

## Definiciones generales del proyecto<sup>1</sup>

# **APOYO A CENTROS DE PRIMERA INFANCIA PARA LA CAPTACIÓN Y EL ACOMPAÑAMIENTO DE FAMILIAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL (duplas técnicas)**

### Estructura del documento

- **Nomenclatura**
- 1. Fundamentación**
- 2. Objetivo general**
- 3. Objetivos específicos**
- 4. Población objetivo**
- 5. Diseño**
  - A. Alcance
  - B. Estructuras y funciones
- 6. Encuadre de convenio con la OSC**
  - A. Marco legal
  - B. Mecanismo de selección
  - C. Dependencia institucional
  - D. Plazo de convenio
  - E. Montos a transferir
  - F. Registro de convenio en SIPI
  - G. Incompatibilidades
- 7. Fases para la puesta en funcionamiento**
- 8. Anexo**
  - Delimitación de las regiones y zonas de cada dupla

---

<sup>1</sup> Este documento presenta los lineamientos generales del proyecto. Como complemento de esta fase inicial de diseño del proyecto, se elaborará un segundo documento que abordará la metodología del trabajo de las duplas y diseñará su monitoreo y evaluación.

## **Nomenclatura**

Centro de Primera Infancia - CPI

Organización de la Sociedad Civil – OSC

Centros de Atención a la Infancia y la Familia – CAIF

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay – INAU

Programa Primera Infancia – PPI

Ministerio de Desarrollo Social - MIDES

Asignaciones Familiares del Plan de Equidad – AFAM PE

Tarjeta Uruguay Social – TUS

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (MIDES) – DINEM

Sistema de Información Para la Infancia – SIPI

Equipo Territorial de Atención Familiar - ETAF

## 1. Fundamentación

La política pública de atención a la primera infancia requiere continuar su expansión y adaptación para seguir avanzando en oportunidades de cuidado y educación a niñas y niños de las distintas zonas del país.

Por este motivo, el gobierno nacional asume continuar expandiendo la atención a niños, niñas y familias a través del proyecto de ampliación de cobertura, consagrado en la Ley de Rendición de Cuentas de 2021 y por el Instituto del Niño y el Adolescente Uruguay en la Resolución 1242/2022. En él se plantean diversos fines entre los cuales destacan la creación de más de 17.000 cupos para niños de 0 a 3 años, la ampliación de la oferta de atención diaria y la priorización de inclusión de niños y niñas provenientes de hogares con indicadores de mayor vulnerabilidad social.

Sin embargo, tal como lo explica el Considerando IV de la Resolución referida, en paralelo se observa que **“a pesar de la vasta intervención territorial, dicho plan [CAIF] no logra cubrir la totalidad de los hogares pertenecientes al primer quintil de ingresos”**. Así, se observa que existen zonas de alta vulnerabilidad donde, habiendo significativamente más niños que cupos, estos cupos no son demandados en su totalidad. En la misma línea, se constatan dificultades para la efectiva integración de un porcentaje significativo de niños y sus familias en los centros en los cuales están inscriptos. Este fenómeno fragiliza aún más las condiciones de vida de niños y niñas comprometiendo su desarrollo y bienestar. Finalmente, la referida Resolución explicita la necesidad de contemplar el aumento de cobertura en el medio rural.

A partir de análisis internos del PPI y de actores externos, se ha verificado que la política pública de cuidado y educación a la primera infancia registra debilidades en relación a la captación y efectiva integración de sectores de población de mayor vulnerabilidad social. Este fenómeno está asociado tanto a características de la población objetivo, como a características de la propuesta de cuidado y educación a la primera infancia del INAU, tal como indicó un estudio de la DINEM realizado en 2014 sobre demanda potencial de CAIF<sup>2</sup>. Se trata de un problema complejo y multicausal que entendemos que es posible abordar en las dimensiones: población objetivo y propuesta.

Asimismo, resulta imprescindible reconocer que los fenómenos vinculados a la violencia comunitaria, que en algunos contextos están afectando la circulación social de las familias y la tarea de los equipos en territorio. Esto impacta negativamente en la demanda del servicio de las familias y en la asistencia, así como en las tareas de captación y trabajo con familias. Si bien se trata de condiciones del contexto territorial cuyo abordaje trasciende ampliamente los cometidos de este dispositivo, sus efectos pueden limitar el cumplimiento de sus objetivos en ciertos contextos.

Para el abordaje vinculado a la población objetivo, el INAU ha dispuesto el fortalecimiento del abordaje socio familiar a través de 56 duplas técnicas en 6 regiones del país. Mediante este dispositivo, complementario al trabajo de los centros y articulador entre ellos, se busca favorecer la inclusión y efectiva integración de niñas y niños de 0 a 3 años de contextos de vulnerabilidad social y sus familias en Centros de Primera. Una de las condiciones para el logro de este objetivo, implica ajustar y adaptar la propuesta de los centros que se integren a este dispositivo.

---

<sup>2</sup> DINEM (2014): “Estudio de demanda potencial de CAIF en hogares vulnerables del Área Metropolitana”. Documento de trabajo - MIDES. Uruguay

## 2. Objetivo general:

Promover el ejercicio de los derechos de las familias con niños y niñas de 0 a 3 años que provienen de contextos de vulnerabilidad social, favoreciendo su inclusión y efectiva integración<sup>3</sup> en CPI.

