

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE CUIDADOS (UR-L1110)

SEGUNDA OPERACIÓN BAJO LA LÍNEA CCLIP PARA EL PROGRAMA DE APOYO A LA ESTRATEGIA NACIONAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA (UR-X1005)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Rita Sório, Jefe de Equipo (SPH/CUR); Florencia López Boo; Pablo Ibararán (SCL/SPH); Patricia Jara Males (SPH/CCH); Clara Alemann (SCL/SPH); Guillermo Antonio Eschoyez (SGO/LEG); José Luis de La Bastida (VPC/ESG); Patricia Alvarez Domec (Consultora SPH); David Salazar (FMP/CUR); Nadia Rauschert (FMP/CUR); y Claudia Pévere (SCL/SPH).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación.....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo	10
C. Indicadores Claves de Resultados	12
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	13
A. Instrumentos de financiamiento.....	13
B. Riesgos ambientales y sociales.....	14
C. Riesgos Fiduciarios	14
D. Otros Riesgos del Proyecto	14
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	15
A. Resumen de los Arreglos de Implementación	15
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo y Evaluación	18

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Plan Ejecución Plurianual (PEP)
2.	Plan de Monitoreo y Evaluación
3.	Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)
4.	Plan de Adquisiciones
OPCIONALES	
1.	Análisis Económico del Proyecto
2.	Informe sobre Modelo de Supervisión de Servicios de Primera Infancia
3.	Análisis de la Capacidad Institucional
4.	Borrador de Reglamento Operativo del Programa
5.	Informe Final ENDIS
6.	Plan Nacional de Cuidados
7.	Desarrollo de los niños uruguayos en sus primeros años
8.	Plan Operativo Anual (POA)
9.	Diseños y Especificaciones Técnicas CAIF
10.	Referencias
11.	Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia para la Clasificación de Proyectos (SSF)

ABREVIATURAS

AAS	Análisis de Gestión Ambiental y Social
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAIF	Centro de Atención a la Infancia y la Familia
CCLIP	Créditos Condicionados para Proyectos de Inversión
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CII	Comisión Interinstitucional de la Infancia
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
CO	Capital Ordinario
CPD	Documento de Programación de País
MRC	Marco de Resultados Corporativos
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EI	Educación Inicial
ENDIS	Encuesta Nacional de Salud, Nutrición y Desarrollo Infantil
EO	Experiencias Oportunas
ESMR	Informe de Gestión Ambiental y Social
ESS	Estrategia Ambiental y Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFI	División de Gestión Financiera Internacional
GRP	Gestión de Riesgos en Proyectos
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
JUNACU	Junta Nacional de Cuidados
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Plan Nacional de Cuidados
ROP	Reglamento Operativo del Programa
RRHH	Recursos Humanos
SNC	Secretaría Nacional de Cuidados
SNIC	Sistema Nacional Integrado de Cuidados
UCC	Uruguay Crece Contigo
UDELAR	Universidad de la República
UEP	Unidad Ejecutora del Programa

RESUMEN DEL PROYECTO
URUGUAY
PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA NACIONAL INTEGRAL DE CUIDADOS (UR-L1110)
SEGUNDA OPERACIÓN BAJO LA LÍNEA CCLIP PARA EL PROGRAMA DE APOYO A LA ESTRATEGIA
NACIONAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA (UR-X1005)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República Oriental del Uruguay			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
			Plazo de amortización:	25 años
			VPP original:	15,25 años
Organismos Ejecutores: Ministerio de Desarrollo Social e Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay			Período de desembolso:	5 años
			Período de gracia:	5,5 años
Fuente	Monto (US\$)	%	Comisión de inspección y vigilancia:	^(b)
BID (CO):	50.000.000	77	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Local:	15.000.000	23	Comisión de crédito:	^(b)
Total:	65.000.000	100	Moneda de aprobación:	US\$ con cargo al Capital Ordinario
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto/descripción. El objetivo del programa es contribuir a mejorar el acceso y la calidad del cuidado de las personas en situación de dependencia en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Específicamente se apoyará el fortalecimiento institucional del SNIC y la expansión de servicios de calidad para menores de tres años.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: el primer desembolso de los recursos del financiamiento está sujeto al cumplimiento a satisfacción del Banco de: (i) que el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) haya designado el coordinador general del programa; (ii) que el MIDES y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) hayan contratado y/o designado a los tres coordinadores técnicos que conformarán la Unidad Ejecutora del Programa (UEP), de acuerdo con el perfil previamente acordado con el Banco; (iii) que el MIDES haya presentado un Reglamento Operativo del Programa (ROP) satisfactorio para el Banco, incluyendo como anexo el MGAS de conformidad con la sección VI del Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS); (iv) que se encuentre en vigencia un convenio interinstitucional entre MIDES e INAU, que establezca los roles y responsabilidades de cada uno de ellos en la ejecución del programa y el mecanismo para la transferencia de los recursos del préstamo entre dichas entidades; y (v) que el MIDES haya designado a la División de Gestión de Financiera Internacional (GFI) como responsable de brindar apoyo en la gestión fiduciaria (financiera y de adquisiciones) del programa. Antes del primer desembolso de recursos del préstamo para las actividades del Sub-componente 2.2 del programa (obras), el INAU y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) deberán haber formalizado un mecanismo para la gestión de los recursos y la ejecución de las obras previstas en dicho sub-componente, acorde con el contrato de préstamo (¶3.10).				
Condiciones contractuales especiales de ejecución: (i) antes de lanzar el primer proceso licitatorio para la construcción de obras de los CAIF, la UEP deberá presentar al Banco el plan de obras a ser financiadas con recursos del programa; y (ii) antes de adjudicar cada obra del programa, deberá presentarse al Banco evidencia de que el INAU cuenta con la posesión legal y cualquier otro derecho necesario sobre los terrenos donde se ejecutaran la obra respectiva (¶3.11).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(c):	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(d):	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input type="checkbox"/>	

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(c) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(d) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Crecimiento y pobreza.** Uruguay es reconocido en la región por sus condiciones socioeconómicas. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), encabezó en 2015 el ranking de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de América Latina con US\$16.332, seguido por Chile con US\$14.911 y Argentina con US\$12.778. La economía creció 4,8% promedio entre 2010 y 2014, y la desigualdad se redujo en forma importante (el índice de Gini bajó de 0,425 a 0,381). Asimismo, Uruguay es el país de la región donde la elasticidad de la reducción de la pobreza respecto al crecimiento económico fue mayor (2,41 entre 2004 y 2014, frente a un promedio regional de 1,55). Así, entre 2010 y 2014, el porcentaje de personas en condición de pobreza bajó de 18,5% a 9,7%, y la tasa de indigencia pasó de 1,1% a 0,3%.
- 1.2 **Avances y retos en la política de protección.** Los avances alcanzados en materia social se deben tanto al entorno de crecimiento y estabilidad macroeconómica como a la implementación de políticas sociales orientadas al aseguramiento progresivo de un piso básico de protección social para la población. Este proceso ha incluido reformas estructurales implementadas desde 2005 entre las que destacan la Reforma de la Salud, la Reforma Tributaria y la Reforma Social. Dentro de ésta, el Plan de Equidad de 2008 planteó la necesidad de renovar el sistema de bienestar y asistencia social, reconociendo las necesidades particulares de los distintos segmentos sociales. En ese contexto, se acordó la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010-2030, que estableció como prioridad la necesidad de fortalecer los programas y acciones orientados a las familias con mujeres embarazadas y niños y niñas menores de cuatro años de edad, y trazó líneas de acción específicas para el primer quinquenio en el Plan de Acción 2010-2015 de la ENIA.
- 1.3 Esas medidas han ido conformando una nueva matriz de protección social que en la actualidad enfrenta un doble desafío: por un lado, lograr capacidad institucional suficiente para avanzar de manera efectiva hacia la universalización de los derechos respondiendo a una mayor demanda de servicios. El segundo desafío es generar instrumentos diferenciados que permitan abordar las necesidades específicas de cada etapa del ciclo de vida de la población.
- 1.4 Estos retos adquieren especial relevancia en el actual escenario sociodemográfico del país: un muy bajo crecimiento poblacional (0,19% en el período 2004-2011), una tasa de natalidad de 13,18 en 2014 (en contraste con el 17,64 de hace 30 años) y un aumento en la esperanza de vida que llega en la actualidad a 77 años (74 para hombres y 80 para mujeres). La interacción de estos factores genera una población cada vez más envejecida: por cada 100 menores de 15 años hay 68,3 personas de 60 años o más¹. Como se ha

¹ Según los datos del Censo de Población y Vivienda 2011, las personas de 65 años y más representan el 14% de la población total. Es una población mayoritariamente femenina (60% son mujeres) y envejecida (el 27% tiene más de 80 años de edad).

mostrado en sociedades que han transitado por estos cambios demográficos y con el perfil epidemiológico de Uruguay, las necesidades de cuidado aumentan con el envejecimiento poblacional (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2013).

- 1.5 Por otro lado, la participación laboral femenina ha aumentado (según datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), la tasa de empleo para mujeres de 18 a 65 años pasó de 54,6% en 2004 a 65,9% en 2014²) y esto también incrementa la demanda por servicios de cuidado, en especial de niños menores de tres años. Sin embargo, todavía hay una importante brecha en la participación laboral de las mujeres con respecto a los hombres (65,9% frente a 85,9%). Esto se explica, en parte, por la gran disparidad en la carga de trabajo no remunerado de cuidados que recae sobre las mujeres (que dedican 37,5 horas semanales al trabajo no remunerado mientras que los hombres dedican 19,5³). Además, las mujeres en hogares de escasos recursos tienen una participación laboral aún menor, sobre todo si tienen hijos menores de tres años (la tasa de ocupación de las mujeres del primer quintil en hogares con menores de tres años es 36,1%, en comparación al 80,6% para el quintil de mayores ingresos según la ECH 2014), lo que se explica en parte por el limitado acceso a los servicios de cuidado⁴.
- 1.6 **Prioridades definidas por el país para satisfacer sus demandas de cuidados.** La actual administración ha priorizado la creación de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)⁵, guiado por los principios de solidaridad, universalidad, autonomía y corresponsabilidad⁶. En noviembre de 2015 se promulgó la ley N° 19.353 que creó el Sistema y estableció el marco normativo que reconoce el derecho universal al cuidado de todos los niños y niñas de hasta 12 años de edad (priorizando a niños de 0 a 3 años), y de las personas dependientes, ya sea personas con discapacidad o mayores de 65 años que no son autosuficientes para desarrollar las actividades funcionales de la vida diaria. Dicha Ley define al SNIC como el conjunto de acciones públicas y privadas que brindan atención directa a las actividades y necesidades básicas de las personas que se encuentran en situación de dependencia y abarca esquemas de coordinación interinstitucional, consolidación y expansión de servicios, creación de nuevas prestaciones, y regulación de los proveedores ([Plan Nacional de Cuidados, PNC](#)).
- 1.7 La Ley y el Sistema al que da origen, establecen la necesidad de avanzar con una lógica de progresividad en la implementación y acceso a los servicios y

² Cifras basadas en las bases de datos armonizadas por Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe.

