



# **INFORME ALTERNATIVO DEL CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN URUGUAY**

**Elaborado por el COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO - URUGUAY<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> El Comité de los Derechos del Niño Uruguay es la coalición de organizaciones sociales que desde 1991 monitorea la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y presenta los respectivos informes alternativos al Comité sobre Derechos del Niño. El equipo de trabajo para la elaboración del presente informe estuvo integrado por Adriana Molas, Luis Eduardo Morás y Luis Pedernera, se realizó en consulta y grupos focales de trabajo con las organizaciones integrantes de nuestra coalición de seguimiento a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

### **Valoraciones positivas:**

En primer término, debemos realizar un reconocimiento al proceso iniciado por nuestro Estado de cumplir con los compromisos contraídos internacionalmente, en particular, la presentación de informes a los diferentes Comités. En concreto, valoramos mucho las acciones de nuestra cancillería a través de la Dirección de Derechos Humanos en poner a punto los informes pendientes, que en su mayoría datan de fines de la década de los 90. Si bien el Estado uruguayo debía presentar en el año 2011 un informe consolidado y eso no ocurrió, valoramos igualmente que en el proceso de construcción del presente informe oficial y a instancias de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, esta vez el proceso se realizó con una instancia de presentación del informe a las organizaciones sociales.

El Uruguay transita un período donde los indicadores dan cuenta de una bonanza económica, un índice de desocupación en torno del 6 %, y una ampliación de la cobertura en la seguridad social entre otros factores positivos. El aumento de la inversión en políticas sociales, en educación y la reducción de los indicadores de pobreza son buenos alicientes.

Pero, como expondremos en este informe, en un país con una particular pirámide demográfica en donde los niños son pocos, existen dos datos altamente preocupantes que son:

- 1- a pesar de los logros en los indicadores socioeconómicos, la pobreza sigue estando concentrada en niños menores de 6 años
- 2- los niños y adolescentes siguen siendo los más criminalizados por la sociedad

### **Pobreza**

Según información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) pese a la reducción de la pobreza ésta aún continúa concentrada en los niños de más corta edad. De acuerdo al INE: *"La situación de pobreza continúa afectando en mayor medida a las generaciones más jóvenes y en particular a los niños en edad escolar. No obstante lo anterior, para el total del país, la proporción de niños menores de 6 años por debajo de la LP ha disminuido. Entre 2011 y 2012 pasa de 26,1 por ciento a 24,5 por ciento. También se reduce la pobreza para el grupo de 6 a 12 años, pasando de 24,9 por ciento a 23,3 por ciento. A pesar de haberse reducido la pobreza en*

los tramos etáreos más críticos, sigue siendo notoria las diferencias entre los más jóvenes y las personas mayores de 18 años de edad. Para aquellos que tienen entre 18 y 64 años la incidencia de la pobreza no alcanza el 10 por ciento de las personas, para el total del país, mientras que los menores de 18 años la estimación puntual de la pobreza supera el 20 por ciento, siendo los menores de los que alcanzan el mayor porcentaje (24,5 %). En otras palabras, esto significa que si consideramos 1.000 niños menores de 6 años 245 son pobres, mientras que si tomamos 1.000 personas mayores de 18 años, 100 son pobres<sup>2</sup>.

**Cuadro 1: Incidencia de la pobreza en personas por área geográfica y grupos de edades (%)**

	Personas					
	Total país	Total país (5000+)	Montevideo	Interior		
				Localidades de 5.000 + hab.	Localidades de menos 5.000 hab.	Zonas rurales
	%	%	%	%	%	%
<b>Total</b>	12,4	13,1	16,7	10,1	10,7	4,1
<b>Menores de 6 años</b>	24,5	26,4	35,3	19,2	16,3	...
<b>6 a 12 años</b>	23,3	24,9	33,2	18,9	19,4	...
<b>13 a 17 años</b>	20,4	21,3	29,6	16,0	20,8	...
<b>18 a 64 años</b>	9,9	10,4	13,1	8,1	8,4	...
<b>65 años y más</b>	3,2	3,5	5,0	2,1	...	...

Fuente: ECH 2012

En el total del país, los menores de 6 años bajo la LI se estimaron en 1,4 por ciento para los jóvenes entre 6 a 12 años, y para quienes tienen entre 13 y 17 años, se estimó una incidencia del 1,1 por ciento y 1,0 por ciento respectivamente para el total del país. A partir de los 18 años el indicador se ubica por debajo del medio punto porcentual (0,4%)<sup>3</sup>.

**Cuadro 2: Incidencia de la indigencia de personas por área geográfica por grupos de edad. 2012(%)**

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística. Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso Año 2012, Versión revisada al 15 de abril de 2013.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística. Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso Año 2012, Versión revisada al 15 de abril de 2013.