## 3. Objetivos específicos:

- Proveer al centro de un mapeo actualizado de la localización de niños y niñas de 0 a 3 años sin cobertura o sin efectiva integración en la propuesta del centro, en su zona de influencia.
- Aumentar el nivel de participación en propuestas socioeducativas de CPI, de los niños y niñas de 0 a 3 años integrantes de familias en situación de vulnerabilidad social.
- Fortalecer la integración social de las familias atendidas por la dupla, promoviendo el acceso a la salud, educación, a bienes culturales, prestaciones sociales y estrategias de protección, de los niños y niñas y familias.
- Diseñar estrategias complementarias y articuladas (dupla-equipo de centro) de acompañamiento e integración de aquellas familias en situación de mayor vulnerabilidad y que presenten dificultades para la participación en la propuesta.
- Promover mayores niveles de articulación territorial (entre centros de un territorio) para optimizar los recursos existentes.
- Aportar insumos para la mejora de la oferta de la política pública en territorio.

## 4. Población objetivo

Familias en situación de vulnerabilidad social, con niños y niñas de 0 a 3 años, que no estén atendidas por ningún CPI o que tengan escasa participación en la propuesta del Centro al cual integran.

## 5. Diseño del dispositivo

### A. Alcance

**El dispositivo distribuirá 56 duplas agrupadas en 6 regiones del país, abarcando 174 centros de 14 departamentos** (ver Anexo). Esto implica apoyar al 30% de los CPI públicos, enfatizando en aquellos que atienden a la población de mayor vulnerabilidad social. Inicialmente, cada región comprenderá entre 8 y 11 duplas, y entre 25 y 34 CPI, lo que puede estar sujeto a modificaciones según se avance en la implementación.

Su implementación supone un trabajo en equipo con cada CPI de referencia de la familia y una fuerte articulación con otros actores del territorio en diversos niveles: estrategias de captación, diseño e implementación de estrategias creativas y flexibles para la integración de familias a los centros, seguimiento de situaciones multi intervenidas, entre otros.

Por lo anteriormente mencionado y la complejidad de las situaciones a atender, cada dupla atenderá un mínimo de 20 familias y un máximo de 30 familias en simultáneo.

---

<sup>3</sup> Desde el PPI se entiende por efectiva integración, la participación de niños/as y familias en forma regular (con una modalidad y frecuencia acordada con cada familia) que habilite procesos de trabajo vinculados a la promoción del desarrollo y acompañamiento familiar.

## B. Estructura y funciones

A efectos de poner en marcha este dispositivo, se crean los siguientes roles.

→ **Equipo Seguimiento INAU.** Para la implementación de este dispositivo desde PPI se requiere de un equipo técnico-programático de seguimiento del proyecto integrado por 2 profesionales de perfil psico-social con experiencia y formación en este tipo de proyectos.

### Funciones:

- Planificación del trabajo anual.
- Validación de las metas globales de cada región propuestas por cada OSC regional.
- Diseño de herramientas de sistematización y registros.
- Diseño de pauta de evaluación de resultados.
- Evaluación de la gestión y los resultados de las OSC gestoras de duplas técnicas.
- Elaboración de informes de monitoreo.
- Coordinación con las OSC regionales.
- Coordinación con las demás áreas del PPI.
- Articulación con actores institucionales e interinstitucionales y facilitación de recursos.
- Identificación y organización de instancias de formación para las duplas.
- Elaboración de insumos para la mejora de la oferta de la política.
- Otras funciones que le sean solicitadas para el adecuado desarrollo del proyecto.

→ **OSC de gestión regional.** La gestión, coordinación y monitoreo de las duplas de cada región estará a cargo de una OSC, que suscribe un convenio con el INAU para tal fin. Para ello deberá contar con recursos técnicos propios, debiendo asignar a un técnico específicamente al proyecto, con una carga semanal mínima de 20 horas (el convenio estipula un monto para destinar a su contratación).

### Funciones:

- Selección y contratación de la coordinación técnica y de las duplas técnicas, de acuerdo al perfil orientado por INAU.
- Elaboración de las metas anuales para cada CPI, en coordinación y acuerdo con la dupla técnica y los centros, a ser incorporadas al proyecto anual de Centro.
- Elaboración de líneas de base y metas anuales para la globalidad de su región, a ser validada por el equipo de seguimiento de INAU.
- Implementación del sistema de monitoreo y evaluación de los objetivos, las metas y los planes de trabajo de las duplas.
- Monitoreo de la totalidad de situaciones socio familiares abordadas por las duplas.
- Gestión, supervisión, orientación y evaluación de las duplas técnicas bajo su órbita, así como de la coordinación técnica.
- Seguimiento y orientación a las duplas técnicas en procesos de judicialización de niños y niñas captados por la dupla, que no estén inscritos en el SIPI del centro.
- Coordinación con las OSC de CAIF involucradas en su región.
- Coordinación con los referentes del PPI-INAU durante el proceso de trabajo.
- Presentación de la información requerida en tiempo y forma.

- Gestión de recursos y rendición de los fondos transferidos por el INAU.
- Elaboración de insumos para la mejora de la oferta de la política en territorio.
- Otras funciones que le sean solicitadas para el adecuado desarrollo del proyecto.

Perfil para la coordinación técnica de las duplas. Profesionales universitarios/as o con nivel terciario de ciencias sociales, de la educación o de la salud. Disponibilidad y flexibilidad horaria para trabajo de campo y realizar actividades en todo el territorio del enclave del proyecto y con servicios centralizados.

Amplia experiencia en trabajo en proyectos, programas o planes vinculados a la primera infancia, abordaje familiar y comunitario en contextos de alta complejidad, así como experiencia en coordinación o dirección de equipos.