³ El trabajo no remunerado incluye cuidar niños, personas mayores o con discapacidad y las tareas domésticas. (Encuesta de Uso de Tiempo 2013, mayores de 14 años). En el caso específico de cuidados, la tasa de participación de las mujeres es mayor (35,1% vs 24,3%) y el promedio de horas para quienes cuidan también es mayor (22,4 horas semanales para mujeres, 16,8 para hombres).

⁴ En el quintil 5 la tasa de empleo femenina es prácticamente igual entre mujeres con y sin hijos menores de tres años (76,7% sin hijos, 80,6% con hijos), pero en el primer quintil la diferencia es notable (52,5% sin hijos, 36,1% con hijos). La diferencia que hace el tener o no hijos sobre la tasa de empleo femenino en el primer quintil contrastado con la diferencia que hace tener o no hijos en el quintil superior sugiere que el acceso a los servicios de cuidado es una limitante en el primer quintil (pero no en el quintil superior).

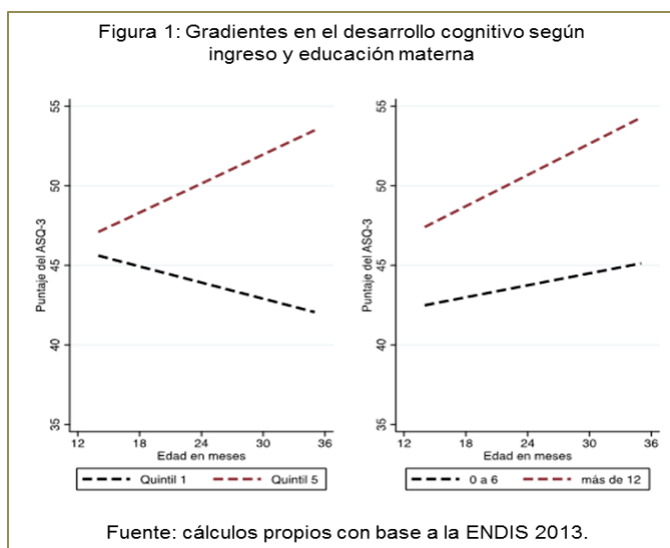
⁵ Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2014).

⁶ Corresponsabilidad estado-familia-mercado y, de manera muy importante, en la división del trabajo de cuidado entre hombres y mujeres.

prestaciones para todas las personas en situación de dependencia. Definen como principal tarea del SNIC impulsar un modelo de prestaciones de cuidados integrales que permita articular políticas, desarrollar programas y realizar acciones de promoción, protección e intervención a favor de la autonomía de las personas (Art. 9º). En este camino de progresividad hay tres prioridades centrales. La primera prioridad es corregir desigualdades en el desarrollo de los niños y niñas procurando para todos un piso equitativo de oportunidades de acceso a servicios de calidad⁷. En segundo lugar, se busca revertir los déficits de cuidado para población adulta mayor o en situación de discapacidad y con dependencia. Finalmente, se busca reducir la inequidad en el acceso a servicios de cuidado por ausencia de mecanismos institucionales de regulación y gestión que garanticen estándares de accesibilidad y calidad.

- 1.8 **Corregir las desigualdades en el desarrollo infantil.** La evidencia internacional ha demostrado la importancia de invertir en la primera infancia, no sólo por sus beneficios en generación de capital humano y productividad, sino por ser una de las inversiones más costo-efectivas para reducir comportamientos de riesgo en la adolescencia, juventud y adultez. En el caso de Uruguay, si bien la pobreza en menores de seis años se redujo de 53,4% a 20,4% entre 2006 y 2014, la relación entre pobreza infantil y pobreza general aumentó de 1,64 a 2,1. Asimismo, los niños más vulnerables exhiben importantes rezagos en su desarrollo cognitivo a edades tempranas.

- 1.9 Según la Encuesta Nacional de Salud, Nutrición y Desarrollo Infantil (ENDIS) de 2013, en niños entre 6 y 47 meses, se observó que en las cinco áreas medidas en ASQ-3⁸ (comunicación, motricidad fina, motricidad gruesa, socioemocional y resolución de problemas), los valores en el rango de monitoreo (es decir, entre una y dos desviaciones estándar debajo de la media) son inferiores a lo esperado en una distribución normal (11,8% vs 13,6%). Sin embargo, en el rango de riesgo, las proporciones encontradas duplican a las esperadas (5,5% versus 2%). Las brechas por quintiles son más pronunciadas en el área de comunicación: casi el 20% de los niños bajo la línea de pobreza se encuentran en la zona de riesgo o monitoreo, contra un 12,4% de los niños sobre la línea de pobreza, siendo que la cifra

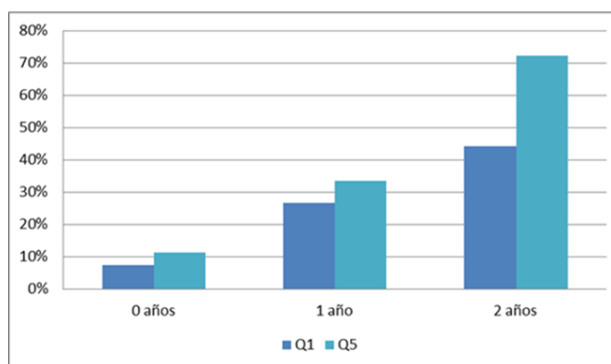


⁷ En la actualidad existen 414 centros CAIF que atienden a 28.192 niños de 0 a 3 años (40% del total), tasa que disminuye dramáticamente al bajar la edad y que es significativamente menor para los quintiles más pobres (ver Figura 2). Estos centros están distribuidos en 118 localidades de un total de 547 en todo el país, pero las mayores deficiencias de cobertura están en los barrios pobres de la periferia de Montevideo y en Canelones (ECH, 2014).

⁸ ASQ-3 es una herramienta de detección precoz de rezagos en el desarrollo infantil.

esperable es 15,9% (Uruguay Crece Contigo [UCC]-Instituto Nacional de Estadísticas [INE]-Universidad de la República [UDELAR], 2015). Asimismo, cuando se compara a los niños según el nivel de educación de sus madres y por quintiles de ingreso se encuentran brechas importantes en el desarrollo cognitivo (ver Figura 1)⁹. Las diferencias son significativas en las áreas de comunicación, motor fina, y resolución de problemas del instrumento ASQ-3. Asimismo, estas brechas parecen aumentar con la edad de los niños.

Figura 2: Asistencia a establecimiento educativo por edad, según quintil de ingreso



Fuente: cálculos propios en base a datos de la ECH 2014

- 1.10 La evidencia uruguaya sugiere que estas brechas se deben a: (i) menor conocimiento de algunas madres, padres y cuidadores sobre mejores prácticas de crianza y de estimulación temprana; (ii) bajo uso de los servicios existentes, particularmente entre los más pobres (ver Figura 2); y (iii) la falta de estándares de calidad de los mismos (SNIC, 2014). Por otro lado, un tercio de las madres considera que el horario del centro de cuidados es incompatible con su horario de trabajo, aunque existe mayor grado de conformidad con horarios entre las madres con mayor nivel educativo (UCC-INE- UDELAR, 2015).
- 1.11 Para corregir estas situaciones, el PNC 2016-2020 establece como prioridad aumentar la cobertura y elevar la calidad de los servicios de cuidado para la primera infancia, enfocado en garantizar, monitorear y supervisar la calidad de los procesos, lo que resulta clave en la expansión de oferta para este grupo etario. De esta manera se busca mejorar el desarrollo de los niños y niñas, al tiempo que se consideran las necesidades de las familias, en particular de las mujeres, brindándoles una alternativa corresponsable de cuidados¹⁰.
- 1.12 En este sentido, el país se propone consolidar la calidad de todos los servicios e incrementar el acceso para los niños de 0-36 meses. Para esto, ha priorizado la creación de nuevos centros y la mejora en los estándares de calidad de los servicios de los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) del Instituto

⁹ En la ENDIS, el desarrollo infantil se midió a través del test de Edades y Etapas (ASQ-3, por su sigla en inglés *Ages and Stages Questionnaire, third edition*). El ASQ-3 es un instrumento de detección de rezagos para niños entre 1 y 66 meses de edad ampliamente usado en países latinoamericanos. Para esta figura, se seleccionó el dominio de resolución de problemas, un proxy normalmente usado para el desarrollo cognitivo. Los quintiles fueron calculados en base al ingreso *per cápita* del hogar. Ver [El desarrollo de los niños uruguayos en sus primeros años](#) con mayor detalle sobre estas brechas y la metodología.

¹⁰ Varios estudios rigurosos de países desarrollados demuestran que el impacto de los centros de cuidado en el desarrollo de los niños depende sobre todo de su calidad, en particular la de sus procesos (López-Boo et al., 2016; Berlinski y Schady, 2015; Araujo et al., 2016). Las variables de proceso que caracterizan la calidad de las interacciones entre los niños y los adultos a su cargo y las rutinas de cuidado, se vuelven aún más importantes para los niños menores de tres años, los cuales están desarrollando el apego con un adulto significativo (Bowlby, 1969), y además por una emanda de atención más individualizadas que los niños mayores.

del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), que son los responsables de atender a la población de 0 a 3 años¹¹. Estos centros ofrecen dos modalidades principales: Experiencias Oportunas (EO) dirigida a niños de 0 y 1 año y Educación Inicial (EI) para niños de 2 y 3 años. En ambos casos el trabajo directo con los niños y niñas se complementa con acciones dirigidas a mejorar los conocimientos y competencias de cuidado y crianza tanto de madres como de padres y/o cuidadores. Este tipo de intervenciones son efectivas para favorecer los vínculos entre padres e hijos, y prometedoras para mejorar su desarrollo cognitivo, así como para prevenir la exposición de los niños a la violencia por parte de sus padres y a su transmisión intergeneracional¹². Por otra parte, existe sólida evidencia sobre los efectos positivos y duraderos que el involucramiento activo de los padres (varones) en la crianza tiene en el desarrollo de sus hijos, así como en la probabilidad de que establezcan relaciones más equitativas y no violentas¹³. Asimismo, trabajar conjuntamente con padres y madres produce resultados más consistentes y duraderos respecto a la participación paterna en la crianza, mejor relación de pareja y reducción de problemas de comportamiento en los niños¹⁴.

