



PARLAMENTO

DEL URUGUAY

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría

XLIX Legislatura

**DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

Nº 1784 de 2024

S/C

Comisión Especial de
Población y Desarrollo

INSTITUTO DEL NIÑO Y ADOLESCENTE DEL URUGUAY

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 2 de mayo de 2024

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Eduardo Antonini.

Miembros: Señoras Representantes Laura Burgoa, Claudia Hugo, Cristina Lústemberg, Micaela Melgar y Carmen Tort y señores Representantes Gonzalo Civila López, Gabriel Gianoli, Felipe Schipani y Martín Sodano.

Invitados: Señor Presidente del Directorio del INAU, doctor Guillermo Fossati, acompañado por las señoras Directora General, doctora Dinorah Gallo, Directora de la Subdirección General Programática, psicóloga Gabriela Bañales, Directora de la Asesoría de Planeamiento Estratégico y Presupuesto, magíster Andrea Tejera, Directora del Área de Planificación y Gestión Presupuestal e Inversión, contadora Ana Paula Gorozurreta, Directora de la Dirección Departamental de Montevideo, asistente social Gerald Correa, Directora de Coordinación Protección 24 horas, maestra Ramona Capillera, Directora del Programa Familias y Cuidados Parentales, doctora Alejandra Toledano, Directora del Programa Primera Infancia, licenciada Laura Enciso y Directora de la Secretaría Ejecutiva de Primera Infancia, doctora escribana Luján González.

Secretaria: Señora Ma.Cristina Piuma Di Bello.

Prosecretaria: Señora Lourdes E. Zícari.

SEÑOR PRESIDENTE (Eduardo Antonini).- Es un gusto recibir a la delegación del INAU integrada por el señor presidente del Directorio, doctor Guillermo Fossati; la señora directora, licenciada Natalia Argenzio; la señora directora general, Dinorah Gallo; la señora directora de la Subdirección General Programática, psicóloga Gabriela Bañales; la señora directora de la Asesoría de Planeamiento Estratégico y Presupuestal, magíster Andrea Tejera; la señora directora del Área de Planificación y Gestión Presupuestal e Inversión, contadora Ana Paula Gorozurreta; señora directora de la Dirección Departamental de Montevideo, asistente social Gerald Correa; la señora directora de Coordinación Protección 24 horas, maestra Ramona Capillera; la señora directora del Programa Familias y Cuidados Parentales, doctora Alejandra Toledano; la señora directora del Programa Primera Infancia, licenciada Laura Enciso; la señora directora de la Secretaría Ejecutiva de Primera Infancia, doctora escribana Luján González; el coordinador de Infraestructura de la Secretaría de Primera Infancia, señor Diego Sitjar, y el director de Comunicaciones, señor Jorge Basur.

Agradecemos que hayan concurrido prontamente a partir de la nota enviada por esta Comisión de Población y Desarrollo para recibir información sobre los centros CAIF, que a la fecha permanecen vacíos, así como de la denuncia del gremio de funcionarios sobre la crisis institucional que atraviesa el organismo.

SEÑOR FOSSATI (Guillermo).- Supongo que podemos comenzar con el primer punto en cuestión, que refiere a primera infancia y a los CAIF, algo que ha sido una prioridad en el marco de este gobierno. Ello significa una atención puesta básicamente con foco en los niños de cero a tres años de los hogares más vulnerables. Por lo tanto, el objetivo estaba en la priorización de la población de los quintiles 1 y 2 y la ampliación de cupos de los CAIF en contextos más desfavorecidos. El criterio seguido y el objetivo trazado son correctos en tanto, precisamente, buscaba poner el foco en aquellos que están en posición de mayor desventaja, es decir, priorizar a la población de menores ingresos y en situación de mayor vulnerabilidad.

Cuando se habla concretamente de los quintiles 1 y 2, es necesario medir el estatus socioeconómico de los hogares o de los barrios de modo de dividir a la población en grupos de ingresos desde el más bajo al más alto para que alrededor del 20 % de la población se encuentre en cada grupo. Esa información, como tal, no estaba disponible. La información que se utiliza es de la Encuesta Continua de Hogares cuando se hacen este tipo de estimaciones. En este caso, se utilizó un criterio diferente -ahora lo voy a plantear-, a los efectos de mapear básicamente la toma de decisiones que está detrás de la planificación estratégica llevada adelante en la gestión del INAU.

Actualmente, nuestro país se encuentra procesando un censo de población. ¡Bienvenido! El censo anterior se realizó en 2011, y hasta no contar con la nueva información censal resulta complejo estimar la cantidad de población para tramos de edad particulares. Esto lo vengo conversando con el director del Instituto Nacional de Estadística, a quien le solicité datos específicos con un nivel de desagregación muy importante y con información departamento por departamento. Ello tildaba un poco de información ambiciosa, pero necesaria, a los efectos de tener efectivamente los tamaños poblacionales, en este caso, de los primeros treinta y seis meses de vida.

Por lo tanto, cuando llegue esa información seguramente dé lugar a un necesario ejercicio a los efectos de la situación. Incluso, habrá que hacer una revisión para saber en qué medida condicen los criterios utilizados con los quintiles 1 y 2 y en qué medida pueden merecer algunos ajustes. Ello es importante señalarlo por varias razones. Primero, cuando uno hace una planificación ello implica tener una foto estática, que es la

trabajada en los años 2020 y 2021, y se estima una necesidad. Entonces, a punto de partida de esa necesidad, se trazan metas y se plantean cometidos.

¿Por qué digo que es estática? Porque nosotros estamos en situaciones de procesos dinámicos, no estáticos. Por lo tanto, una serie de años después alcanza con ver el cambio concreto, según estimaciones preliminares, pero bien fundamentadas que solicité en los últimos días cortos -hace pocos días; no tiene más de diez días esto- al Instituto Nacional de Estadística. Entonces, sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares me presentaron una desagregación por quintiles de ingresos de la población que tiene la cobertura en CAIF. Se presentó la realidad 2019- 2023 y ello, de alguna manera, permite ver el impacto de los cambios que se pueden dar numéricamente acerca de cuántos son los niños y niñas que terminan ubicados en cada uno de estos quintiles. Efectivamente, encontramos diferencias muy grandes, como voy a comentarles luego. Tenemos una realidad, que es la caída del número de nacimientos, algo que también marca otra situación. A su vez, tenemos variables de otro orden como, por ejemplo, la relocalización de las familias que provoca el corrimiento de las demandas.