→ **Duplas Técnicas:** Equipo técnico o profesional de las ciencias sociales, de la educación o de la salud responsable de la implementación del dispositivo en territorio. El desempeño de cada trabajador de la dupla será de, por lo menos 20 horas semanales (el convenio estipula un monto para destinarse a este rubro).

**Funciones:**

- Elaboración de mapeo y diagnóstico actualizado de cada niño y niña de 0 a 3 años sin cobertura o con baja integración al centro, en su zona de influencia. El diagnóstico podrá incluir aspectos referidos a derechos vulnerados, motivos de inasistencia, creencias sobre la educación en PI y el centro de PI, factores protectores y de riesgo para el desarrollo de niños y niñas, dinámicas de funcionamiento internas,
- Análisis de situación de cada CPI, en términos de cobertura y sus desafíos de captación y asistencia de niños, niñas y familias en situación de vulnerabilidad social, definiendo líneas de base.
- Coordinación con duplas técnicas de CPI cercanos, fundamentalmente en caso de identificar niños en situación de alta vulnerabilidad sin atención y no existir cupos en los CPI de la dupla. En este último caso, de no haber duplas apoyando a los CPI cercanos, coordinará con los propios CPI.
- Coordinación con la OSC regional y los CPI en la definición de las metas anuales de los centros.
- Identificación y promoción de la red familiar y secundaria de sostén de las familias atendidas por las duplas.
- Planificación de actividades a desarrollar con las familias y los niños y niñas, dentro y fuera del Centro, en conjunto con cada Centro y la coordinación técnica regional. Definición de responsables y recursos.
- Definición de planes de trabajo con cada familia involucrada (objetivos, metas y actividades) en acuerdo con cada una.
- En caso de detección o sospecha de maltrato o abuso hacia niños o niñas captados en territorio, que no estén inscriptos en el centro, Implementar estrategias de abordaje de acuerdo a los protocolos vigentes.
- En el caso de niños o niñas en el SIPI del centro, el abordaje de situaciones judicializadas o en proceso de judicialización de niños y niñas deberá ser referenciado por el equipo del Centro, pudiendo ser apoyado por la dupla técnica.
- Coordinación interinstitucional, a fin de facilitar el acceso de las familias a los bienes y servicios sociales, económicos y culturales y promover el ejercicio de sus derechos.
- Evaluación de los procesos de trabajo con familias, de acuerdo a los objetivos y las metas definidas en acuerdo con ellas. Evaluación a los 6 meses con posibilidad de prórrogas.
- Participación en instancias de coordinación, supervisión y formación que le sean solicitadas.
- Aporte de información en tiempo y forma, que le sea solicitada por parte de las unidades competentes.

Perfil para los trabajadores de las duplas técnicas. Profesionales universitarios/as o con nivel terciario específico con titulación en ciencias sociales, salud o educación. Disponibilidad y flexibilidad horaria para trabajo de campo y realizar actividades en todo el territorio del enclave del proyecto y con servicios centralizados. Experiencia en trabajo en proyectos, programas o planes vinculados a la primera infancia, abordaje familiar y comunitario en contextos de alta complejidad.

## **6. Encuadre de convenio con la Organización de la Sociedad Civil**

### **A. Marco legal.**

Las OSC que gestionarán las duplas de cada región suscribirán un convenio con INAU. Para ello, deberán ser Asociaciones Civiles sin fines de lucro, Fundaciones y/o Cooperativas de Trabajo, con personería jurídica aprobada y cuyo objeto no colide con el del Instituto. La gestión se enmarcará en: Convención de los Derechos del Niño, Código de la Niñez y la Adolescencia, Directrices sobre las modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (ONU), Reglamento General y Específico de Convenios, Manual de Procedimientos, Resoluciones de Directorio o cualquier otra normativa vigente o a dictarse.

### **B. Mecanismo de selección.**

Para la selección de las OSC gestoras se llevará a cabo un llamado público y abierto para cada región delimitada (ver Anexo), según lo que indica el artículo 27 del Reglamento General de Convenios de INAU.

### **C. Dependencia institucional.**

El Programa Primera Infancia, mediante el Equipo de seguimiento de este dispositivo, llevará a cabo la supervisión del mismo.

En cuanto al sitio de trabajo, las duplas desarrollarán sus funciones de abordaje familiar en territorio, implementando las instancias de coordinación donde corresponda y aquellas de registro las desarrollará donde lo indique la OSC. En tanto, los CPI facilitarán a la dupla las instalaciones de cocina y baño siempre que se requiera, así como sala de entrevistas (sujeto a disponibilidad y coordinación con el CPI respectivo). En el caso de esta última sala, su uso será ocasional ya que *"si bien el hogar se presenta como un lugar privilegiado para el logro de los objetivos de la intervención, presenta desventajas para abordar ciertas temáticas que requieren de privacidad y de encuentros personales más que familiares. En este sentido, se entiende pertinente que el programa establezca lineamientos en esta dirección, y que prevea otros espacios a nivel territorial para complementar el abordaje en aquellas familias donde se requiera"*<sup>4</sup>.

### **D. Plazo de convenio.**

El plazo del convenio será anual, renovable automáticamente por un año en caso de no haber observaciones relevantes desde el INAU, con una vigencia máxima hasta el 31 de diciembre de 2025. A partir de 2026, la continuidad del proyecto dependerá de la disponibilidad de fondos del Instituto del Niño y el Adolescente Uruguay.