- 1.13 **Revertir las brechas de atención a la dependencia de personas mayores o con discapacidad.** Las necesidades de cuidado incluyen, además de los niños y niñas, a personas en condición de dependencia sea por discapacidad o por edad avanzada. Con base en la Encuesta de Dependencia de 2013, se estimó que hay 16 mil personas mayores de tres años con dependencia, 7.400 de ellas con dependencia severa. Por su parte, un 11,5% de la población mayor de 65 años se encuentra en situación de dependencia, y un 3,2% de ella tiene dependencia severa (para los mayores de 75 años la dependencia y dependencia severa llegan al 17% y 4,6%, respectivamente). El PNC señala que la cobertura y amplitud de los servicios de cuidados para estas poblaciones son limitados: sólo existen algunos centros de cuidados permanentes en el caso de adultos mayores y algunos centros públicos de atención para personas con discapacidad, pero en ambos casos se trata de alternativas con una cobertura reducida. Aproximadamente un 2,5% de la población de más de 65 años vive en Centros de Cuidado Permanente, y el resto recibe cuidados en su hogar provistos por sus familiares o contratando en el mercado, lo cual genera fuertes inequidades entre quienes pueden y no pagar un servicio a la medida de sus necesidades. Con todo, el MIDES estima que 36% de la población con dependencia severa a moderada no recibe ningún tipo de ayuda.
- 1.14 Además de las limitaciones existentes en términos de cobertura y la falta de mecanismos regulatorios con estándares que aseguren niveles de calidad aceptables con independencia de la naturaleza jurídica de sus proveedores -de hecho los servicios privados no han estado registrados ni sujetos a regulación-,

¹¹ El INAU es la institución responsable de las políticas de protección y restitución de derechos a niños y adolescentes. En este marco financia la red de Centros CAIF que son gestionados por organizaciones de la sociedad civil mediante convenios. Aunque con una cobertura menor a la del Plan CAIF, la oferta de servicios para primera infancia se completa con los jardines y aulas de educación inicial de las escuelas públicas de todo el país del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) dependientes de la ANEP; y con centros gestionados directamente por el INAU.

¹² Heise. L. (2011). Ellsberg M, et al. (2015).

¹³ Sarkadi. A et al. (2008). Flouri E. and Buchanan (2003).

¹⁴ Cowan. P. (2009).

los servicios ofrecidos no cubren todas las necesidades de cuidado: la mayoría de los servicios se dirige principalmente a personas autovalentes, rara vez se provee asistencia en situaciones de alta complejidad socioeconómica y gran dependencia y la mayor parte de las alternativas corresponde a opciones residenciales o institucionales, siendo escasas todavía las experiencias de servicios comunitarios en el cuidado de adultos mayores. Esta situación no es exclusiva del Uruguay. De acuerdo con la CEPAL la oferta de cuidados de 23 países de la región tiene baja cobertura y suele funcionar en el marco de una débil institucionalidad¹⁵, con bajo presupuesto (ninguno supera el 1% del PIB, mientras que los países de la OCDE dedican en promedio el 1,6% de su PIB al gasto público en servicios de cuidado de larga duración); y con programas basados en centros (los programas basados en atención domiciliaria ocupan todavía un lugar secundario y no hay mucha diversidad de oferta).

- 1.15 **Crear capacidad institucional para garantizar una provisión de servicios de cuidado suficientes y de calidad.** La OCDE indica que para contar con políticas eficaces en materia de provisión de cuidados de calidad, se requieren tres elementos. Primero, es necesario contar con un marco regulatorio que establezca normas mínimas sobre los insumos, infraestructura, estándares de formación y desempeño de los recursos humanos y mecanismos de verificación de cumplimiento. Segundo, se precisan estándares para regular y supervisar la calidad de la práctica del cuidado. Finalmente, son necesarios, incentivos para los proveedores y usuarios, incluidos incentivos económicos y clasificación de proveedores por nivel de desempeño¹⁶. La importancia de los marcos normativos y su incidencia sobre el aseguramiento de la calidad de los servicios de cuidado, han posicionado fuertemente el tema de los modelos de calidad basados en estándares. La experiencia en la OECD muestra que esto requiere la generación de organismos de acreditación y la definición de estándares mínimos de funcionamiento y provisión (OCDE, 2013).
- 1.16 Dados estos antecedentes, el PNC ha priorizado dos ámbitos principales: (i) la formulación de un modelo para asegurar la calidad en servicios de cuidado, que cuente con estándares, mecanismos de evaluación, instrumentos de medición, y un sistema de rendición de cuentas que sobre la base de comunicar resultados a la ciudadanía ponga en operación el principio de la transparencia que contribuye significativamente a asegurar calidad; y (ii) el desarrollo de servicios, con la expansión de las modalidades ya existentes (por ejemplo, la ampliación del Programa de Asistentes Personales para la atención de personas en situación de dependencia severa) y probando nuevas alternativas de cuidado con modalidades que permitan satisfacer las necesidades de la población dependiente y que tengan mayor arraigo en las comunidades.
- 1.17 Los dos pilares estratégicos del PNC (aumentar la cobertura de servicios de cuidado de calidad para la primera infancia y mejorar la atención de las personas mayores y las personas con discapacidad que se encuentran en situación de dependencia), requieren para su materialización de un marco legal que reconozca el derecho a cuidar y ser cuidado en condiciones de calidad. La ley que creó al SNIC requiere la profundización de su marco regulatorio como

¹⁵ Gascón, S., Redondo, N. (2014); Rico, M. N. (coord.) (2011).

¹⁶ Fuente: OCDE - European Commission (2013).

también de un esquema de organización funcional que permita articular las distintas acciones sectoriales en un marco de actuación común. La puesta en funcionamiento del SNIC ha implicado la reciente creación de la Secretaría Nacional de Cuidados (SNC) dentro del MIDES y de la Junta Nacional de Cuidados, instancias con competencias para coordinar y articular interinstitucionalmente las políticas y programas del Sistema. Asimismo, se creó el Comité Consultivo de Cuidados, responsable de asesorar sobre las mejores prácticas. Con todo, se trata de una institucionalidad naciente que deberá fortalecer sus capacidades para responder a las demandas poblacionales de cuidado. En el futuro será necesario desarrollar y consolidar la capacidad institucional para la conducción, implementación y seguimiento de los procesos críticos para lograr la ampliación de cobertura de servicios de cuidado infantil con sólidos estándares de calidad.

1.18 De otro lado, el PNC también identifica otras funciones necesarias para el modelo de gestión del sistema: formación, gestión de la información y conocimiento, y comunicación. En el primer caso, el plan propone desarrollar una oferta de formación para el trabajo en cuidados¹⁷ que permita aumentar la cobertura y elevar la calidad de los servicios para la población en situación de dependencia. En el segundo, se trata de contar con mecanismos concretos que faciliten la producción y gestión oportuna de información sobre proveedores de servicios, entidades formadoras de personas cuidadoras y usuarios de los servicios, todo integrado en una plataforma que permita racionalizar los recursos canalizando correctamente la demanda hacia los servicios disponibles. Por último, para la formación de una cultura ciudadana consciente de la idea del cuidado como un derecho y dispuesta a asumir la corresponsabilidad del cuidado, se requiere de una política amplia de comunicación que eduque, informe y promueva una actitud comprometida con la gestión del cuidado.

1.19 **Lecciones aprendidas y relación con otras operaciones del Banco.** Durante la última década el Banco ha sido un socio clave del país en la innovación e implementación de políticas sociales, a través de sucesivas operaciones de préstamo y cooperación técnica. El Programa de Apoyo a ENIA (2414/OC-UR), primera operación de la línea CCLIP UR-X1005, contribuyó a la reducción de brechas relevantes en los territorios donde fue implantado: entre el 2009 y 2014 el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que integran hogares vulnerables y pobres se redujo de 20,1% a 10,3%, y de 56,3% a 38,3% respectivamente. Adicionalmente, se estima que 15,9% de los hogares vulnerables de estas mismas zonas, accedieron a un paquete básico de prestaciones sociales, como resultado de la implementación de estrategias de acompañamiento familiar en los territorios. Asimismo, el complejo entramado institucional en que se desarrolló dicho programa, con la participación e involucramiento de distintas instituciones y sectores en la ejecución de líneas de acción del programa, deja lecciones aprendidas que han informado la preparación de este proyecto, a saber: (i) es necesario contar con instancias de coordinación y acuerdos

¹⁷ Actualmente la oferta de formación para el cuidado en el país es escasa y fragmentada. El gobierno, a través del SNIC se propone regular los requisitos de acceso, desarrollo y certificación de cuidadores, mediante el diseño de un Plan de Formación dirigido a la mejora de la calidad de la atención, que contará con apoyo del préstamo. La implementación del dicho Plan será realizada por los organismos de formación correspondientes (CENFORES, CFE, INEFOP, entre otros), con presupuesto de la Nación.

interinstitucionales, asentados en instrumentos de gestión formales que sirvan no solo para impulsar y sostener las acciones planificadas, sino que además prevean espacios destinados a la rendición de cuentas y seguimiento de los resultados; (ii) los programas con múltiples intervenciones innovadoras incluyendo pilotos y experimentación de modelos y metodologías de trabajo con grupos y segmentos de población exigen planificación, seguimiento, evaluación y sistematización rigurosa que posibilite, de un lado generar conocimiento para favorecer la toma de decisión, y de otro, permita la comunicación de sus resultados.