Digo todo esto para entender que uno hace una estimación en determinado momento para abordar la implementación de una política, pero ello no significa que no tenga que seguir llevando adelante el monitoreo concreto para saber si efectivamente está dando respuesta a aquellos que lo necesitan, en tanto se traza un propósito que es poner la atención en los más vulnerables.

En tanto no se contaba con información referida a los ingresos económicos de los hogares que permitiera determinar a cuál quintil de ingresos se pertenecía, se presentó la cobertura de niños y niñas distinguiéndose según la variable de acceso a las prestaciones sociales. En su momento, esa variable fue utilizada como una aproximación para determinar hogares pertenecientes a quintiles de ingresos 1 y 2. Se consideró que recibir las transferencias de Asignaciones Familiares, Plan de Equidad y la tarjeta Uruguay Social, de alguna manera, definía el tipo de familias que tenían una necesidad social legítima de cuidado y educación en la primera infancia, y así se procedió a estimar cuántas familias de este tipo podían existir. Es importante señalar esto porque no se trata de una descalificación del procedimiento, sino de entender que se trabajó con una variable *proxy*. Teóricamente, debería existir una correlación muy fuerte entre recibir Asignaciones Familiares, Plan de Equidad y la tarjeta Uruguay Social y tener que estar ubicado en el Quintil 1. Por lo tanto, con el criterio utilizado se llegaba muy fácilmente -por decirlo de alguna manera- a la cobertura del Quintil 1.

El Quintil 2 es más complejo. Cabe señalar que entre los quintiles 1 y 2 estamos cubriendo el 40 % de la población objetivo. Por consiguiente, la situación es más compleja. Además, inexorablemente supone sumar al criterio de las Asignaciones Familiares, el Plan de Equidad y la tarjeta Uruguay Social algún tipo de cuestionario que permitiera valorar la criticidad en tanto se presentara la necesidad. Es importante señalar esto porque, en breve, lo que se asumió fue que si se reciben las prestaciones sociales es porque se tiene la necesidad de contar con los servicios proporcionados por los CAIF. Por lo tanto, se razonó desde la perspectiva de la necesidad y no desde la demanda, que son dos cosas distintas. No son mutuamente excluyentes. Significa entender concretamente que el criterio es válido, aunque la demanda es algo diferente porque supone una decisión por parte de la familia, que tiene clara conciencia del beneficio que significa para un chiquito -para su hijo o hija en el tramo etario correspondiente- enviarlo al CAIF.

Por ende, la demanda es una situación de otro orden que requiere un estudio más a fondo y que cambia en función de las circunstancias. La demanda se instala en

determinado momento; pero si la familia se muda, la demanda cambia y se corre para dar un ejemplo concreto de estas situaciones que están presentes. Por lo tanto, la demanda es algo diferente a la necesidad y refiere al número de familias que están dispuestas a utilizar los servicios de un CAIF y cómo cambia su disposición cuando se modifican las condiciones. La disposición puede ser la de no ir a un CAIF, pero puede transformarse en ir a uno distinto ubicado en un lugar diferente. De esa forma, se producen corrimientos en la demanda. Entonces, hay que establecer que las circunstancias que hacen a la oferta y la demanda en el marco de una ecuación en la que hay que mirar los dos lados son muy importantes. En caso contrario, se corre el riesgo de tener una sobreoferta o una suboferta. Por ejemplo, una sobreoferta sucede cuando se trazó una oferta sobre el marco de una necesidad en determinada localización específica y luego resulta que no están los niños que llegan a ese CAIF. Entonces, tienen más cupos que niños asistiendo, por ejemplo. En otras circunstancias, se hace una estimación en donde se subestima la necesidad y la demanda eventual, porque necesidad y demanda, obviamente, están correlacionadas; no son lo mismo, pero están altamente correlacionadas.

También hay un aspecto muy importante para tener presente. En general, la demanda cae más en aquellos que tienen más necesidad de la asistencia, de la oferta CAIF. Por tanto, tienen menos eventual conciencia; pasa lo mismo con el sistema educativo: cuando uno ve, concretamente, los niveles de asistencia o inasistencia, claramente, existe un diferencial por condición socioeconómica o cultural. Es importante decir esto porque, en caso contrario, se traiciona el propio cometido de la política pública. Si la política pública ha sido trazada a los efectos de poner el foco en quintil uno y quintil dos, el criterio de fondo es hacer que aquellos que tienen la necesidad y que están en las condiciones de mayor desventaja, accedan al servicio.

Por eso, planteo todas estas situaciones, para poner en relieve el panorama completo. Resulta útil mostrar dónde se encuentra la oferta, incluidas las características demográficas y socioeconómicas de las zonas y, a continuación, examinar la demanda según las mismas dimensiones; así es posible mostrar la geografía de la escasez en la oferta frente a la demanda y comprender las poblaciones para las que la brecha es más preocupante. Este es otro aspecto que es importante mencionar

Con esto quiero subrayar que lo peor que se podría hacer, desde el punto de vista de una gestión, es subestimar la necesidad de un monitoreo muy estricto a los efectos de entender concretamente que hay situaciones que se pueden estar dando y que marcan realidades a las cuales atender. También, entre otras cosas, marca una realidad entre, por ejemplo, infraestructura fija y aulas móviles; el justo equilibrio en una situación caracterizada por una demanda que se corre y cambia puede hacer que efectivamente uno tenga que tener presente la justa combinación que supone siempre cruzar información de varias bases de datos. Es importante entender esto de manera prospectiva. Es decir, acá hay una situación trazada, hay una planificación que se hizo en su momento, con exigencias en materia presupuestal; hay compromisos establecidos en una ampliación de cobertura desarrollada entre los años 2022 y 2023, que tiene un presupuesto incremental, porque a partir del momento en que se generan nuevos centros o en que se amplían cupos hay una ampliación específica del requerimiento presupuestal. Ese requerimiento presupuestal no es una expresión puntual, sino que es una expresión presupuestal que a partir de ese momento pasa a entenderse mes a mes como un desafío presupuestal al que hay que responder. Esto es una realidad importante en materia presupuestal para mantener en funcionamiento todo lo que se comprometió y se llevó adelante en cuanto a los CAIF, que se pusieron en funcionamiento entre 2022 y 2023, con una expresión presupuestal importante. Se va a cumplir cabal y enteramente

toda la obligación contraída en lo que significa mantener en funcionamiento a todos los CAIF y a todas las ampliaciones de 2022 y 2023.