El no cumplimiento de los objetivos y/o metas, el mal funcionamiento de las duplas u otras irregularidades habilitarán al Instituto del Niño y el Adolescente Uruguay a rescindir unilateralmente el convenio en

---

<sup>4</sup> Página 54, del informe de Evaluación Cualitativa del Programa Cercanías realizado por DINEM en 2014, disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/38490/cercanias-evaluacion-cualitativa-2014>

cualquier momento de su ejecución y contactar a la siguiente Organización de la Sociedad Civil en la lista de prelación.

Durante la duración del convenio, a partir de las evaluaciones realizadas, el INAU podrá disponer la redistribución de centros a ser acompañados por las duplas, pudiendo variar la cantidad de centros acompañados por dupla y por OSC, así como los departamentos y localidades de las regiones (esto último, con coordinación con la OSC).

#### **E. Montos a transferir**

El Instituto del Niño y el Adolescente Uruguay se compromete a transferir mensualmente lo siguiente a cada OSC regional gestora del dispositivo de duplas técnicas:

- 105,8 UR por cada dupla técnica en su región (la cantidad de duplas por región varía)
- 62,4 UR en concepto de coordinación técnica (una por OSC regional).

**Estos montos comprenden la totalidad de las transferencias mensuales a destinarse para cada región en la que se haya asignado una Organización de la Sociedad Civil coordinadora del dispositivo de duplas técnicas.** Incluye la remuneración de los trabajadores (duplas y coordinador), así como gastos para otros conceptos (viáticos, traslados, etc.).

Cada Organización de la Sociedad Civil será responsable de fijar la forma de contratación y el nivel de remuneración que entienda pertinente, cumpliendo con los laudos mínimos establecidos para el Grupo No. 16 “Servicios de Enseñanza”, Subgrupo No. 7 “Enseñanza no formal”.

Las OSC gestoras sólo podrán rendir fondos de la partida en lo concerniente a los literales: a), b), e), h), m), v), del artículo 52 del Reglamento General de Convenios de INAU, considerando las siguientes aclaraciones. En el caso del literal e), los costos de comunicación se restringen a telefonía móvil e internet móvil. En el caso del literal h), los gastos de locomoción o combustible podrán destinarse para el traslado de los técnicos de las duplas.

*No obstante la responsabilidad de la OSC para fijar forma de contratación y nivel de remuneración de los trabajadores para implementar este dispositivo, las transferencias mensuales fueron calculadas previendo un monto para gastos salariales y otro monto para los demás rubros. Estos montos podrían variar según las decisiones que tomen las OSC ante diversos aspectos, tales como la región de la OSC (por ejemplo, en Montevideo los salarios suelen ser más altos, pero se requieren menos gastos de locomoción), el mes del año (a inicio de año se espera más trabajo con los centros y menos visitas a familias, disminuyendo costos de locomoción), etc. En consecuencia, es esperable una oscilación de los gastos salariales entre el 80% y el 95% de la transferencia mensual –sin considerar meses de pago de aguinaldos y salarios vacacionales-, en tanto los gastos en los demás conceptos se prevé que oscilen entre el 5% y el 20% de esa transferencia.*

#### **F. Registro del convenio en SIPI**

Se trata de un convenio con pago por proyecto, abonándose mensualmente a cada OSC el monto necesario para su funcionamiento. Las OSC contarán con un número de SIPI y cada región será el proyecto gestionado por la OSC. Cada vez que la dupla inicie el trabajo por un niño o niña con una familia, se lo/la registrará en SIPI con sus respectivos datos y se lo/la vinculará al proyecto regional.

Sin desmedro de la forma de registro en SIPI (pago por proyecto), se reitera que en todo momento el convenio deberá estar trabajando con un mínimo de 20 familias y un máximo de 30. De constatarse que la modalidad de trabajo de alguna de las duplas de la OSC implica un abordaje de menos familias, se considerará una falta grave de la OSC.

### G. Incompatibilidades

No podrán postularse a la gestión de una región aquellas OSC que gestionen CPI de esa región seleccionados para participar del dispositivo “duplas técnicas”<sup>5</sup>.

Análogamente, los trabajadores de las duplas no podrán formar parte del equipo de trabajo de los CPI que se les asignen para acompañar.

### 7. Actividades clave para la puesta en funcionamiento del dispositivo, ordenadas según el plazo en que deberían desarrollarse

| Fase  | Actividades clave  | Plazo (máximo de días en que esta actividad debe ejecutarse, contando desde la aprobación del proyecto) | Responsable(s)    |
|---|--|---|-------------------|
| Aval institucional para el lanzamiento de este proyecto | Aprobación del proyecto de duplas técnicas, aprobación del llamado a OSC gestoras de duplas técnicas y aprobación del llamado a trabajadores del equipo de seguimiento de INAU | 0 días  | Directorio        |
| Selección del Equipo de Seguimiento (INAU)              | Selección de los miembros del equipo   | 15 días corridos  | PNUD              |
| Selección de OSC  | Publicación de los 6 llamados a OSC  | 10 días corridos  | Comunicaciones    |
| Presentación institucional del dispositivo              | Presentación a CPI involucrados en el dispositivo,   | 30 días corridos  | PPI               |
| Selección del Equipo de Seguimiento (INAU)              | Firma de contrato del equipo de seguimiento e inicios de funciones   | 30 días corridos  | SEPI              |
| Presentación institucional del                          | Presentación al Comité Nacional  | 45 días corridos  | Dirección del PPI |

<sup>5</sup> Si bien se valora positivamente la experiencia y conocimiento de las OSC en el territorio, se entiende que la llegada de un tercero al territorio puede favorecer la mediación entre dos centros, ante situaciones de conflictos. Asimismo, esto puede favorecer la difusión de buenas prácticas, al compartir experiencias valiosas de CPI de otras regiones.