- 1.20 En este contexto, el Gobierno de Uruguay solicitó apoyo del Banco para la implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), con énfasis en el desarrollo de acciones para la primera infancia, según lo establecido en el PNC 2016-2020. Esta operación apoyará el desarrollo y consolidación de estándares de calidad, protocolos de atención e instrumentos de supervisión para fortalecer las capacidades del Estado para proveer y regular servicios de cuidado de calidad. Asimismo, se acompañará la generación y gestión de conocimiento para la mejora continua en la implementación del SNIC, así como el desarrollo de sistemas de información y comunicación que mejoren la articulación entre oferta y demanda, y acciones para la mejora de la calidad y la cobertura de servicios de atención a la primera infancia, acordes a una agenda proclive a la mayor equidad de género. Las inversiones de esta operación en materia de regulación, estándares de calidad e infraestructura para la primera infancia complementan las inversiones del gobierno que financiará las prestaciones, como se detalla en el PNC. La provisión directa de servicios y la infraestructura para los adultos mayores y las personas con discapacidad serán desarrolladas con recursos del presupuesto nacional.
- 1.21 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad. El programa integra transversalmente acciones para promover la igualdad de género, y contribuirá al resultado estratégico de mejorar el sistema de cuidado de personas dependientes y a reducir la carga global de trabajo no remunerado de cuidado de las mujeres (Lineamientos de Implementación de la Política de Igualdad de Género). Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-4) mediante el indicador auxiliar “niños que reciben servicios de desarrollo infantil temprano dirigidos a los pobres”. Asimismo, el programa está alineado con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4), en su prioridad de invertir con eficacia en el desarrollo de la primera infancia. Además, es consistente con el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-3) en sus líneas de acción dirigidas a la expansión del acceso con calidad a servicios de cuidado infantil y de apoyo parental, en particular a los estratos más pobres y vulnerables. Asimismo, el programa apoyará una de las líneas de acción del Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-3) relacionada con el aumento de la participación laboral de las mujeres, al aumentar el acceso a servicios de cuidado infantil. El programa es consistente con la Estrategia de País con Uruguay 2016-2020 (GN-2836) y contribuye a su objetivo estratégico de mejorar el acceso y la calidad de las prestaciones y servicios sociales a los niños y

jóvenes más vulnerables (quintil 1 y 2). Finalmente, la operación está incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones 2016 (GN-2849).

B. Objetivos, Componentes y Costo

1.22 El objetivo del programa es contribuir a mejorar el acceso y la calidad del cuidado de las personas en situación de dependencia en el marco del SNIC. Específicamente se apoyará el fortalecimiento institucional del SNIC y la expansión de servicios de calidad para menores de tres años.

1.23 **Componente 1. Apoyo a la instalación y funcionamiento del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (BID US\$14,3 millones, local US\$3,1 millones).** El objetivo de este componente es contribuir a la institucionalización de la política de cuidados apoyando la constitución y funcionamiento del SNIC. Este componente se organiza en dos subcomponentes:

1.24 **Subcomponente 1.1 Desarrollo de componentes transversales del SNIC.** Financiará actividades esenciales para el desarrollo de la nueva institucionalidad del SNIC, entre ellos: (i) el Portal de Cuidados, plataforma que integrará la gestión de la oferta y la demanda de prestaciones, a partir del Registro Nacional de Cuidados conformado por un catálogo exhaustivo de servicios que definirá las prestaciones del Sistema, informará requisitos de acceso y participación, asignará prestaciones según calificación de elegibilidad de los usuarios, organizará a los proveedores de servicios de formación de personas cuidadoras y entregará servicios de orientación a la ciudadanía en torno a necesidades y demandas vinculadas al cuidado; (ii) estrategia de comunicación del SNIC, que incluirá acciones de difusión masiva que promuevan derechos y obligaciones relacionadas con el cuidado, que sensibilicen en torno a la importancia de lograr una distribución más equitativa de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres y promuevan un mayor involucramiento de todas las instancias sobre la responsabilidad social del cuidado; (iii) producción y gestión de información y conocimiento, línea que incluye equipos técnicos especializados en análisis estadístico y prospectivo, gestión de información sobre oferta y demanda de cuidados y realización de estudios que apoyen la toma de decisiones del Sistema a nivel gerencial; (iv) el desarrollo del marco regulatorio del SNIC, incluyendo la compilación de normas nacionales para identificar vacíos, solapamientos y necesidades de adecuación para la garantía de derechos de las personas, el análisis de alternativas para implementar un sistema de fiscalización de los diversos servicios, y un análisis detallado de capacidad institucional de los órganos reguladores para el cumplimiento de su función; y (v) el desarrollo del Modelo de Calidad del SNIC, que incluye la conformación de equipos de especialistas que formulen las propuestas relacionadas con estándares de servicios y alternativas de supervisión.

1.25 **Subcomponente 1.2. Mejora de la calidad de la atención en servicios de cuidado para primera infancia.** Este subcomponente abarcará acciones destinadas a contribuir con la mejora de la calidad de la atención en servicios de cuidado para la primera infancia dirigidas a todas las instituciones involucradas (públicas y privadas), y con alcance en acuerdos técnicos y en regulaciones. Para esto, financiará: (i) diseño, validación e implementación de instrumentos para mejorar la medición de la calidad de la atención a la primera infancia en

centros de cuidado infantil, con énfasis en la medición y supervisión de la calidad de los procesos; (ii) piloto de instrumentos de medición del desarrollo infantil en 20 centros de cuidado; (iii) diseño y acompañamiento a la ejecución de un Programa de Formación y Calificación de Recursos Humanos que trabajan en Centros de Cuidado Infantil con enfoque de género¹⁸; (iv) diseño, validación y puesta en marcha de un sistema de supervisión de la calidad del cuidado en centros, en base a los nuevos estándares; y (v) se financiará el desarrollo de servicios innovadores de cuidado para atender situaciones específicas, en particular el diseño, implementación y evaluación de pilotos para un servicio de apoyo en transporte escolar para la inclusión de niños y niñas de zonas aisladas, las Casas Comunitarias de Cuidado, el testeo de funcionamiento de centros de atención integral infantil en extra-horario y un Servicio de Asistentes Socioeducativos para la atención en centros de niños y niñas con discapacidad.

- 1.26 **Componente 2. Expansión y mejora de la calidad de Centros CAIF (BID US\$31,1 millones, local US\$8,2 millones).** Este componente apoyará la consolidación de la institucionalidad requerida para impulsar la estrategia de expansión de servicios de calidad para niños menores de tres años en centros INAU y financiará la expansión de cobertura de centros CAIF que implementarán las modalidades de atención diseñadas con los nuevos estándares de calidad. Esta inversión se organiza en dos subcomponentes.
- 1.27 **Subcomponente 2.1 de apoyo a la mejora de calidad de acciones de primera infancia en el INAU.** Financiará servicios de consultoría necesarios para reforzar las funciones de diseño, planificación, gestión, monitoreo y supervisión¹⁹ de los servicios, en una unidad de gestión destinada específicamente a conducir y desarrollar la línea de servicios de apoyo al desarrollo infantil en centros del INAU. Además, financiará el diseño y apoyará la implementación del Programa de Parentalidades Positivas, propuesta educativa orientada al trabajo con padres, madres y/o cuidadores familiares para apoyar la formación y fortalecimiento de competencias para el cuidado. Dado que pocas intervenciones de este tipo incluyen a los padres hombres y los pocos programas prometedores que existen en la región no han sido aún evaluados rigurosamente, este programa tiene un alto potencial como innovación y como generador de evidencia en este campo. El programa promoverá la reflexión crítica sobre creencias y comportamientos sobre la crianza, el cuidado y la socialización de género. También se imparte información y practican habilidades de comunicación, resolución de conflictos y relaciones equitativas y no violentas.
- 1.28 **Subcomponente 2.2. Apoyo a la expansión de Centros CAIF.** Tiene por objetivo apoyar la ampliación de la cobertura de atención a cuidados y educación inicial para la primera infancia, en apoyo a la línea estratégica del PNC, y financiará la construcción de 50 nuevos centros CAIF²⁰ en todo país, priorizando los barrios de Montevideo y Canelones, que concentren mayor

¹⁸ El programa incluirá el enfoque de género en los conocimientos y habilidades relacionadas con los cuidados durante la primera infancia, específicamente el rol del género en el desarrollo infantil, la promoción de relaciones equitativas, mismas oportunidades de aprendizaje evitando reproducir estereotipos a través de pautas de crianza, juegos y materiales didácticos, y en la interacción con los padres y madres.

¹⁹ Este modelo de monitoreo y supervisión apoyará el desarrollo o identificación de instrumentos que permitan captar variables tanto de calidad estructural como de calidad de los procesos, de manera costo-efectiva.

²⁰ La compra de terrenos, cuando necesaria será responsabilidad del INAU con presupuesto propio.

cantidad de niños menores de tres años pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad, y que presentan déficit de cobertura de los servicios actuales. Cada uno de estos 50 CAIF a construir atenderá a 108 niños (36 de ellos en la modalidad EO), generando plazas para 5.400 niños.

- 1.29 **Componente 3. Administración, evaluación y auditoría (BID US\$4,6 millones, local 3,7millones).** Este componente apoyará la SNC en la ejecución eficiente del programa y en el monitoreo de sus resultados financiando la unidad ejecutora y de administración. Serán financiadas: contratación de técnicos, consultorías especializadas y auditorías, así como la evaluación de impacto del Subcomponente 2.2 del Programa: “Apoyo a la expansión de centros CAIF”.
- 1.30 **Costo y Financiamiento.** El proyecto tendrá un costo total de US\$65.000.000 de los cuales US\$50.000.000 (77%) serán financiados por del BID con recursos del Capital Ordinario (CO) y US\$15.000.000 (23%) serán de contrapartida local, según se detalla en el Cuadro I.1.