En la planificación de 2022 también se llevaron adelante una serie de cometidos que pasan a tener su realidad en 2024. Es decir, hay nuevos centros y hay ampliaciones 2024 cuyas decisiones en materia de toma de decisión de cobertura pertenecen a decisiones tomadas en 2022 y 2023, pero que pasan a estar en condiciones de entrar a funcionar en 2024. Todo eso se va a cumplir estrictamente. Es decir, todas las obligaciones contraídas de aquello que está y que aún no está en funcionamiento -no es poca cosa- se van cumplir en 2024. Ese es un punto que me parece importante señalar porque ha estado, de alguna manera, instalado en la prensa. Cuando se está en proceso de desarrollo y de gestión por todas estas cosas, a mi criterio, lo más importante es respetar que se está en proceso de gestión y desarrollo de todas estas cosas. Por tanto, no se debe adelantar información que eventualmente produce inquietud, quasi alarma, preocupaciones en prestadores de servicios, en organizaciones de la sociedad civil, en la población, que tiene sus necesidades y que requiere la asistencia. Por eso es que entiendo que hay que manejar esto con enorme prudencia.

Ese es el proceso que se fue llevando adelante durante todo este tiempo desde que llegué a la presidencia del INAU. Aclaro que desde el arranque fui enfrentando esta situación concreta en materia presupuestal, que no excluye otro tipo de desafíos importantes. Es decir, cuando hablamos de mejorar y ampliar la cobertura para un sector específico de la población objetivo en el tramo de treinta y seis meses, que son aquellos en mayor condición de necesidad, tenemos que considerar que las decisiones serían demasiado simples si solamente quedaran reducidas a ampliación cuantitativa de coberturas. También hay que pensar en lo cualitativo; hay que pensar en el servicio que se presta y en los resultados que se obtienen; hay que poner un foco más importante, a mi juicio, en el criterio de los resultados, sin desmerecer con esto la importancia de la ampliación de las coberturas. Me parece que es importante señalar esto.

Tengamos presente que la última evaluación externa que se hizo del plan CAIF fue en 2010. Por lo tanto, hay que considerar concretamente toda esta realidad.

Por otra parte, hay circunstancias cambiantes. En este momento, la Administración Nacional de Educación Pública llegó a la conversación conmigo para realizar eventualmente un plan, que vamos a estar anunciando en pocos días, en el marco de un convenio INAU- ANEP, ANEP- INAU, por el cual la cobertura de los niños para los jardines -la población de tres años y menos de cuatro- pasará a ser muy amplia por parte de la Administración Nacional de Educación Pública. Esto produce, eventualmente, un reenfoque de parte del INAU; así, el foco va a estar privilegiado en los primeros treinta y seis meses de vida, cosa que está muy bien, porque hay ciertas necesidades en las primeras etapas. Esto refiere a los cimientos con los cuales luego se ven los resultados positivos en etapas subsiguientes lo cual depende de si se llega o no a las puertas de la educación con brechas instaladas. Las brechas se instalan muy tempranamente; por lo tanto, todo lo que se hace en tiempo, en forma y oportunamente tiene impacto positivo en etapas subsiguientes. Por eso es importante entender también que el foco en los resultados hay que mantenerlo firme, a los efectos concretamente de tener las dos cosas: ampliación de coberturas, pero preocupación por el foco en los resultados. Esto implica varias cosas: medidas específicas; estándares concretos mínimos de funcionamiento a los efectos de que efectivamente los resultados se alcancen; cuantificación y contabilización de las asistencias. Este es un tema muy importante, porque una cosa es la matrícula en los CAIF y otra cosa la asistencia real, y si no hay asistencia, difícilmente se logren los resultados buscados. Por lo tanto, es importante monitorear la asistencia y seguirla de cerca. Por otra parte, las inasistencias, particularmente, tienen mayor

expresión en aquellos que están en condiciones teóricas y prácticas, aunque puede no haber conciencia cabal de la necesidad del servicio. Entonces, hay toda una cantidad de aspectos que hay que mirar con una línea de lo que significa procesos de mejora continua, mirando hacia adelante. Hay una cosa que es el cumplimiento de todo lo trazado -acabé de señalar que todo lo trazado se va a cumplir- y la otra es entender que hay espacios de mejora que no se pueden desconocer.

Tenemos un informe de la Auditoría Interna de la Nación que presentó una serie de hallazgos críticos que marcan desafíos que hay que atender. Entre ellos, hay cuatro particularmente destacados que tienen que ver con control, supervisión, liquidaciones y viáticos. Entonces, todos estos aspectos obligan, en el marco de la gestión, a mirar el panorama con toda su realidad porque el último propósito, realmente, es mejorar la prestación y la calidad del servicio, no solamente la llegada, sino la calidad del servicio.

Tengo muchísimo más para decir.

Voy a plantear, en el marco de las coberturas -entendiendo que este es un aspecto que básicamente puede merecer un detalle mayor-, que sostener los compromisos de aperturas y ampliaciones en funcionamiento es un objetivo; esto corresponde a 105 centros nuevos y/o ampliaciones.

En cuanto a las aperturas, en 2022 se abrieron 1.115 plazas y 11 centros y, en 2023, 816 plazas y 12 centros. Por otra parte, con respecto a las ampliaciones en 2022, se ampliaron 2.244 plazas, 35 centros y 2 salas móviles, y en 2023, 2.552 plazas, 47 centros y 18 salas móviles. A esto hay que agregar las aperturas y ampliaciones de 2024, que son decisiones -repito- que provienen de la gestión 2022 y 2023, en lo que hace al proceso de toma de decisiones, pero que tienen su realidad expresada en 2024; son unos 30 centros y 25 ampliaciones.