| <b>Fase</b>  | <b>Actividades clave</b>   | <b>Plazo</b> (máximo de días en que esta actividad debe ejecutarse, contando desde la aprobación del proyecto) | <b>Responsable(s)</b>             |
|--|--|--|-----------------------------------|
| dispositivo  |  |  |                                   |
| Presentación institucional del dispositivo                   | Presentación a demás áreas de INAU involucradas en la ejecución (Direcciones Departamentales, TIC, etc.) | 45 días corridos   | Dirección del PPI                 |
| Selección de OSC   | Recepción de propuestas de OSC para gestionar el dispositivo a nivel regional                            | 45 días corridos   | PPI y Direcciones Departamentales |
| Selección del Equipo de Seguimiento (INAU)                   | Inducción al equipo de seguimiento sobre el INAU y el dispositivo  | 60 días corridos   | PPI                               |
| Selección de OSC   | Selección de 6 OSC   | 65 días corridos   | Tribunal                          |
| Selección de OSC   | Firma de convenio con 6 OSC  | 90 días corridos   | Notarial, OSC y Directorio        |
| Selección de OSC   | Inducción a las OSC seleccionadas sobre el dispositivo y el INAU   | 100 días corridos  | PPI - SEPI                        |
| Selección de equipos de OSC (coordinación y duplas técnicas) | Selección de personal (puede iniciarse una vez se inicie la inducción)                                   | 105 días corridos  | OSC regional                      |
| Selección de equipos de OSC (coordinación y duplas técnicas) | Suscripción de contrato  | 108 días corridos  | OSC regional - trabajador         |
| Implementación   | Preparación para la puesta en marcha del dispositivo   | 120 días corridos  | Equipo de seguimiento             |
| Selección de equipos de OSC (coordinación y duplas técnicas) | Inducción sobre el dispositivo a los trabajadores de coordinación y duplas                               | 120 días corridos  | PPI                               |
| Implementación   | Inicio de contactos de duplas, coordinación y OSC con los CPI involucrados                               | 121 días corridos  | OSC y equipo de seguimiento       |

## 8. Desafíos para el logro de los objetivos

Diversas experiencias de programas con similares metodologías de abordaje tanto nacionales como internacionales, han demostrado que el logro de sus objetivos depende, al menos parcialmente, de cómo se logran sortear dos grandes desafíos: por un lado, la adaptación de la política pública a las características de la población objetivo de estos programas y, por otro, la articulación en territorio entre quienes implementan el programa, y quienes implementan la política. Ambos desafíos han sido abordados profusamente por la academia, pero pueden sintetizarse de la siguiente manera.

## Adaptación de la política pública a las características de la población objetivo de estos programas.

Este dispositivo de duplas técnicas surge tras detectarse desde hace tiempo que los CPI logran atender a sectores vulnerables, tal como es su principal público objetivo, pero tienen relativo éxito en integrar a los sectores de mayor vulnerabilidad de nuestra sociedad. Este fenómeno reciente, producto del incremento de la oferta en las áreas donde habitan estos sectores, coincide en sus consecuencias con un fenómeno observado en Educación Secundaria desde hace décadas. En ese nivel educativo se ha dado lo que la literatura especializada ha denominado como “la llegada de nuevos públicos”: *“Segmentos cuyos códigos culturales y cuyo acceso a los bienes de la información y de la cultura son muy diferentes a los de quienes estuvieron inicialmente destinadas las escuelas, originándose áreas de conflicto al interior del sistema educacional desconocidas hasta entonces”*<sup>6</sup>. El dispositivo duplas técnicas procura promover y sostener procesos de integración a los CPI de familias con alto nivel de vulnerabilidad (los “nuevos públicos”), mediante el abordaje familiar. Tal como se explicita en la Fundamentación del presente dispositivo, para mejorar los resultados de este dispositivo, será necesario cuestionar y adaptar (aún más) la propuesta ofrecida.

Es necesario realizarse preguntas como ¿por qué hay familias que alguna vez iniciaron un proceso de integración al CPI sin completarlo? O ¿por qué hay familias que han recibido invitaciones de varios CPI, sin aceptar ninguna? Pueden formularse múltiples explicaciones: algunas circunstanciales relativas a la población objetivo (mudanzas, disponibilidad de cuidados, etc.) y otras más estructurales (insuficiencia de ingresos o tiempos para el traslado, miedo por inseguridad, etc.), pero también habrá otras propias de la propuesta ofrecida (insuficiencia de cupos para el nivel optado -pese a que la inclusión de estas familias debería ser prioritaria-, insuficiencia o inexistencia de horarios demandados, percepción de inadecuación del local del CPI y/o de sus materiales, percepción de inadecuación de la atención recibida en el CPI al niño o a sus referentes, etc.).

En particular, cabe aprender de las lecciones enseñadas por el mencionado Informe de Evaluación Cualitativa del Programa Cercanías -Programa con metodología similar que trabajó, entre otras políticas, con CAIF-. Dicho informe concluye sugiriendo una *“adecuación de la oferta en tres niveles: a) uno a nivel de oferta en términos de existencia (ej.: existencia del servicio, cupos, especialistas, etc.); b) otro en términos de dinámica del servicio y condiciones de atención (lugar físico, materiales, tiempos de espera, distancias geográficas, etc.); c) el restante nivel refiere a la cualidad en el nivel de atención de los recursos humanos de las distintas instituciones. Éste último, es un aspecto que claramente es de más difícil modificación por parte del programa, y que su no atención tiene efectos nocivos en los logros de las familias, y esencialmente en la sostenibilidad de los mismos”* (DINEM, 2014: pág. 51).