Cuadro I.1 – Costos de la Operación

Componentes	BID (US\$)	Local (US\$)	Total (US\$)
Componente 1 – Apoyo al SNIC	14.270.297	3.139.465	17.409.762
Componente 2 – Expansión y mejora de la calidad de Centros CAIF	31.123.250	8.197.115	39.320.365
Componente 3 – Administración, evaluación y auditoría	4.606.453	3.663.420	8.269.873
TOTAL	50.000.000	15.000.000	65.000.000

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.31 **Resultados Esperados.** Mediante este proyecto se desarrollarán los pilares del SNIC, como son el Portal de Cuidados, el Registro Nacional de Cuidados, la Plataforma de Gestión de Conocimiento, la Estrategia de Comunicación, y el Marco Regulatorio (Ver [Anexo II](#)). Estos elementos transversales, junto con las inversiones específicas en primera infancia (desarrollos de estándares de calidad, herramientas de supervisión y formación de personal), permitirán medir el funcionamiento del SNIC mediante un Portal que vincule personas dependientes con servicios de cuidado, un Registro Nacional de Cuidados con amplia cobertura, un mayor conocimiento del SNIC y del cuidado como derecho por parte de la población, y una mayor oferta de servicios de cuidado para niños de 0 a 36 meses con esquemas de calidad integrales en los nuevos centros CAIF. Los indicadores de impacto del programa incluyen medidas de desarrollo infantil, de calidad de los centros, así como un alivio a la carga de cuidado de las mujeres y una distribución más equitativa entre hombres y mujeres de las tareas de cuidado.
- 1.32 **Análisis Económico.** Siguiendo la priorización definida en el PNC 2016-2020 respecto a la preponderancia de la ampliación de los servicios de cuidado para menores de tres años con énfasis en la calidad, el análisis económico de esta operación se basa en las inversiones en primera infancia (que corresponden al

67,08% de los recursos). Con base en la evidencia de la efectividad de las inversiones en primera infancia, se estiman beneficios en términos de mayor ingreso laboral futuro de los niños que asisten a un CAIF de calidad, además de las ganancias para las madres por poder incrementar su participación en el mercado laboral. Estos beneficios están basados en la evidencia sobre los impactos de centros de desarrollo infantil en estas dimensiones. Los costos son, además de las inversiones para la construcción de los centros, los costos de operación (equipamiento, costo variable, y costo de la supervisión y medición). Como se observa en el [Análisis Económico del Proyecto](#), utilizando una tasa de descuento de 5% (en el enlace se discute extensa literatura que señala la pertinencia de usar esa tasa descuento para proyectos sociales), la razón beneficio-costos de estas inversiones es 3.17. El enlace presenta un análisis de sensibilidad variando la tasa de descuento y considerando costos mayores y beneficios menores, y bajo la mayoría de los escenarios la razón beneficio-costos es mayor a uno.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 La presente operación es la segunda de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) de apoyo a la ENIA en Uruguay - UR-X1005, aprobada por el Banco el 29 de octubre de 2008, por un monto de US\$200 millones, con un plazo de desembolso de cinco años²¹.
- 2.2 Esta segunda operación es elegible para ser financiada con cargo a la mencionada línea CCLIP pues cumple con lo establecido en el párrafo 1.17 del documento GN-2246-4: (i) el programa está contemplado en el sector y componentes de la línea CCLIP, y continuará apoyando las acciones para consolidar y mantener el rol del MIDES como organismo articulador y coordinador de los esfuerzos intersectoriales de política social en Uruguay, esta vez a través del SNIC, y financia componentes de apoyo a la primera infancia; (ii) la operación está incluida en el programa país y es consistente con la Estrategia de País con Uruguay 2016-2020 (GN-2836) y con el Documento de Programación de País 2016 de Uruguay (GN-2849); (iii) el organismo ejecutor y responsable del gerenciamiento general proyecto, al igual que en la anterior operación, es el MIDES, conforme se detalla en la Sección III, con un equipo de personal que se mantiene en su Unidad de Gestión Financiera, con un nivel de desempeño que se ha mantenido; y (iv) el proyecto anterior cumple con desempeño satisfactorio en términos de ejecución y alcanzará su objetivo de desarrollo. Asimismo los recursos comprometidos superan los 98% y han completado el 100% de los desembolsos. El prestatario y el organismo ejecutor han cumplido las condiciones contractuales del contrato de préstamo anterior y las políticas de desembolso y de adquisiciones de bienes y servicios del Banco, y los informes financieros y de gestión operativa fueron presentados en forma oportuna y con calidad aceptable por el Banco.

²¹ Las dos operaciones sumadas representan un comprometimiento de 45% de la línea CCLIP.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) –Directiva B.03 Pre-evaluación y clasificación–, esta operación se clasifica como categoría “B”, considerando que los posibles impactos negativos y riesgos socio-ambientales son localizados y de corto plazo, y que las medidas de mitigación son conocidas y de fácil implementación. Los riesgos socio-ambientales más relevantes estarían relacionados con la etapa de construcción, por la generación de ruido y polvo, generación de escombros de construcción, y accidentes laborales. Se ha presentado el respectivo Análisis Ambiental y Social (AAS), cuyos resultados se encuentran en el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS). El contrato de préstamo incluirá como condición previa al primer desembolso que el organismo ejecutor haya desarrollado el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) que será implementado para esta operación, el cual incluirá las obligaciones en materia ambiental y social que se describen en la sección VI del IGAS. La operación está categorizada como de bajo riesgo en lo relacionado a riesgos de desastres. Adicionalmente, la operación no contempla ni anticipa que sea requerido el reasentamiento de personas o desplazamiento económico para la construcción de las obras del programa; no obstante, en caso de presentarse esta situación se deberá implementar el correspondiente Plan de Reasentamiento Involuntario y Compensación siguiendo los lineamientos de la Política de Reasentamiento Involuntario del Banco (OP-710).

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.4 Para el análisis de riesgos del programa, se utilizó la metodología de Gestión de Riesgos en Proyectos (GRP) del Banco donde se identificaron y calificaron los riesgos fiduciarios. Se identificó un riesgo de alto impacto asociado a eventuales dificultades para la obtención de terrenos para la construcción de los CAIF, y dada la relevancia del mismo se definieron acciones de seguimiento trimestral que permitan identificar con celeridad eventuales necesidades de re-planificación. También se identificaron dos riesgos medios, uno asociado al posible retraso en la rendición del anticipo financiero, y otro asociado a la disponibilidad de cupo financiero menor al previsto en la planificación del programa; como acciones de mitigación fueron definidas, por un lado, la definición de procesos y responsabilidades entre los entes participantes de la ejecución, y de otro el seguimiento mensual con el área de administración y finanzas de MIDES y del INAU, así como la participación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en las misiones de administración del programa y de revisión de cartera.

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.5 A partir de la metodología GRP y de la consultoría de análisis institucional se han identificado los siguientes riesgos. Como riesgo de gobernabilidad, las eventuales dificultades en la coordinación interinstitucional para la gestión operativa del programa; en respuesta, se prevé la realización de un convenio entre la SNC y el INAU que establezca las responsabilidades y mecanismos previstos para la co-ejecución, y la realización de acciones específicas como la coordinación conjunta del Subcomponente 1.2 y del Componente 2.

Complementariamente se establecerá que la Comisión Interinstitucional de Primera Infancia de la Junta Nacional de Cuidados (JUNACU), realice seguimiento periódico de la implementación del programa.

- 2.6 Como riesgos de desarrollo, se encuentran los desafíos de capacidad institucional tanto de la SNC como del INAU para responder a los plazos y complejidades del programa, y la insuficiente disponibilidad de educadores y técnicos para gestionar servicios y/o centros. Para su mitigación, se identificaron por un lado actividades de fortalecimiento de los recursos humanos de la SNC y del INAU, y la designación de un referente de la División de Gestión Financiera Internacional (GFI) específicamente asignado a la coordinación de las gestiones operativas de las acciones del programa, y por otro el apoyo a la implementación del plan de formación de recursos humanos.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Esquema de ejecución.** El organismo ejecutor del programa será el MIDES a través de la SNC, en co-ejecución con el INAU, para los temas de primera infancia. El MIDES e INAU suscribirán un convenio interinstitucional que detallará los roles y responsabilidades de cada uno de ellos en la ejecución del programa y el mecanismo para la transferencia de los recursos del préstamo entre dichas entidades.
- 3.2 La Comisión Interinstitucional de Infancia (CII), compuesta por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), INAU, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y por el MIDES, UCC, Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), y la SNC, constituida al amparo de la Ley N° 19.353 de creación del SNIC, realizará el seguimiento estratégico del programa y velará por la coordinación interinstitucional de las entidades participantes en la ejecución.
- 3.3 El MIDES, a través de SNC, será el responsable por el gerenciamiento general del programa para lo cual conformará una Unidad Ejecutora de Programa (UEP) que responderá por los aspectos técnicos, administrativos y operativos del programa y será el enlace con el Banco. La UEP estará liderada por un coordinador ejecutivo a ser designado por la SNC; y por dos coordinaciones técnicas, una para el desarrollo de los componentes transversales del SNIC (Subcomponente 1.1), y otra para las acciones vinculadas a primera infancia (Subcomponentes 1.2, 2.1 y 2.2). Esta última estará conformada por el Coordinador del Área de Primera Infancia de la SNC y el Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Primera Infancia del INAU.
- 3.4 Además, se prevé que la UEP será apoyada por técnicos de la propia SNC (Subcomponente 1.1), del INAU y de la GFI del MIDES; y articulará actividades con otras áreas del MIDES como la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), e INMUJERES, y con la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). Asimismo la UEP, buscará articulación, siempre que sea

necesario para el desarrollo de las acciones del programa, con otros organismos que tienen incidencia en las políticas de primera infancia, y con instituciones públicas formadoras de personal para el SNIC. (MEC, ANEP/CEIP, INEFOP, Centro de Formación y Estudios [CENFORES] del INAU, etc.).

- 3.5 Las funciones de la UEP incluirán, entre otras, las siguientes: (i) preparación y presentación al Banco de los planes operativos (Plan Financiero, PA, POA, PEP, PGAS, entre otros), informes (auditoría, progreso, evaluaciones) y otros documentos del programa; (ii) coordinación y consolidación de la información y documentación del programa, tanto para las actividades a cargo del MIDES como de INAU; (iii) preparación de términos del referencia; (iv) acompañamiento de procesos de contrataciones y adquisiciones de las obras, bienes y servicios; (v) acompañamiento de la supervisión y fiscalización de obras y contratos de servicios; (vi) coordinación y supervisión de los aspectos sociales y ambientales; (vii) control de la contabilidad y archivos, presentación de solicitudes de desembolso y rendición de cuentas; (viii) control físico y financiero, y elaboración de los informes de avance físico y financiero; (ix) monitoreo y evaluación de resultados, metas e indicadores de la matriz de resultados del programa; y (x) contratación de auditorías externas.
- 3.6 El INAU, como co-ejecutor, será responsable de las contrataciones y adquisiciones del Componente 2, y del Subcomponente 1.2, cuando corresponda. En particular, para ejecutar las obras previstas en el Subcomponente 2.2, se prevé que el INAU suscriba un acuerdo con la CND, a los efectos de que ésta lleve a cabo la ejecución de la construcción de los CAIF previstos en el programa²². Los [Diseños y Especificaciones Técnicas CAIF](#) son estándares para estos centros.
- 3.7 El mantenimiento de los Centros CAIF será de responsabilidad del INAU, que cuenta con presupuesto asignado para esta finalidad²³.
- 3.8 Para la gestión financiera de los recursos del préstamo y para las contrataciones y adquisiciones del Componente 1, el MIDES designará a la GFI, la cual actuará bajo la coordinación de la UEP. La GFI realizará además el control de la contabilidad y archivos, y la consolidación de la información y documentación fiduciaria de todo el programa (incluyendo la información que INAU deberá proporcionar sobre las contrataciones y adquisiciones del Componente 2, y del Subcomponente 1.2, cuando corresponda, para que pueda llevarse a cabo la rendición de cuentas al Banco). Para las actividades a cargo del INAU, se prevé que la GFI coordinará con el área financiera, contable y adquisiciones del INAU.
- 3.9 Los detalles de la coordinación y responsabilidades de todas las entidades participantes en la ejecución del programa se describirá en el Reglamento Operativo del Programa ("ROP").