	Personas					
	Total país	Total país (5000+)	Montevideo	Interior		
				Localidades de 5.000 + hab.	Localidades de menos 5.000 hab.	Zonas rurales
	%	%	%	%	%	%
Total	0,5	0,6	0,7	0,5	...	...
Menores de 6 años	1,4	1,6	...	...	...	...
6 a 12 años	1,1	1,2	...	...	...	...
13 a 17 años	1,0	1,1	...	...	...	...
18 a 64 años	0,4	0,4	0,4	...	...	...
65 años y más	...	...	...	...	...	...

Fuente: ECH 2012

### Reformas al Código de la Niñez y la Adolescencia

En el periodo 2010/2013 se han sucedido una serie de cambios legislativos que han impactado fuertemente en lo que se denomina sistema de responsabilidad adolescente y que han rebajado sustancialmente garantías presentes en el Código aprobado en el año 2004. A nivel legislativo se creó una Comisión Bicameral a la cual se encargó el estudio y elaboración de respuestas para atender esta temática. La Comisión Bicameral recibió a diferentes actores gubernamentales, judiciales, académicos, organismos intergubernamentales y de la sociedad civil. A partir de los elementos recogidos por la Comisión se aprueban una serie de reformas legales que se inscriben en una línea que, en general, se aleja de los estándares alcanzados con el Código de la Niñez y la Adolescencia del año 2004.

El efecto, la Ley 18.777 del año 2012, crea un registro de antecedentes para los adolescentes que cometen determinados delitos, aumenta el plazo para dictar sentencia en algunas situaciones y crea una nueva figura penal, la “tentativa de hurto” que se castigará con pena no privativa de libertad. Si bien el escenario podía haber sido más duro, no dejan de inquietar las reformas acordadas. Particularmente porque las evaluaciones sobre la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) que se han realizado a la fecha indican que las mejoras a la legislación deben orientarse en una línea de fortalecer aquellos aspectos vinculados a la protección de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes. Como en el caso de aquellas normas que aún mantienen el esquema tutelar en la forma de trato e intervención, en particular destacamos el artículo 117 del CNA o disminuyendo los márgenes de discrecionalidad que permite particularmente en sus artículos 91 y 86 del mismo cuerpo normativo. La clara tendencia sigue siendo la de profundizar el debilitamiento de los derechos reconocidos por el CNA, especialmente con la aprobación de la Ley de Procedimientos Policiales, instaurada en la pasada administración.

La nueva ley reformó también el margen temporal para la aplicación de medidas cautelares en particular la detención preventiva, llevándolas de 60 a 90 días, cuando de la información que se cuenta los 60 días no significaban un gran problema en términos de procedimiento. Siguen predominando criterios adultocéntricos sobre temas especialmente sensibles en el terreno de la infancia, en este caso, con el aumento del plazo para las medidas cautelares privativas de libertad.

Finalmente, las señales que se dan en la línea de reforzar el enfoque punitivo se corona con la penalización de la tentativa de hurto, contrariando lo pautado incluso por la Convención sobre los Derechos del Niño, en especial su artículo 40.3.b que indica: *"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e Instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:(...) b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales"*.

Nuestro sistema político desestima un camino ensayado en otros países y con buenos resultados de no judicialización y de instalación de formas alternativas de enfrentar los diferentes conflictos que se presentan. Y lo recalamos particularmente porque en esta conducta punible –tentativa de hurto- donde el daño es de escasa relevancia y la potencialidad que presenta para instalar métodos como la mediación para componer el conflicto e iniciar procesos interesantes de responsabilización por el daño provocado, parece no ser de interés para afrontar este tipo de problemáticas.

A su vez desde el Poder Ejecutivo a mediados de 2012 se presenta el documento *"Estrategia por la vida y la convivencia"*. Allí se valora el emergente de la violencia en las relaciones cotidianas y se proponen una serie de medidas a implementar para atender cuestiones de "convivencia y seguridad". Entre estas se destaca una nueva modificación al Código de la Niñez y la Adolescencia señalada de la siguiente forma:

*"Modificaciones al Código de la Niñez y de la Adolescencia en lo que refiere a la normativa que rige para los menores infractores. Requiere proyecto de ley"*

En este marco es que el Poder Ejecutivo remite un proyecto de ley que entre sus principales cambios propone:

- 1- un proceso abreviado,

- 2- determina la privación de libertad en delitos gravísimos por un año inexcusable,
- 3- elevar los antecedentes a los juzgados penales de mayores para investigar a los adultos responsables,
- 4- Así también se encomienda al Poder Ejecutivo conformar una comisión para la redacción de un proyecto de “Ley de Responsabilidad Penal Adolescente”.