Todo este mapeo muestra, concretamente, un clarísimo compromiso de gobierno con todo lo que hace a la atención integral a la primera infancia y a reforzar las prestaciones en la primera infancia.

Bueno, con gusto sigo, salvo que se quiera hacer un corte para alguna pregunta específica. Este es un primer mapeo que permite dar el panorama general.

(Diálogos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúe, por favor.

SEÑOR FOSSATI (Guillermo).- Perfecto.

Por otra parte, hay otros aspectos que son centrales, referidos al contexto. Las circunstancias marcan y eventualmente hacen que los presupuestos se establezcan sobre supuestos específicos y los supuestos cambian en función de las circunstancias.

Por ejemplo, este gobierno inicia y desde el arranque se instala la pandemia. Si hay algo que no se puede desconocer es el impacto negativo de la pandemia en varios aspectos; alcanza con leer la literatura especializada y con ver el impacto diferencial que se han ido presentando en distintos países. En la región se profundizaron las brechas de protección social con retroceso en la inversión de las políticas sociales dirigidas a la infancia, lo que aumentó los riesgos de transmisión intergeneracional de la pobreza; esto es un dato de Cepal 2022.

Las cifras de 2023 indican que mientras el 29 % de la población de América Latina y el Caribe vive en situación de pobreza, este número sube al 42,5 % si se consideran a los niños, las niñas y adolescentes en el tramo de la cobertura de la población objetivo INAU, es decir, 0 a 17 años; este también es un dato de Cepal 2023.

Entonces, la pandemia afectó significativamente y la región ha sido testigo de un retroceso de la inversión en primera infancia, retroceso evidenciado en significativa disminución de los recursos para las políticas sociales destinadas a niños y niñas. Además, hubo una reducción del acceso a la protección social y disminución de los presupuestos destinados a la atención y a la educación en la primera infancia; también dato Cepal 2022.

Entonces, ¿cuál ha sido la realidad en nuestro país? Los cambios instalados en el mercado de trabajo generados a raíz del Covid- 19 afectaron los ingresos de los hogares, tanto por aquellos que perdieron la totalidad del ingreso al quedarse sin empleo como por aquellos que vieron disminuir su ingreso como resultado del extendido uso de subsidios por desempleo. En nuestro país una de las herramientas utilizadas por el gobierno para mitigar los efectos económicos de la pandemia fue el refuerzo de las prestaciones sociales; de aquí que lo esté expresando, porque hace un rato señalábamos, concretamente, el criterio utilizado para definir a la población objetivo.

En 2021 el monto total de estas asignaciones muestra un aumento muy significativo porque, a raíz de la pandemia por Covid- 19, el monto total presenta un crecimiento de 66 %, llegando representar el 2 % del gasto público social, que es muy superior a los valores anteriores que rondaban en 1,5 %. Esto muestra cómo una circunstancia que se instala en el marco de la acción de gobierno obliga a una toma de decisiones, obliga a un redireccionamiento de recursos y de esfuerzos a los efectos de solucionar problemas que se van presentando; es parte de cualquier gestión que llevaría cualquier gobierno, obviamente.

Entonces, veamos: en 2019 el gasto público social representaba el 25,8 % del producto interno bruto, el 27,8 % en 2020 y el 28,4 % en 2021. La caída en el peso del gasto público social, como porcentaje del producto interno bruto que se registra en 2021 con respecto de 2020, se explica por el aumento del producto interno bruto. Estamos hablando de un porcentaje sobre el producto interno bruto; crece el producto interno bruto próximo a un 6 % y eso marca esa diferencia. Esto muestra de alguna manera la necesidad de volcar recursos importantes a una situación instalada. Es necesario decir esto; hay que entender que en los años 2020 y 2021 se suman a los refuerzos de los programas de transferencias monetarias, Asignaciones Familiares, Plan de Equidad y tarjeta Uruguay Social, gastos públicos sociales, otras erogaciones, como es el cargo al Fondo Covid, con todo lo que eso implica.

Presentar esta situación de contexto concretamente me parece importante por lo que hace a una realidad que en definitiva en determinado momento puede tener una expresión y luego se va ajustando en función de las exigencias que la acción de gobierno marca.

Esto con respecto al contexto en sí, cuando eventualmente hoy tenemos una realidad que es la pobreza infantil expresada como un problema, y vaya que lo es, y tenemos que entenderlo en su justo alcance cuando pretendemos mirar las cifras desde el punto de vista de las tendencias. Hay evidencia empírica fuerte que muestra una eventual ruptura del estudio de tendencias, un antes y un después a partir de la pandemia, en el entendido concreto de que hacer un seguimiento a lo largo del tiempo de la variación en determinados indicadores no puede descontextualizarse de una realidad presente de la manera en que se presentó, porque aparte esto se ve en todos los países. Por ejemplo, una de las situaciones que se ha dado -yo, que soy particularmente estudioso de la política comparada a nivel internacional, sigo esta realidad más allá de la nacional, aunque con particular énfasis en la realidad nacional, cosa obvia- es que uno ve el cambio brutal de expresiones indeseables que se han dado, por ejemplo el aumento de

la violencia intrafamiliar, un aspecto importante que está presente y que vale destacarlo porque está dentro de los cometidos básicos que tiene la institución INAU cuando aborda sus tareas. Bueno, hay una realidad concreta: hay un crecimiento que se ve evidenciado a nivel regional y a nivel internacional de las expresiones de conductas violentas que marcan un antes y un después, una prepandemia y una pospandemia. Y estos son escenarios que hay que mirar cuando uno ve concretamente dónde está ubicado frente a este tema.

En nuestro país, cuando pensamos en la pobreza, vemos que ha estado tradicionalmente concentrada en la infancia y en la niñez -es cierto que hay aspectos concretos que hay que entender con su real alcance: una cosa es la infantilización de la pobreza y otra cosa es la tasa de pobreza infantil- y de acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares de 2020, el 21 % de los niños entre cero y tres años se encontraba o se encuentra en situación de pobreza monetaria; 2020.