²² A través de la Ley No. 18.719 del año 2010 se designa a la CND como administradora de las partidas presupuestales del INAU que tienen el objeto de financiar el crecimiento, mejoramiento y rehabilitación de los CAIF y Centros Diurnos, incluyendo la adquisición de terrenos.

²³ La verificación de las condiciones edilicias de los centros es una de las dimensiones que se monitorea en la rutina de supervisión de los CAIF.

- 3.10 **El primer desembolso de los recursos del financiamiento está sujeto al cumplimiento a satisfacción del Banco de las siguientes condiciones contractuales especiales:** (i) que el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) haya designado el coordinador general del programa; (ii) que el MIDES y el INAU hayan contratado y/o designado a los tres coordinadores técnicos que conformarán la Unidad Ejecutora del Programa (UEP), de acuerdo con el perfil previamente acordado con el Banco; (iii) que el MIDES haya presentado un Reglamento Operativo del Programa (ROP) satisfactorio para el Banco, incluyendo como anexo el MGAS de conformidad con la sección VI del Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS); (iv) que se encuentre en vigencia un convenio interinstitucional entre MIDES e INAU, que establezca los roles y responsabilidades de cada uno de ellos en la ejecución del programa y el mecanismo para la transferencia de los recursos del préstamo entre dichas entidades; y (v) que el MIDES haya designado a la GFI como responsable de brindar apoyo en la gestión fiduciaria (financiera y de adquisiciones) del programa. Antes del primer desembolso de recursos del préstamo para las actividades del Sub-componente 2.2 del programa (obras), el INAU y la CND deberán haber formalizado un mecanismo para la gestión de los recursos y la ejecución de las obras previstas en dicho sub-componente, acorde con el contrato de préstamo.
- 3.11 **Serán condiciones contractuales especiales de ejecución:** (i) antes de lanzar el primer proceso licitatorio para la construcción de las obras de los CAIF la UEP deberá presentar al Banco el plan de obras a ser financiadas con recursos del programa; y (ii) antes de adjudicar cada obra del programa, deberá presentarse al Banco evidencia de que el INAU cuenta con la posesión legal y cualquier otro derecho necesario sobre los terrenos donde se ejecutaran la obra respectiva.
- 3.12 **Adquisiciones.** Las adquisiciones serán ejecutadas a través de la UEP. Las adquisiciones de las obras, bienes y servicios diferentes de consultoría serán realizadas utilizando las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiados por el BID (GN 2349-9). Por su parte, la selección y contratación de consultores se llevará adelante utilizando las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores financiados por el BID (GN 2350-9). La revisión de los procesos de adquisiciones por parte del Banco será realizada de acuerdo a lo establecido en el Plan de Adquisiciones.
- 3.13 Se prevé la recontractación de consultores previamente seleccionados para el préstamo 2414/OC-UR, quienes continuarán prestando sus servicios para la presente operación. Asimismo, para los servicios de difusión del Componente 1, se prevé la contratación directa de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO). Las referidas contrataciones directas se realizarán para beneficio del programa, a efectos de aprovechar los conocimientos y experiencia adquiridos por parte de los consultores y, en el caso de la IMPO, por la continuidad y unicidad de los servicios requeridos. El procedimiento es adecuado en términos de las políticas de adquisiciones

aplicables, de acuerdo al párrafo 5.4(a) de la GN-2350-9²⁴ y a los literales (a) y (c) del párrafo 3.6 de la GN-2349-9²⁵, según corresponde.

- 3.14 **Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo hasta por la suma de US\$2,8 millones (5,6% del monto del préstamo), y reconocer con cargo al aporte local, hasta por la suma de US\$1,2 millones (8% del monto estimado del aporte local), gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para la contratación de personal técnico especializado y desarrollo de software para el Portal de Cuidados, siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 11 de diciembre de 2015 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto), y en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de los 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo y Evaluación

- 3.15 La implementación del programa será monitoreada por la UEP, para lo cual remitirá Informes de Progreso Semestrales al Banco. En términos de evaluación, la SNIC y la DINEM definieron incluir una evaluación de impacto²⁶ de la expansión de servicios y mejora de calidad de los centros CAIF, en que se medirán los impactos en el desarrollo y salud de los niños así como en las dimensiones de trabajo, tareas domésticas, corresponsabilidad en las tareas de cuidado y crianza y participación de los cuidadores familiares. Para mayores detalles, ver [Plan de Monitoreo y Evaluación](#).

²⁴ Servicios que son una continuación de un trabajo previo que el consultor ha desempeñado y para el cual el consultor fue seleccionado competitivamente.

²⁵ Las disposiciones de estas Políticas también se aplican a servicios licitados y contratados sobre la base de la ejecución de un trabajo físico susceptible de medición. En lo pertinente a la contratación directa, la política establece como un método adecuado cuando: (a) no se puede obtener ventaja alguna con un nuevo proceso competitivo y los precios del contrato ampliado son razonables; y (b) el equipo (servicio) requerido puede obtenerse de una sola fuente.

²⁶ La evaluación de impacto cuenta con un diseño experimental y es la primera que medirá impacto en dimensiones tanto de desarrollo infantil como de participación laboral femenina con un diseño riguroso.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Equidad de Género y Diversidad			
Indicadores de contexto regional				
Indicadores de desarrollo de países				
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2836	Mejorar el acceso y la calidad de las prestaciones y servicios sociales a los niños y jóvenes mas vulnerables.		
Matriz de resultados del programa de país	GN-2849	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2015.		
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		9.3		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.0	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa		2.4		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.6		
4. Análisis económico ex ante		10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		1.5		
4.4 Supuestos Razonables		1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5		
5. Evaluación y seguimiento		9.0	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo		1.5		
5.2 Plan de Evaluación		7.5		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación				
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio			
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Si			
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Si			
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Si			
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B			
IV. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales				
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Controles externos, Auditoría interna. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios, Contratación de consultor individual.		
No-Fiduciarios	Si	Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género				
Trabajo				
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	Fueron financiados los siguientes estudios como apoyo al SNC: i) Modelos de supervisión de servicios de primera infancia en Uruguay, ii) Apoyo a la elaboración de la Matriz de Resultados del SNC, iii) Diseño metodológico para la identificación de servicios informales de cuidado en primera infancia.		
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Si	La evaluación medirá el impacto de los CAIF en el desarrollo y salud infantil, así como en aspectos relacionados con la participación laboral de la mujer y la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las tareas domésticas y de cuidado.		

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

La propuesta de préstamo identifica la problemática generada por la insuficiencia de servicios de cuidado para niños menores de tres años y adultos mayores. Con base en evidencia, documenta las magnitudes de esta insuficiencia, así como sus consecuencias en términos del desarrollo de los niños, la participación laboral de las madres y la inasistencia a adultos mayores. Además, demuestra que estas repercusiones se concentran principalmente en los quintiles de ingreso más bajo, acentuando y perpetuando las inequidades existentes entre poblaciones con diferente nivel socio-económico.

Para atender la problemática identificada, el documento propone intervenciones en dos grandes áreas: el fortalecimiento institucional del sistema de cuidados, y la expansión de servicios de calidad para menores de tres años. La propuesta justifica estas intervenciones con base en recomendaciones de la OECD, en lo referente a la institucionalidad de los servicios de cuidado, y con base en evidencia de la efectividad de los modelos de desarrollo infantil temprano, en lo referente al cuidado de los niños.

La matriz de resultados del proyecto es adecuada. Los indicadores de impacto están relacionados con mediciones de desarrollo infantil, calidad de los centros de cuidado y brechas de género en la participación laboral y el trabajo no remunerado. La matriz incluye indicadores SMART de impacto, resultado y producto. Sin embargo, para algunos de los indicadores no es clara la fuente de información.

El anexo de análisis económico presenta un análisis de costo-beneficio para las intervenciones en desarrollo infantil. El análisis cuantifica el incremento en los ingresos futuros de los niños beneficiados y sus madres, y lo compara con los costos de inversión del proyecto y los costos operativos asociados. El anexo utiliza supuestos claros e incluye análisis de sensibilidad para las variables principales.

El plan de monitoreo del proyecto es adecuado. El plan de evaluación propone un diseño experimental que permitirá medir el impacto de la intervención en centros de desarrollo infantil, tanto en los niños beneficiarios como en sus madres.

La matriz de riesgos identifica un nivel de riesgo medio para el proyecto. Los riesgos están clasificados de acuerdo a su magnitud y probabilidad de ocurrencia, y se proponen medidas de mitigación adecuadas con indicadores para medir su cumplimiento.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	Contribuir a mejorar el acceso y la calidad del cuidado de las personas en situación de dependencia en el marco del SNIC. Específicamente se apoyará el fortalecimiento del SNIC y la expansión de servicios de calidad para menores de tres años.
-------------------------------	--

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base 2016	Metas 2020	Medio de verificación Observaciones ¹
<u>IMPACTO ESPERADO</u> ²				
% de niños en nuevos centros CAIF con puntaje ASQ-3 por debajo de un umbral crítico	%	14	<10	ASQ-3 es una herramienta de detección precoz de rezagos en el desarrollo infantil. Ver Plan de Monitoreo y Evaluación .
% de CAIF nuevos con puntaje ITERS-R entre 5 y 7	%	(en construcción) ³	80	ITERS-R es un instrumento de medición de calidad en centros para niños. Ver Plan de Monitoreo y Evaluación
Brecha en la carga global de trabajo entre mujeres y hombres de Q1	Hs semanales de trabajo	9	7	Línea de base a partir de EUT 2013 y seguimiento EUT 2019.
Carga de trabajo no remunerado de cuidado infantil	Hs semanales de cuidado infantil	M: 21.2 V: 14.8	M: ≤20 V: ≥16	EUT 2013, 2019.