Puntualmente, en cuanto al nivel a), referido al riesgo de captar más niños que los cupos disponibles, este dispositivo estipula que las duplas acordarán con los CPI -entre otras metas- la cantidad de niños de alta vulnerabilidad que no estén atendidos y que se pretende captar para integrar al CPI. Una vez acordada la meta referida a esta cantidad de niños, el CPI deberá integrar a todos los niños que hayan sido captados por la dupla en el marco de las metas acordadas con el CPI.

Por añadidura a la promoción de la integración de los “nuevos públicos” a la política de primera infancia y al compromiso de asegurar cupos para la población abordada, ciertas características de la propuesta

---

<sup>6</sup> Definición dada por Leite Berger Filho, R., en su artículo “Buscando un nuevo sentido para la educación escolarizada” (pág. 76), publicado en UNESCO (2002): “¿Qué educación secundaria para el Siglo XXI?”. Andros Ltda. Chile.

socioeducativa deberían adaptarse a las características de estos sectores. Este ha sido el principal desafío verificado en este tipo de políticas.

Informes internos y externos<sup>7</sup>, actuales y antiguos, han sugerido acciones para mejorar ciertos aspectos de la oferta que parecen limitar la demanda del servicio de los CPI. Algunos de ellos (aumentar cantidad de cupos de 8 horas y cupos diarios de nivel 1 año) están siendo abordados en el presente proyecto de ampliación de cobertura. Entre los restantes, cabe destacar: realizar campañas de difusión masiva y también a nivel micro (en la línea de dar seguridad a la familia respecto al cuidado de los niños y de transmitir la relevancia de la atención en primera infancia), mejorar el acceso físico (ejemplo, locomoción local), rediseñar las propuestas ofertadas atendiendo las demandas de la población, extender horarios de funcionamiento y flexibilizar horarios de ingreso y salida según necesidades de familias, repensar (y rediseñar) el Programa de experiencias oportunas y, por último, reforzar horarios y capacitación de equipos (punto sobre el que este dispositivo pretende actuar).

Se sugiere, entonces, que los cambios adaptativos de la política en los niveles antes mencionados deberían anteceder a la puesta en marcha de este dispositivo. De no suceder, cabe referir a la experiencia de Chile Crece Contigo. En concreto, se verificó<sup>8</sup> que la inadecuación de la propuesta ofrecida a las características de la población objetivo (fundamentalmente en cuanto a las prácticas instaladas) atenuó los eventuales logros del programa, tanto como tensionó el relacionamiento del equipo de la política instalada (en Uruguay, los CPI) con el equipo del programa en cuestión (dispositivo de duplas técnicas). Esto se produjo ya que supuso que los equipos del programa y de la política debían coordinar y complementarse, al tiempo que se esperaba que los equipos del programa incentivarán cambios en las prácticas instaladas en los equipos de la política (algo que naturalmente implica ciertos conflictos). Esto se relaciona, a su vez, con el segundo desafío.

### **Articulación entre los actores de este dispositivo y los CPI**

Si bien se valora positivamente la disponibilidad de actores externos a los equipos de los CPI por la posibilidad de coordinar entre centros y difundir prácticas valiosas, esto trae como consecuencia la necesidad de articular y coordinar.

Las experiencias en cuanto a articulación y coordinación de otros programas de proximidad como Jóvenes en Red y Cercanías (ETAF) advierten que el inicio de su implementación puede ser muy complejo. En concreto, la evaluación de Cercanías refiere a un inicio *“donde se observaba un mayor nivel de desconocimiento o incertidumbre inicial a nivel territorial”*<sup>9</sup>. En el caso de dicho Programa, con el tiempo la articulación fue madurando basándose más en las relaciones entre las propias personas que implementaron ese programa y quienes implementaban las otras políticas públicas (nivel micro), que en una articulación entre instituciones a nivel meso o macro. En tal sentido, la percepción que los equipos de ETAF llegaban a apoyar o facilitar el trabajo que se hacía en territorio, no se dio de inmediato.

---

<sup>7</sup> “Informe de análisis de oferta y demanda de CPI en Cuenca de Casavalle” (elaborado desde el PPI en 2023), Análisis de motivos de no asistencia (elaborado desde Equipos en 2022, financiado por UNICEF) y el referido estudio de DINEM de 2014 de “Estudio de demanda potencial de CAIF en hogares vulnerables del Área Metropolitana” (2014).

<sup>8</sup> Parte de las conclusiones del artículo de Vollrath, A., Arcos, A. y Arrate, A. (2021): “Management challenges in the implementation of Child Protection System of Chile”, publicado en International Journal of Nursing Health Care Research, Vol. 4, Issue 6. Gavin Publishehrs.

<sup>9</sup> Página 42, del informe de Evaluación Cualitativa del Programa Cercanías realizado por DINEM en 2014, disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/38490/cercanias-evaluacion-cualitativa-2014>

De esta manera, se plantea como desafío alcanzar esta percepción positiva en los CPI desde los primeros momentos de la implementación, pues ello facilitará la articulación, coordinación y complementariedad entre los equipos de los CPI y de las duplas, logrando posiblemente mejores resultados. Para ello, una de las mayores condiciones es una difusión amplia del proyecto, delimitando adecuadamente las competencias de ambas partes.