En 2022, en el total del país, la incidencia de la pobreza se ubica en 9,9 %, mientras que la incidencia en menores de seis años, es del 19,7 %. Entonces, cuando uno piensa esto y lo contrasta con la realidad 2019, que era del 17,5 % en este tramo etario, ¡sí, claro!, hay un aumento en sí. Ahora, cuando lo miramos concretamente con respecto a toda la realidad en sí y lo colocamos en perspectiva comparativa con las variaciones que se han dado a nivel regional e internacional de los distintos países, empezamos a mirar que el escenario es distinto. Cuando uno ve una situación específica que se da en un país, pero que no va de la mano con hechos que se reproducen en otros países a punto de partida de un fenómeno tan particularmente extraordinario como fue el de la pandemia, entonces puede pensar qué está pasando en este país que tiene esta situación que eventualmente no condice con algo de lo que podría ser anticipable. Pero no es así cuando uno lo mira de otra manera. Y esto es importante decirlo; esto no minimiza el desafío y la enorme tarea que tiene este gobierno y que tendrá el próximo gobierno, como es el de trabajar fuertemente el problema de la pobreza infantil. Y en esto lo deseable es razonar con políticas de Estado. Esa es mi posición personal frente al tema.

Pero también quiero trasmitirles algunos aspectos que me parecen importantes.

Hubo una demora en la procura de la información que solicité al Instituto Nacional de Estadística, que recién estaré recibiendo a fin de mes por lo ambicioso de mi planteo, desagregado departamento por departamento, pero pedí un adelanto -se desarrolló con una dedicación que tengo que reconocer y apreciar porque se trabajó un fin de semana y se asignó gente para procesar la información- en base a la Encuesta Continua de Hogares 2019- 2023, desagregando por quintiles de ingresos la población objetivo CAIF, primera infancia, primeros treinta y seis meses. Y fíjense estos detalles, que es importante plantear y que nos dejan pensando. Pregunté concretamente por el nivel de viabilidad y validez. El planteo es que es preliminar, por la situación de que cuando se transforma en oficial tienen que hacerse varios procesamientos paralelos a los efectos de llegar al mismo resultado, lo que da fuerza de garantía a la información que se aporta. En este caso, toda esa parte no se llevó adelante, pero se hizo un estudio muy minucioso en este aspecto por lo cual se estima que esta información la vamos a mirar a corto plazo cuando tengamos el procesamiento de los datos censales.

Pero, fíjense: hablábamos de quintil 1 y de quintil 2. 2019, quintil uno: 71.278 niños y niñas. 2023: 59.617, una caída importante en el quintil 1 de niños ubicados en 2019 en el quintil 1 y en 2023 en el quintil 1. Esto puede tener distintas explicaciones; podría ser, por ejemplo, por la caída de los nacimientos; podrían ser distintas las razones por las cuales

se presenta esta situación. El primer planteo hecho al director del Instituto Nacional de Estadística es lo interesante de explorar, la situación cuando se presenta de esta manera.

Y veamos el quintil 2, para considerar y quedarnos con estos dos quintiles: 34.017 en 2019, 29.504 en 2023. La cifra global general en todos los quintiles, 161.835, la población objetivo, la población país, es decir, la cantidad de niños y niñas: 136.627 en 2023; una caída importante, una caída de 25.208 niños en 2023 con respecto al 2019. Pocos años como para mostrar todo esto

¿Adónde voy con todo esto? Voy precisamente a trasmirles que existen eventualmente estimaciones que se hacen con una fotografía de determinado momento sobre la cual se traza una necesidad, sobre la cual se fija una meta, pero que es cambiante, eventualmente, en función de estas variables. Esta es una de ellas, que produce una situación de desafío importante cuando uno planifica todo lo que hace a las construcciones de nuevos centros, a la ubicación de los centros, siempre con el propósito de responder a la demanda y a la necesidad, los dos aspectos que he mencionado.

En el quintil 1, según las estimaciones basadas en la Encuesta Continua de Hogares, habría 11.661 niños menos que en 2019. Para el quintil 1. ¿Por qué repito lo del quintil 1? Porque en realidad es el que más seguramente vemos captado cuando hablamos de Asignaciones Familiares, Plan de Equidad y tarjeta Uruguay Social. Difícilmente, salvo que se cometan groseros errores, podríamos considerar que no existe una correlación muy alta entre ser beneficiario de Asignación Familiar, Plan de Equidad y tarjeta Uruguay Social y no estar ubicado en el quintil 1.

En el quintil 2, también, pero probablemente no para todo el universo del quintil 2.

En el caso del quintil 2 habría 4.513 niños menos que en 2019.

Repite que estos son datos preliminares, pero hechos a conciencia por el Instituto Nacional de Estadística. ¿Por qué preliminares? Como dije hace un rato, son estimaciones que surgen de un procesamiento rápido de las bases sin hacer lo que se llama un procesamiento paralelo, como se hace en el caso de las cifras oficiales. Se utilizó el ingreso *per cápita* del hogar sin tener en cuenta el valor locativo; por lo tanto, hay que tener este tipo...

Luego, los quintiles se calcularon de forma separada para Montevideo e interior. Es un dato que me parece que aporta información al respecto.

No sé si sigo avanzando o si se prefiere formular preguntas, lo que me permitiría, eventualmente, en función de la inquietud, redirigirlas a alguna de las personas convocadas hoy que me están acompañando.

(Diálogos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Mejor termine la exposición y después ingresamos a las preguntas. ¿Le parece?

SEÑOR FOSSATI (Guillermo).- Insisto en este aspecto sobre la base de lo que significa mejorar la precisión con la cual estimamos la población objetivo del plan CAIF, entendiendo que hay margen a los efectos de priorizar aquellos que eventualmente tienen la mayor necesidad. No tenemos una única fuente de datos que nos permita modelar adecuadamente la oferta y la calidad de la atención en la primera infancia y tampoco una única fuente de datos que indique la demanda de los servicios que hacen a la atención en la primera infancia. Por lo tanto, allí hay un desafío hacia adelante que lo asumo y lo asume el INAU a los efectos de avanzar en mejoras de lo que significa la identificación de aquellos con mayor necesidad.