¹ En los indicadores que sean pertinentes, y cuyas bases de datos lo posibilite, se presentará la información desagregada por género.

² Los instrumentos para medir el desarrollo infantil y la calidad de los centros podrían variar de acuerdo con los resultados de los avances previstos en las líneas de acción del Componente 1.

³ No hay dato de línea de base, pendiente de entrega por parte del INAU.

RESULTADOS ESPERADOS

Resultados Esperados	Unidad de medida	Línea de base 2016	Intermedios 2018	Metas 2020	Medio de verificación / Observaciones
% de cuidadores registrados en el RNC	%	0	25	50	En comparación con estimación de universo de la SNC
% de instituciones prestadoras de servicios registradas en el RNC	%	0	75	100	
% de usuarios registrados en el RNC	%	0	50	100	
% de instituciones formadoras de RRHH registradas en el RNC	%	0	50	100	
Numero de postulaciones para prestaciones	Postulaciones	0	3500	5000	Las prestaciones a considerar son: Asistente Personal, Tele asistencia, Centro de día, y Casa comunitaria
% de personas con conocimiento de derechos y prestaciones en el marco del SNIC	%	0	25	50	Informe producido a partir de encuesta a ser realizada por la SNC
% de trabajadores de CAIF nuevos, formados según nueva curricula	%	0	50	80	Informes semestrales de avance, e informe específico sobre calidad de centros. Se mide sobre los centros CAIF nuevos operando en el momento de medición
% de usuarios satisfechos por la pertinencia de las innovaciones de PI	%	60	80	90	Informes semestrales de avances del programa. Medición forma parte de la agenda de conocimiento del SNIC
% de niños de los CAIF pertenecientes a hogares elegibles para AFAM Plan de Equidad (condición de vulnerabilidad socioeconómica)	%	64	68	72	Registros administrativos INAU y visita de inspección in loco.
Tasa de matriculación de los nuevos centros CAIF (niños/cupos)		0	85%	95%	Registros administrativos INAU

PRODUCTOS

Productos	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Medio de verificación
Componente 1:									
Diseño del Portal de Cuidados aprobado por SNIC	diseño	0	1					1	Aprobación del diseño por SNIC; el Portal Ver funcionalidades mínimas requeridas en Plan de Monitoreo y Evaluación .
# de nuevas funcionalidades del Portal de Cuidados habilitadas con carga de datos de casos reales	#	0	1	1	1	1	1	5	La habilitación progresiva para uso de las funcionalidades se verificará en inspección in loco junto a la SNC.Ver funcionalidades esperadas en Plan de Monitoreo y Evaluación .
Diseño de Registro Nacional de Cuidados aprobado por SNIC	diseño	0	1					1	El diseño debe incluir al menos la estructura, requerimientos técnicos, costos y plan de implementación.
# módulos del RNC en funcionamiento	#	0	0	1	2	2		5	La habilitación progresiva para uso de las funcionalidades se verificará en inspección in loco junto a la SNC Los módulos previstos son: usuarios, personas que cuidan, entidades de formación, instituciones prestadoras de servicio, y cuidadores habilitados. Funcionamiento implica que se está cargando información en el RNC y el sistema está conectado al Portal.
# personas valoradas en relación a su situación de dependencia	#	0		2500	5000	5000	5000	17500	Para la valoración se utiliza el baremo de dependencia.
# campañas de comunicación implementadas	#	0	1	1	1	1		4	Las campañas previstas son: derechos e instalación del sistema de cuidados, corresponsabilidad, valoración el cuidado, y rendición de cuentas.

Productos	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Medio de verificación
# de encuestas de opinión realizadas	#	0	1	1	1	1	1	5	Corresponden a un módulo en encuestas ómnibus de opinión pública.
# de iniciativas territoriales de comunicación financiadas e implementadas	#	0	0	30	30	30	30	120	El programa financiará iniciativas locales de comunicación, que atiendan a reglas de llamados públicos del SNIC El cumplimiento se verificará en los Informes elaborados por la SNC y en auditorías operativas.
# de líneas de trabajo que cuentan con productos comunicacionales	#	0	3	3	3	3	3	15	Informes semestrales de avance contra POAs anuales.
# estudios de la agenda de conocimiento publicados en el sitio web del MIDES	#	0	6	3	2	2	2	16	Publicaciones finales (en sitio de internet MIDES) de la Agenda de Estudios .
# informes de avances y resultados de la agenda de conocimiento del SNIC elaborados y aprobados por SNC y DINEM/MIDES	#	0	1		1		1	3	Informes semestrales de avance de los estudios, acorde al cronograma de ejecución planificado.
# prestaciones reguladas ⁴	#	0	3	7	8	9	9	9	Normativa pertinente a las prestaciones anexada a los informes semestrales de avance Reguladas significa que tienen normativa específica aprobada que establece las condiciones de la provisión de las mismas.

⁴ Las prestaciones se refieren a: Asistentes Personales, Beca de Inclusión Educativa (BIS), Teleasistencia. Casas Comunitarias de Cuidados, Centros en Sindicatos y Empresas, Bonos en Centros de Larga Estadía, Centros de día – para dependencia moderada -, nuevos centros CAIF.

Productos	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Medio de verificación
# Instrumentos de medición de DIT piloteados.	pilotos	0	1	2				3	Cada piloto será desarrollado en al menos 20 centros.
Diseño de instrumento común de medición de DI en centros de cuidado validado por la Comisión Interinstitucional de Infancia (CII)	diseño	0	0	1				1	Instrumento validado y Acta de la Comisión.
Curricula de los cursos de formación de RRHH en PI aprobado por la Comisión de formación del SNIC	currícula	0	1					1	Documento Curricula aprobado y Acta de la Comisión. La propuesta integrará perspectiva de género y cuidados.
Modelo de supervisión de los centros de cuidado infantil aprobado por INAU y MEC	modelo	0	1					1	Documento de propuesta de supervisión validada por INAU y MEC con instrumento.
# de centros de cuidado supervisados bajo el nuevo modelo	centros	0	0	130	580	640	980	980	Informes específicos sobre la implantación del nuevo modelo de supervisión de centros, e informes de avance del programa.
Diseño de instrumento de medición de la calidad de los centros de cuidado infantil aprobado por INAU y MEC	instrumento	0	0	1				1	Documento presentando el instrumento de medición de calidad validado.
# centros de cuidado infantil evaluados con el instrumento de medición de calidad.	Centros	0	0	130	580	640	980	980	Informes sobre la medición de calidad de centros infantiles, contra propuesta validada, e informes de avance del programa.
Componente 2									
# centros CAIF nuevos que cuentan con dotación de personal (técnico y de gestión) adecuado .	Centros	0	30	30	40	40	140	140	Informes semestrales de avance e informes de auditorías sobre proyectos CAIF.

Productos	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Medio de verificación
# pilotos de innovaciones en primera infancia implementados	Pilotos	0	0	0	2	5	5	5	Informes técnicos específicos del INAU y de la SNC.
Nuevos centros CAIF construidos y en funcionamiento ⁵	Centros	0	0	0	10	20	20	50	Informes semestrales de avance, visitas de supervisión e informes de auditoria.
Nuevos centros CAIF que implementan el Programa de Parentalidades Positivas	programa	0	15	15	20	20	70	70	Informes de implementación del programa por parte del INAU. Indicador no acumulado (se refiere a centros que implementan el programa cada año).
# de centros de cuidado infantil de INAU (CAIF y CAPI) evaluados con el instrumento de medición de calidad de los centros validado	Centros	0	0	30	480	540	600	600	Informes específicos sobre la medición de calidad de centros INAU, contra propuesta de instrumento validada.
Componente 3									
# mediciones para la evaluación de impacto de CAIF realizados	medición	0			1	1	1	3	Las mediciones se refieren a medición de desarrollo de niños (tratamiento y control). Ver diseño de la evaluación de impacto de CAIF en el Plan de Monitoreo y Evaluación .

⁵ Por funcionamiento se entiende centros operando con niños y niñas asistiendo clases y/o talleres de EO.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: URUGUAY

PROYECTO N° UR-L1110

NOMBRE: Programa de Apoyo al Sistema Nacional Integrado de Cuidados

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

ORGANISMO CO-EJECUTOR: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)

PREPARADO POR: Nadia Rauschert y David Salazar

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La presente operación corresponde a un programa de inversión por US\$65 millones, de los cuales US\$50 millones serán con recursos del financiamiento. El prestatario será la República Oriental del Uruguay, el organismo ejecutor será el MIDES y el INAU el co-ejecutor. El MIDES cuenta con una estructura organizacional y administrativa que será responsable por la ejecución de los recursos de la operación, incluyendo los que ejecute el INAU, así como de gestionar el oportuno financiamiento de los aportes de contrapartida local de ambas Instituciones.
- 1.2 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios establecidos para el presente programa se fundamentan en los antecedentes del MIDES como unidad ejecutora de los préstamos 1434/OC-UR ya cerrado, y 2414/OC-UR, en fase final de ejecución. Asimismo, se tomó como insumos el análisis de riesgos y el informe de la Evaluación de la Capacidad Institucional del MIDES y del INAU.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR Y CO EJECUTOR

- 2.1 El MIDES tiene experiencia en la ejecución de proyectos con el Banco y cuenta con un equipo capacitado en materia fiduciaria. Sus procesos y su ambiente general de controles internos, se los considera razonables en su conjunto. Aunque el INAU no tiene experiencia previa con el Banco, sí cuenta con un importante historial en la construcción de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) a través del fideicomiso que conforma con la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), quien administra los recursos correspondientes. El MIDES será responsable de recopilar la información que el INAU le provea y de las rendiciones respectivas.
- 2.2 En cuanto a los Sistemas Nacionales, o sus equivalentes, que utilizaría en esta operación, son los siguientes:
 - a. Presupuesto: los recursos presupuestales de esta operación han sido considerados en la nueva Ley de Presupuesto Quinquenal, tanto para el caso de MIDES como para el INAU.
 - b. Tesorería: para manejar los recursos del programa se habilitará una cuenta especial en el Banco Central del Uruguay (BCU), cuenta que forma parte de la Cuenta Única

Nacional (CUN) a nombre del MIDES. Este será responsable de solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la transferencia del importe requerido por el INAU a una cuenta operativa que este indique (específica para el programa), de acuerdo a la planificación financiera que este le presente. INAU transferirá a la CND los recursos necesarios en base a las necesidades financieras del fideicomiso (periodicidad anual) ajustado en base a un flujo de fondos mensual.