## 9. Anexo

### Delimitación de las regiones y zonas de cada dupla

Las regiones han sido definidas considerando datos administrativos relacionados a la extensión territorial y a variables poblacionales de la región en cuanto a total de niños y niñas de 0 a 3 años, niveles de vulnerabilidad y balance oferta-demanda (por ejemplo: población AFAM PE/TUS sin cobertura MIDES, datos de padrón del SIPI, entre otros), así como consultas a integrantes del equipo de supervisión PPI.

Se prioriza aquellas zonas donde existe evidencia de una significativa cantidad de niños sin cobertura, pero al mismo tiempo los centros de referencia disponen de cupos sin cubrir. En función de estos aspectos, se realizó una **asignación inicial** de centros por dupla y se agruparon las duplas en 6 regiones. Esta asignación, en tanto distribución inicial, puede sufrir modificaciones durante la implementación del proyecto en cuanto a qué y cuántos centros serán acompañados por las duplas o los departamentos (y localidades o barrios) involucrados.

**Tabla 1. Regionalización de las duplas.**

| Dpto. / Municipio (Mdeo.). | Agrupación zonal por barrios / localidades | Cantidad de centros posibles | Cdad. de duplas | Posibles centros a comprender   | Tipo de dupla                            | Región                        |
|----------------------------|--|------------------------------|-----------------|---|--|-------------------------------|
| B                          | Ciudad vieja, Centro y Barrio Sur          | 8                            | 2               | Nuestra señora de Lourdes, Mi casita ciudad Vieja, Creciendo al Sur, Padre José Novoa, Educativo Borocotó, Pájaros Pintados, CAIF Nuevo en Gasómetro y CCEI Despertares | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  | <b>Este y Centro de Mdeo.</b> |
| B y C                      | Aguada y Villa Muñoz                       | 4                            | 1               | Catalina Parma de Beisso, Meleté, San Miguel y CCEI Inchalá   | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  |                               |
| E                          | Malvín Norte y La Unión                    | 7                            | 2               | CAIF Coyote y Juan 23; CCEI Valparaíso, La Cantera y Pasitos Cortos Ana M <sup>a</sup> Rubens; CAPI Sombrero Mágico y Cántaro Fresco                                    | Dupla de captación + apoyo en territorio |                               |
| F                          | Flor de Maroñas                            | 2                            | 1               | Alfarero Cooperativo 1 y La Grulla  | Dupla de captación + apoyo en territorio |                               |
| F                          | Villa Farre - Punta de Rieles              | 3                            | 1               | Amimbi , Pyporé y CCEI Bella Italia   | Dupla de captación + apoyo en territorio |                               |
| F                          | Jardines del Hipódromo                     | 3                            | 1               | CCEI Jardines del Hipódromo, Campo de los Milagros y Basquadé   | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  |                               |
| F                          | Piedras Blancas                            | 2                            | 1               | Fueguitos y Hormiguitas   | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  |                               |
| F                          | Capra                                      | 2                            | 1               | Rinconcito y La Tortuguita  | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  |                               |
| D                          | Puntas de Manga                            | 2                            | 1               | Espigas y Clieps  | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  |                               |

| Dpto. / Municipio (Mdeo.). | Agrupación zonal por barrios / localidades | Cantidad de centros posibles | Cdad. de duplas | Posibles centros a comprender  | Tipo de dupla                            | Región                         |
|----------------------------|--|------------------------------|-----------------|--|--|--------------------------------|
| D                          | Marconi y Cerrito                          | 7                            | 3               | CCEI Abuelo Oscar, Santa Rita, Santa María, Casilda, Caritas felices, Nuevos Rumbos y CAPI Yumalay   | Dupla de captación + apoyo en territorio | <b>Mdeo. Zona Centro-Norte</b> |
| D                          | Nuevo Ellauri                              | 2                            | 1               | Nuevo Ellauri y Tierra Nueva   | Dupla de captación + apoyo en territorio |                                |
| D                          | Casavalle                                  | 2                            | 1               | CADI y Santa Clara   | Dupla de captación + apoyo en territorio |                                |
| D                          | Casavalle                                  | 3                            | 1               | Mi casita, Plemuu y Nueva Vida   | Dupla de captación + apoyo en territorio |                                |
| G                          | Lavalleja                                  | 3                            | 1               | Bosquitos, Kintintan y Morel   | Dupla de captación + apoyo en territorio |                                |
| G                          | Colón                                      | 3                            | 1               | Hermana Laura, Timbal y Pinocho de Dios  | Dupla de captación + apoyo en territorio |                                |
| G                          | Colón                                      | 2                            | 1               | Nuevo Panambí y CAPI Maino'i   | Dupla de apoyo a trabajo en territorio   |                                |
| G                          | Conciliación                               | 3                            | 1               | Abracitos, Creciendo y Santa Mónica  | Dupla de captación + apoyo en territorio |                                |
| G/A                        | Conciliación                               | 3                            | 1               | Los delfines, CDI 6 de diciembre y CDI Nuevo París   | Dupla de captación + apoyo en territorio | <b>Mdeo. Zona Oeste</b>        |
| A/G                        | 19 de abril                                | 4                            | 1               | Ruteritos, Sonrisas, CCEI Murmullo y Mensajeros de la paz  | Dupla de captación + apoyo en territorio |                                |
| A                          | Maracanán                                  | 6                            | 2               | CCEI Sol y Luna, Mailhos, Maracanitos, Baporeti, Anacahuita y Maracana Sur   | Dupla de captación + apoyo en territorio |                                |
| A                          | La Paloma                                  | 10                           | 3               | Las Margaritas, CAPI Los Teritos y Regazo de Lita, Rincón del Cerro, Create, CCC El Farito, Luceritos, Ventura I, Ventura II y Ventura III | Dupla de captación + apoyo en territorio |                                |
| A                          | Casabó y Santa Catalina                    | 3                            | 1               | Nuestra Señora de Luxemburgo, Acuarela Santa Catalina y Mil Colores  | Dupla de captación + apoyo en territorio |                                |
| Canelones                  | Toledo                                     | 2                            | 1               | Pinitos y Sumando sueños   | Dupla de captación + apoyo en territorio | <b>Área Metro.</b>             |
| Canelones y Lavalleja      | Migues, Montes, Soca y Solís de Matajojo   | 4                            | 1               | Blancanieves, Mi casita, Brasitas y Grillita y grillín   | Dupla rural                              |                                |
| Canelones                  | Barros Blancos y Villa El tato             | 8                            | 2               | Peques, Crece desde el Pie, Villa Manuela, Huracanitos, Aprendiendo Juntos, La Anunciación, Vida y Educación y Creando Lazos               | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  |                                |
| Canelones                  | Las Piedras y                              | 12                           | 3               | CCC Pequeña Infancia, Luz de luna,   | Dupla de apoyo a                         |                                |

