A9cificiquement%20form%C3%A9s.>