- c. Contabilidad y reportes financieros. El MIDES centralizará la registración contable del préstamo, y para ello evaluará el uso del Sistema Nacional de Contabilidad denominado Sistema de Proyectos Internacionales (SPI), módulo del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) del país. INAU cuenta con un sistema interno desarrollado a medida, en donde crearán un nuevo proyecto para registrar los gastos correspondientes a la operación. El fideicomiso presentará las rendiciones de gastos, certificadas por un contador de la CND.
- d. Control Interno. El MIDES no cuenta con una Unidad de Auditoría Interna (UAI) independiente. INAU sí posee. La misma está conformada por unos 10 funcionarios y dependen del Directorio del Instituto. Realizan planificaciones anuales y actividades de gestión. El MIDES, a pesar de no contar con una UAI, opera bajo un ambiente de controles internos satisfactorios enmarcados en las funciones de contadores delegados (legalidad) y con la intervención de los gastos y pagos del Tribunal de Cuentas de la República (TCR).
- e. Control Externo. Será efectuado por el TCR, organismo que cuenta con nivel de elegibilidad I en la lista de auditores elegibles de la Representación de Uruguay.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 Durante el taller de riesgos, realizado en abril de 2016 bajo la metodología GRP, se identificaron riesgos fiduciarios, uno de calificación alta relativo a las dificultades en la obtención de terrenos, y dos de calificación media, relativos a: (i) una menor disponibilidad de cupo financiero a la prevista en la planificación del programa por restricciones generales que pueda efectuar el MEF; (ii) retraso en la rendición del anticipo financiero por la complejidad en la ejecución de la operación. Las acciones de mitigación se acordaron como parte de este mismo documento.

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES

- 4.1 Para la rendición de cuentas en dólares se utilizará el criterio del tipo de cambio de la fecha efectiva de pago. Este criterio también aplicará a la rendición de gastos con fuente de contrapartida y reconocimiento de gastos, si hubiere.
- 4.2 Teniendo en cuenta la complejidad en la ejecución de esta operación, que implica la transferencia de recursos al MIDES, este al INAU y por último a la CND, cada uno con sus correspondientes procesos y tiempos de rendición, así como las normas presupuestarias del país que comprometen los recursos del Banco con los compromisos a nivel del SIIF (código SIR) y sumado al volumen de construcciones de centros CAIF por parte del INAU a través del fideicomiso, es que a efectos de minimizar el riesgo de enlentecimiento de la ejecución de alguno de los componentes y que la unidad ejecutora no presente dificultades con su liquidez, se acordó incluir un porcentaje de justificación del 60% de los saldos anticipados.

- 4.3 Se presentarán estados anuales dentro del plazo de 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio y un estado final al cierre, dentro de los 120 días posteriores a la fecha vigente de último desembolso.
- 4.4 El ejecutor remitirá al Banco para su conformidad el acuerdo del fideicomiso creado entre el INAU y la CND, que estipule la observación del contrato de préstamo y la aplicabilidad de las políticas de adquisiciones del Banco a todos procesos que se ejecuten por este mecanismo.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Las Políticas de adquisiciones que aplican para este préstamo son las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9).
- 5.2 Ejecución de las Adquisiciones
 - a. Para el Componente 2.1 se prevé realizar los procesos de adquisiciones a través del fideicomiso acordado entre el INAU y la CND. Los costos de ese fideicomiso se financiarán con el aporte local. En función de la existencia de adecuada normativa nacional sobre los procedimientos para dar vista de los expedientes licitatorios a los oferentes, así como la posibilidad de que estos accedan a los documentos de las ofertas, y en función de que esta práctica se encuentra regulada (TOCAF Arts. 65 y 67, así como la Ley No. 18.381) y ha sido evaluada por el Banco en las operaciones en ejecución, el ejecutor podrá, en esta operación, hacer uso de dicha normativa, adaptando lo pertinente en los documentos de licitación a ser utilizados, que deberán contar con la no objeción previa del Banco¹.
 - b. Antes de llevar a cabo cualquier proceso de adquisición, el OE deberá presentar para la aprobación previa del Banco el Plan de Adquisiciones (PA) con el detalle que indique: (i) los contratos para bienes y servicios requeridos para llevar a cabo el programa; (ii) los métodos propuestos para la contratación de bienes y para la selección de los consultores; y (iii) los procedimientos aplicados por el Banco para la supervisión de las contrataciones. El Prestatario deberá actualizar el PA con frecuencia mínima de doce meses, y según las necesidades del programa. Cualquier propuesta de revisión del PA debe ser presentada al Banco para su aprobación.
 - c. En el PA acordado se prevé la recontractación de consultores individuales que previamente fueron seleccionados para el préstamo 2414/OC-UR y que continuarán prestando servicios para la presente operación. Se considera adecuado este procedimiento en función de los requerimientos de continuidad y del adecuado desempeño de dichos consultores.
- 5.3 Las siguientes son las disposiciones aplicables para la ejecución de las adquisiciones:

¹ El procedimiento descrito se enmarca dentro de una práctica nacional que favorece la transparencia en las adquisiciones y que no se contrapone con la aplicación de las Políticas del Banco. Para asegurar que en la práctica el procedimiento se ejecute dentro de lo permitido por las Políticas del Banco, los documentos de licitación deberán contar con la No Objeción del Banco.

- a. Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría²: los contratos generados y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitación (DEL) emitidos por el Banco, con la posibilidad de incorporar lo indicado en 5.2.a. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación satisfactorios para el Banco. Dentro de esta categoría, se ha acordado la contratación de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO)³, conforme a lo que indica el Plan de Adquisiciones adjunto. El método previsto es adecuado en función de la continuidad natural de los servicios y la necesidad de asegurar unicidad, uniformidad y consistencia en las comunicaciones oficiales.
 - b. Firmas Consultoras: se seleccionarán y contratarán según las Políticas del BID. Los llamados con publicidad internacional (valor mayor a US\$200.000) serán con modalidad de revisión ex-ante.
 - c. Selección de los consultores individuales: de acuerdo con la Sección V de las Políticas del Banco GN-2350-9, no se requiere del uso de lista corta ni se utiliza la Solicitud de Estándar de Propuestas. El ejecutor realizará procedimientos nacionales complementarios a los exigidos a la política del Banco, los cuales no se contraponen con lo allí estipulado, pero deberá asegurar que se cumplen con los plazos y la validez de la publicidad de los llamados.
- 5.4 Adquisiciones Anticipadas/Financiamiento Retroactivo. El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo hasta por la suma de US\$2,8 millones (5,6% del monto del préstamo), y reconocer con cargo al aporte local, hasta por la suma de US\$1,2 millones (8% del monto estimado del aporte local), gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para la contratación de personal técnico especializado y desarrollo de software para el Portal de Cuidados, siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 11 de diciembre de 2015 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto), y en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de los 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo. El detalle de estas contrataciones se encuentra en el PA.

Tabla de Montos Límites para Uruguay (miles de US\$)

Obras			Bienes ⁴			Consultoría	
LPI	LPN	CP	LPI	LPN	CP	Publicidad Internacional	Lista Corta 100% Nacional
≥ 3.000	250-3.000	≤ 250	≥250	50-250	≤ 50 ⁵	> 200	≤ 200

- 5.5 **Adquisiciones Principales:** Ver [Plan de Adquisiciones](#).
- 5.6 **Supervisión de Adquisiciones.** El método de revisión inicial es ex-post, sujeto a modificación mediante acuerdo que se reflejará en el PA. Las LPIs y consultorías superiores a US\$200.000 serán en modalidad ex-ante.

² Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo ([GN-2349-9](#)) párrafo 1.1: Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

³ La IMPO es el centro de información oficial del Estado, con capacidad jurídica para contratar como una empresa paraestatal (Ley No.16736). La IMPO opera con autonomía financiera.

⁴ Incluye servicios diferentes a la consultoría.

⁵ Para el caso de bienes técnicamente simples, se podrá utilizar CP hasta el límite de LPN.

- 5.7 Los reportes de revisión ex-post preverán visitas de inspección física⁶ dado el considerable volumen de obras y su naturaleza.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA GESTIÓN FINANCIERA

- 6.1 Se verificará la correcta asignación presupuestaria dentro del Presupuesto Quinquenal 2015-2019 y se realizará un seguimiento de su ejecución.
- 6.2 Los estados financieros del proyecto deberán ser emitidos de acuerdo a Normas Internacionales de Información Financiera. El MIDES evaluará el uso del SPI (Sistema Nacional de Contabilidad) para la registración contable, el cual deberá incluir las transacciones del INAU, quien también llevará una contabilidad independiente con los gastos del programa.
- 6.3 Para el uso de fondos, el MIDES deberá habilitar una cuenta especial de carácter nominativo a nombre del Programa en el BCU; mientras que el INAU y la CND una cuenta operativa de uso exclusivo. Se desembolsará en base a anticipos financieros, fundamentados en una programación de caja de periodicidad máxima semestral en base a las necesidades financieras del MIDES y del fideicomiso para los centros Caif que se financien con los recursos del programa.
- 6.4 Los informes de la auditoría externa del programa y la revisión de los procesos y solicitudes de desembolso, deberán presentarse por cada ejercicio anual durante la etapa de desembolso, dentro de los 120 días siguientes. Se deberán tomar en consideración las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) y las Guías emitidas por el Banco para el efecto.

VII. PLAN DE SUPERVISIÓN FINANCIERA

- 7.1 Se considerará los siguientes aspectos:
- a. Para el primer año de la ejecución se planea efectuar una visita financiera, donde entre otros aspectos se hará énfasis en el fortalecimiento y capacitación del INAU en los procesos y requisitos de información del Banco.
 - b. La modalidad de revisión de las solicitudes de desembolso será ex-post, y la verificación será efectuada por el auditor externo, junto con la presentación de sus informes anuales.

⁶ La inspección verifica la existencia de las adquisiciones, dejando la verificación de la calidad y cumplimiento de especificaciones al especialista sectorial.