A título de ejemplo, ¿por qué se producen estas variaciones? Necesitamos el total de niños desde el nacimiento hasta los tres años, niños desde el nacimiento hasta los tres años con padre y madre trabajando. Este es otro aspecto que a veces se subestima. Hay gente que me está acompañando que probablemente tiene mayor capacidad de respuesta para lo que voy a decir ahora, pero es un criterio que se ve mucho en todos los aspectos que hacen a las prestaciones de servicios de cuidados y educativos en esta primera etapa, que tiene que ver con las preferencias. Hablábamos de necesidad, hablábamos de demanda, ahora podemos hablar de preferencia. Y, en este sentido, aparecen los niños desde el nacimiento hasta los tres años con padre y madre trabajando. ¿Por qué esto es importante? Porque eventualmente la preferencia puede estar en un CAIF cerca del lugar de trabajo y no en un CAIF cerca de la residencia. Entonces, de pronto se hace un mapeo de necesidad ubicado sobre la base de la residencia, cuando en realidad madre y padre están trabajando y de repente una madre que de pronto está trabajando en un barrio completamente distinto le gustaría, porque es de su preferencia, por distintos motivos legítimos y válidos, que su hijita fuera al CAIF cercano y próximo al lugar donde está trabajando. Esto marca una complejidad cuando uno hace este tipo de estimaciones. Estamos acá en el marco de una abierta transparencia en un tema que a todos nos involucra e interesa y tratamos de hacer lo mejor para la primera infancia. Cualquiera que me conozca, que haya seguido algo de mi trayectoria a lo largo de los años podrá ver la jerarquía que le asigno, como lo he hecho y planteado siempre también desde mi cargo en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, cuando desempeñaba la función, a lo que significa concretamente la construcción de buenos cimientos; lo que no se hace oportunamente en la primera etapa tiene impacto negativo en etapas subsiguientes, y lo que se hace en las primeras etapas tiene que mostrar y demostrar resultados en ese sentido. Si las brechas entre los unos y los otros son crudas y se manifiestan en la puerta del ingreso del sistema educativo, cuando eventualmente ciertos programas tendrían que haber marcado una diferencia, necesariamente hay que repensar concretamente la calidad de los procesos que se llevan a cabo en la prestación de los servicios, en el entendido de ver hasta qué punto y en qué medida van marcando aquello que queremos procurar.

Hay ciertos objetivos a considerar -y con esto voy cerrando, entendiendo que es una exposición larga y abarcativa de varios puntos- y ciertos análisis que sería muy deseable llevar a cabo. Son los siguientes.

Estimar la oferta y la demanda de los CAIF; es decir, hacer estimaciones de la oferta y la demanda que tengan también en cuenta la preferencia por el CAIF cerca del lugar de residencia o cerca del lugar de trabajo. Este es un aspecto que me parece que puede dar una información importante y llevar a un factor y correctivo, eventualmente, en algunas estimaciones.

Describir la geografía de la desigualdad, prestando atención a los ingresos, pobreza y áreas, por ejemplo, comunidad, vecindario, región. Este es otro aspecto importante, que tiene que ver con ver en qué medida existe una relación claramente significativa entre prestación del servicio en cuanto hacia quiénes está dirigido y mapeo de la pobreza en la prima infancia.

Construir una base de información sobre la que fundamentar una planificación objetiva y rigurosa de la ubicación o localización de los CAIF. Este es un aspecto no menor. Esta se una situación relevante para la gestión actual y vaya que es relevante para las gestiones pasadas.

Desarrollar una herramienta en línea que se pueda utilizar para tomar decisiones estratégicas de inversión y seleccionar entre las opciones disponibles para los niños, es

decir, una base de datos en línea y un mapeo georreferenciado que permita a los usuarios ver, cartografiar y generar informes personalizados sobre la oferta, la demanda y la escasez de servicios en los centros CAIF de los dos aspectos que se puedan estar presentando, escasez relativa en comparación con lo que puede ser la cobertura promedio, es decir, que existan áreas o zonas que tienen una escasez relativa en comparación con ese promedio que hace al total de la cobertura, y escasez absoluta en el sentido concreto de que exista una oferta inferior a la demanda y, por lo tanto, haya una demanda insatisfecha a cubrir.

Dejo por acá, y retomo en otro momento frente a las preguntas que se quieren formular.

SEÑORA REPRESENTANTE MELGAR (Micaela).- Muchas gracias por la exposición.

Tenemos algunas consultas que tienen que ver, en primer lugar, con la planificación que se había hecho y las estimaciones que se realizaron para pensar y proyectar las acciones del Instituto y lo que efectivamente viene pasando.

Quisiera saber en qué está la planificación de cobertura de diecisiete mil chiquilines que tenían prevista, que era la base de la ampliación, el objetivo de cobertura que tenían. Tomé apuntes y tenía algunos de lo que se discutió en el Senado sobre las proyecciones de apertura, y parecen estar muy lejos de los objetivos. Por lo tanto, con respecto a la cobertura planeada para 2024, sería bueno conocer cómo se va a financiar, si ya está previsto presupuestalmente o si se requiere un refuerzo presupuestal, si se va a pedir un refuerzo o si están previstos los fondos.

Con respecto a los centros que ya están en funcionamiento, me gustaría conocer sobre la situación de los recursos humanos, cómo se están gestionando y, en particular, el rol de la supervisión en ellos, si hay déficit de supervisión en los centros o no.

Sobre la situación más general, que compartimos de alguna forma el diagnóstico, nos gustaría conocer más a fondo el rol del Instituto en el aumento de la pobreza infantil. Teniendo menos niños -como sabemos- en el Uruguay y un aumento sostenido de la pobreza, me gustaría saber cómo se está planificando el accionar en ese sentido.

También, quisiera saber si existe alguna mirada autocrítica del Instituto sobre los cuestionamientos que se le hacen por parte de los sindicatos, tanto de Sintep como del Suinau, sobre la gestión en términos generales, que están planteando desorden, irregularidades.