| Dpto. / Municipio (Mdeo.). | Agrupación zonal por barrios / localidades          | Cantidad de centros posibles | Cdad. de duplas | Posibles centros a comprender  | Tipo de dupla                            | Región        |
|----------------------------|---|------------------------------|-----------------|--|--|---------------|
|                            | La Paz  |                              |                 | Fátima, CAPI La Paz, CAIF La Paz, Rayito de sol, La Ronda, Villa Laures, Hipódromo de las Piedras, CAPI Las Piedras, Las Piedritas y SIEMPRE AFCRAMI | trabajo en territorio.                   |               |
| Canelones                  | 18 de Mayo y Progreso                               | 3                            | 1               | Villa Felicidad, Por nuestros niños y Ecofamilia   | Dupla de captación + apoyo en territorio |               |
| San José                   | Ciudad del Plata                                    | 5                            | 2               | Rincón infantil, Maragatitos, Cupacam, Desde el Pie y Anambé   | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  |               |
| Maldonado                  | Ciudad de Maldonado                                 | 6                            | 2               | Pintando Sonrisas, Luna Roja, Semillitas, Entre sueños, CAPI y Carrousel   | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  | Centro - Este |
| Maldonado                  | San Carlos  | 2                            | 1               | Por los niños y Solcito  | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  |               |
| Rocha                      | Chuy  | 4                            | 1               | Anawin, Tateti, Artigas II, EHE Fortaleciendo caminos  | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  |               |
| Treinta y Tres             | Treinta y Tres                                      | 4                            | 1               | Villa Sara, Santa María, Pequeño Dionisio y CAPI Menuditos   | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  |               |
| Durazno                    | La Paloma, Blanquillo, San Jorge y Villa del Carmen | 4                            | 1               | CAPI Los Duendecitos, Los horneritos laboriosos, Los Picapiedras y Los tigrecitos  | Dupla rural                              |               |
| Cerro Largo                | Rio Branco  | 3                            | 1               | Gurisito de RB, Ntra. Sra. De las Mercedes, Dejando huellas  | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  |               |
| Cerro Largo                | Melo, Aceguá e Isodoro Noblía                       | 4                            | 1               | Uniendo generaciones, Diego Lamas, Colibrí y Mis primeros Pasos  | Dupla de captación + apoyo en territorio |               |
| Tacuarembó                 | Ciudad de Tacuarembó                                | 4                            | 1               | Pasito Central, Sembrando, Los Molles y CAPI El Molino   | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  | Norte         |
| Rivera                     | Ciudad de Rivera                                    | 4                            | 1               | Mi Salita, Obra social Mandubí, Renacer I y CAPI Blanca Long   | Dupla de captación + apoyo en territorio |               |
| Rivera                     | Ciudad de Rivera                                    | 4                            | 1               | Hormiguitas, Los patitos, Treinta y Tres Orientales y Santa Isabel   | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  |               |
| Salto                      | Ciudad de Salto                                     | 3                            | 1               | Nuevo Uruguay, Pajaritos, Maternal Barrio Williams   | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  |               |
| Salto                      | Ciudad de Salto                                     | 3                            | 1               | Nuevo Don Atilio, Salto nuevo Sur, Horacio Quiroga   | Dupla de apoyo a trabajo en territorio.  |               |
| Artigas                    | Ciudad de   | 4                            | 2               | Gotitas de esperanza, Ardillitas de  | Dupla de apoyo a                         |               |

| Dpto. / Municipio (Mdeo.). | Agrupación zonal por barrios / localidades | Cantidad de centros posibles | Cdad. de duplas | Posibles centros a comprender   | Tipo de dupla                            | Región |
|----------------------------|--|------------------------------|-----------------|---|--|--------|
|                            | Artigas                                    |                              |                 | Algodón, Camalote y CAPI Garabatos                                    | trabajo en territorio.                   |        |
| Artigas                    | Bella Unión                                | 3                            | 1               | Tortuguitas I, Almendras y CAPI Rincón de Sueños                      | Dupla de captación + apoyo en territorio |        |
| Paysandú                   | Ciudad de Paysandú                         | 4                            | 1               | Gurisitos, Artigas III, Purificación y SIEMPRE Jardines del Hipódromo | Dupla de captación + apoyo en territorio |        |