Cuando uno escucha las respuestas, por ejemplo, sobre la planificación prevista en base a la cobertura de diecisiete mil chiquilines, puede pensar que hay cierta disociación entre lo que se había planificado y lo que está pasando, y la respuesta no parece ser muy certera. Entonces, me interesa saber si se ha reflexionado al respecto y cuál es la planificación para no sé si acercarse a la cobertura o, por lo menos, hacer una revisión de la estrategia en términos generales, dado que los resultados no parecen ser los que un Estado necesita.

En síntesis: supervisión, si los centros tienen recursos humanos, qué pasó con la pobreza infantil, si la cobertura de 2024 va a suceder o no, cómo la van a financiar y qué pasó con las cifras previstas a esos efectos.

SEÑOR FOSSATI (Guillermo).- En primer lugar, voy a repetir concretamente un hecho que señalé en detalle y es que todo, todo, lo que se planificó en materia de nuevos centros y de ampliaciones se va a cumplir. Ese es el primer punto central.

El segundo, que está muy expresado y entiendo que sea así, es el de los diecisiete mil. En lo personal, en tanto yo no estaba formando parte del Directorio en ese momento, me parece que no sería muy atinado realizar expresiones en cuanto a que puedo no tener el fundamento que está detrás de esa estimación. Lo que sí quiero señalar es que todos los gobiernos siempre han tenido situaciones similares, y voy a dar una serie de ejemplos. Para el quinquenio 2015- 2019, el gobierno del Frente Amplio se había propuesto la meta de universalizar los egresos de la educación media básica y también de duplicar los egresos de media superior. Obviamente, ninguna de las dos cosas se logró cumplir. ¿Eso descalifica la expresión de la expectativa, del deseo -expresión de deseo podría llamarse- o la aspiración? ¡Para nada! Es una legítima, sana y buena aspiración, que puede tener algo de expresión de deseo, que a la luz de los resultados, si miramos el comportamiento de las variaciones en materia de los egresos en la educación media a lo largo de décadas, nos damos cuenta de que esa planificación y esa meta -estoy hablando de metas llevadas a documentos oficiales en las gestiones de ese entonces- tenía mucho de pensamiento ilusorio.

Entonces, ¿con esto qué quiero señalar? Quiero señalar que yo no lo afirmo, porque, como dije hace un rato, en tanto no estaba presente, prefiero no hacer afirmaciones, sino que vuelco mi comentario al respecto.

Decir "diecisiete mil" entendiéndolo como una meta deseable no le quita el valor de meta deseable. Las circunstancias pueden, eventualmente, mostrar una realidad distinta, como pasó en el caso de la educación, por ejemplo, y también las circunstancias que se van presentando en la realidad de la gestión de gobierno pueden, eventualmente, enfrentarse a un trazado inicial. Desconozco si en este caso se trazó sobre determinado tipo de supuestos, pero siempre cuando se hace una expresión presupuestal y se trazan metas, se hace sobre determinada base de presupuestos o supuestos. Luego, los supuestos podrán efectivamente traducirse en realidades y, por lo tanto, precisión del supuesto, o eventualmente, haber una distancia entre el supuesto y la realidad, pero esto pasa siempre que se hace un presupuesto y que se trazan metas. Con esto quiero señalar que no haría de eso un comentario tan extraordinario el de los diecisiete mil, cuando, por otra parte, se está señalando que todos los compromisos generados en materia de construcción de nuevos centros y de ampliaciones, todos, se van a cumplir. Los que están en funcionamiento, 2022- 2023, tengamos en cuenta que hay \$ 1.079 millones que se requieren solo para cumplir con 2022- 2023 en el marco de ese presupuesto incremental que se traduce en la creación de nuevos centros y ampliaciones. A esos \$ 1.078 millones y pico -yo lo redondeo en \$ 1.079 millones- hay que deducirles todo lo que el INAU fue recibiendo: hay 400 millones por un lado; 168 millones que vienen del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia. O sea, hay ciertos recursos que van a ir eventualmente.

Cuando estoy planteando que todos esos compromisos establecidos en 2022 y 2023 y el arrastre hacia el 2024 -todo lo expresado hace un rato- se van a cumplir, no lo estoy diciendo como un acto de irresponsabilidad; lo estoy diciendo en el entendido de que toda la negociación y las tratativas en este proceso complejo -que es lo que me llevó hace un rato a decir que cuando se está en proceso de gestión de estas cosas, lo único que es importante es la prudencia-, finalmente, conducen a que los recursos necesarios para cumplir van a estar. Por lo tanto, respondo a la otra parte de la pregunta que refería a eso.

También se planteó el tema de los supervisores. El propio informe de la Auditoría Interna de la Nación plantea, precisamente, un tema de insuficiencia en materia de las supervisiones, y eso es válido. Es decir, se habló de autocrítica. Yo creo que la autocrítica siempre es sana, empecemos por allí, pero también hay que colocar las cosas en su justa

dimensión y mirarlas desde una perspectiva histórica de la realidad institucional INAU y de la realidad institucional CAIF en particular.

Entonces, sí, siempre hay asignaturas pendientes que se tienen que estar trazando para mejorar. Por lo tanto, las supervisiones tienen que mejorarse y hay dos aspectos a tener en cuenta: no se reduce al número de supervisores, aun siendo eso importante, sino que pasa también por la calidad de la supervisión y por eventuales cambios metodológicos. Tecnología mediante, se puede pensar eventualmente en una estrategia a introducir a los efectos de la supervisión y control, dos aspectos destacados -como ya mencioné- en el informe de la auditoría que, por lo tanto, vale plantear. **SEÑORA ENCISO (Laura)**.- Para ampliar lo que dijo el presidente respecto a los diecisiete mil niños, quiero decir que en la exposición de motivos de la Rendición de Cuentas de 2021 se establece ese porcentaje, esa meta.

Desde el INAU hicimos como alguna advertencia a la OPP en cuanto a que era muy ambiciosa, pero planificamos en función de poder llegar a la mayor cobertura de niños dentro del primer y segundo quintil.

Con respecto al tema de la supervisión, se está en la etapa de la selección, es decir que se están haciendo las entrevistas personales para sumar más supervisores a toda el área de subdivisión general programática; no solamente para primera infancia sino para todo el resto de los programas.

SEÑORA GONZÁLEZ (Luján).- Uno de los temas por los que nos convocaron aquí es el número de CAIF que están sin niños, sin población.

Quiero informar a la Comisión que son nueve centros CAIF. Los que en este momento no tienen población de niños son el que se encuentra ubicado en La Paloma, Cerro; el de Cerro Norte; el del barrio Belvedere, el de Sayago, el de Cauceglia, en el Cerro, el de Nuevo París, el del barrio Peñarol y el de Punta de Rieles; por supuesto, todos en del departamento de Montevideo. Y tenemos uno en el departamento de Colonia, en la ciudad de Carmelo.

Desde la SEPI lo que se hace es seguir todo el proceso desde la construcción de la empresa que gana la licitación para construir dicho CAIF; los arquitectos de la Secretaría van en las distintas etapas a realizar un contralor hasta que queda la fecha de puesta de servicio, como se le dice en la jerga técnica. La fecha de puesta de servicio se da cuando ese CAIF queda terminado ediliciamente y la empresa entrega la llave al INAU. Todos estos centros CAIF, que todavía no están funcionando con los niños -lo digo para que los señores diputados estén tranquilos-, están bajo la supervisión de un servicio 222 para mantener sus condiciones edilicias. Como todos sabemos, se apunta a los quintiles 1 y 2 y están ubicados en zonas de Montevideo donde pueden ser objeto de algún tipo de hurto o daño.

Luego de que la Secretaría toma las llaves y se termina la puesta en servicio, pasa a nuestros compañeros del Programa de Primera Infancia y en esa instancia se presentan -me corregirás, Laura, si lo estoy diciendo mal- distintas organizaciones de la sociedad civil, se postulan para ver quién va a gestionar dichos centros.

Si el presidente me lo permite, quisiera ceder el uso de la palabra a Laura por si quiere agregar en qué situación están estos centros.

Quiero dejar claro que si no están con niños no es porque haya habido desinterés del INAU. Esto lleva todo un proceso. No se trata solo de tener construido el edificio. Me estoy entrometiendo en un tema que es más específico de mi compañera Laura Enciso, pero en el INAU trabajamos en equipo. No es tan fácil, como puede parecer desde

afuera, que a un llamado se presenten organizaciones de la sociedad civil. Quiero que eso les quede muy claro a los señores diputados, porque es un trabajo muy arduo y no siempre las organizaciones que se presentan están calificadas, como dice el presidente, para estar a cargo, nada más y nada menos, de cogestionar un centro de atención de primera infancia.

SEÑORA ENCISO (Laura).- Agrego que ya se pasó por el tribunal que realiza las elecciones de las organizaciones para gestionarlo y ahora están en proceso de homologarse los llamados por parte del Directorio, a la espera de la firma de los convenios. Están en el proceso de la firma de los convenios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos que hayan comparecido y con tan nutrida delegación.

SEÑOR FOSSATI (Guillermo).- Este tipo de encuentro siempre es muy provechoso; deberían desarrollarse con cierta reiteración. Veo en ello lo positivo del intercambio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Coincidimos en eso

Quedamos a disposición para conversar cuando ustedes lo deseen, no solamente cuando nosotros los convoquemos.

(Se retira de sala la delegación del INAU)

SEÑORA REPRESENTANTE BURGOA (Laura).- Quisiera saber si en la próxima sesión se puede dar trámite a la Carpeta Nº 4089/2023, Repartido Nº 1038/2023: "Nacidos Sin Vida. (Se establecen normas que reconocen el derecho de los progenitores a inhumar o cremar sus restos)", que está en la Comisión desde el 6 de diciembre del año pasado.

SEÑORA REPRESENTANTE LUSTEMBERG (Cristina).- Lo vamos a estudiar. Estamos de acuerdo en verlo, pero tenemos que tener tiempo para discutirlo y evaluarlo, porque no nos es ajena su complejidad.

SEÑORA REPRESENTANTE BURGOA (Laura).- Por lo menos que se reparta el proyecto entre legisladores y en un plazo prudencial resolvemos el tratamiento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero recordarles que en la próxima sesión el diputado Gianoli va a hacer una exposición para presentar el proyecto y, posteriormente, vamos a recibir a la delegación de autismo.

(Diálogos)

—Es el primero de la nómina: "Visibilización de las Discapacidades Ocultas".

SEÑOR REPRESENTANTE GIANOLI (Gabriel).- El proyecto plantea hacer un agregado al artículo 2º de la Ley Nº 18.651. Aparte de hablar de discapacidades motrices, sensoriales, orgánicas, viscerales, orgánicas, mentales, habla de visibles o no visibles. ¿Por qué en esta Comisión? ¿Por qué no fue a la de Salud? La esencia de la Ley Nº 18.651 es la integración con la sociedad y como esto habla también de una herramienta que permita interacción con la sociedad nos pareció que esta era la Comisión que podía atender el tema o las múltiples miradas que haya al respecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo teníamos agendado para el jueves 9. Posteriormente, recibiremos a la delegación.

Dado que estuvimos conversando con la gente de Plataforma para la Infancia y la Adolescencia, tenemos la propuesta de nominar el día 20 de noviembre de cada año como Día Nacional de los Derechos de las Infancias y Adolescencias.

Si están de acuerdo, lo podemos ingresar para empezar a verlo. No creo que sea muy complejo.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

—De acuerdo con lo dispuesto por la Comisión, fuera de la versión taquigráfica, en la reunión del día 6 de junio se pondrá a votación el proyecto de ley relativo a: "Tratamiento integral y rehabilitación de las personas con uso problemático de drogas imputadas por delitos relacionados o no al mismo. Se declara de interés general."

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

—Diez por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR REPRESENTANTE SODANO (Martín).- Para que quede constancia en la versión taquigráfica, quiero aclarar que los partidos representados en esta Comisión se comprometieron a poner a votación -ya sea de manera afirmativa o negativa- el proyecto de ley mencionado en la reunión que se llevará a cabo el 6 de junio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Eso fue lo que votamos.

Por otro lado, los temas a tratar en la reunión del 9 de mayo ya están acordados.

Por lo tanto, solo nos queda votar la suspensión de la reunión del día 16 de mayo.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

—Diez por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Se levanta la reunión.

≠