Este contexto, caracterizado por una excesiva punitividad, determina fuertemente algunas de las cuestiones que observamos en el recorrido por los centros de detención y de privación de libertad, tarea que realizamos periódicamente en nuestro rol de observadores.

### **La criminalización de la infancia**

Somos de los países que en el contexto regional presentamos las tasas de homicidios más bajas, es decir no somos un país con un nivel de violencia extrema. Sin embargo la población se siente muy insegura y reclama políticas de mano dura.

Diversos factores confluyen en la configuración de este estado de la opinión pública, pero entre estos es indudable que la sobreexposición en algunos medios de prensa<sup>4</sup> sobre la participación de los adolescentes en la comisión de delitos y el uso que hacen de ella algunos actores políticos han tenido efectos en el imaginario social que responsabiliza casi exclusivamente por el estado de inseguridad a los adolescentes.

Si bien la generación de este clima exacerbado de inseguridad puede ser cuestionado, tanto por los índices de homicidios existentes, como por los datos provenientes del Poder Judicial que muestran una estable y reducida participación de menores en la comisión de los delitos totales, el sistema político ha acompañado las demandas de punitividad formuladas por la opinión pública y los editoriales de importantes medios de comunicación. El resultado ha sido una creciente punitividad que constantemente eleva el número de adolescentes privados de libertad.

Este panorama recrudece con la aprobación de la **ley 19.055** que agrava penas, convirtiendo a la privación de libertad en regla al establecer que no pueden ser excarcelables por el plazo de un año los adolescentes que comentan delitos gravísimos. Es preocupante la regresividad que

---

<sup>4</sup> Es altamente indicativo los datos surgidos del informe “Adolescentes en Conflicto con la Ley Monitoreo de medios Informe de resultados Enero – Junio 2011” de la agencia Voz y Vos, en donde se indica: “Lo cierto es que mientras en todo el 2009 las notas dedicadas al tema “Derechos y Justicia” en la metodología Voz y Vos, fueron cerca de 200, apenas en esta primera mitad del año 2011, las mismas llegaron a casi 500, lo que hace esperar que a fin de año el número posiblemente se aproxime al millar. Un crecimiento del 500%.”

esta viviendo el país en aquellos buenos estándares logrados por el Código de la Niñez y Adolescencia que se están desmoronando y la insistencia en volver a la privación de libertad en la primera respuesta hacia los adolescentes tal como se desprende del cuadro comparativo siguiente:

Cuadro 3<sup>5</sup>:

Menores de 18 años detenidos en institutos penitenciarios  
Países seleccionados, 2004, y Uruguay, 2011. En valores absolutos y proporción sobre la población de la misma edad

	Menores de 18 años privados de libertad	Población menor de 18 años (en miles)	Proporción de menores privados de libertad
Irlanda del Norte	71	452	1 cada 4.000
Inglaterra y Gales	2335	13.044	1 cada 4.166
Escocia	196	1.263	1 cada 4.347
Francia	797	14.908	1 cada 12.500
Irlanda	54	981	1 cada 12.600
Belgica	101	2.589	1 cada 16.866
Holanda	130	4.048	1 cada 20.600
Italia	471	14.330	1 cada 20.000
España	175	10.338	1 cada 50.000
Finlandia	7	1.302	1 cada 100.000
Noruega	11	1.121	1 cada 100.000
Uruguay (2011)*	447	877	1 cada 1.963

\* Memoria Anual del INAU 2011, adolescentes en Semej, internación de 24 horas. Los datos de población representan a las personas de 0 a 17 años y 364 días.

Fuente: Los datos, salvo los de Uruguay, fueron extraídos de Associazione Antigone, *Ragazzi dentro. Primo rapporto sugli istituti penali per minori*, disponible en <http://www.innocentievazioni.net/upload/files/Ragazzi%20dentro.pdf>, 2011, que a su vez lo tomó de J. Graham y C. Moore. "Beyond welfare versus justice", en J. Junger-Tas y S. Decker, *International handbook of Juvenile Justice*, Dordrecht: Springer, 2005, p. 90. Para Uruguay, Censo 2011.

### La campaña por la baja de la edad de imputabilidad

En este escenario se encuentra instaurado el debate para rebajar la edad de imputabilidad, pretendiendo aplicar a los adolescentes que cometen delitos el derecho penal de adultos a partir de los 16 años de edad. Para ello, junto a las elecciones nacionales, se plebiscitará una reforma a la Constitución de la República que plantea juzgar como adultos a los adolescentes de entre 16 y 18 años. El eventual triunfo de esta reforma constitucional comprometería seriamente los derechos de los adolescentes en el país.

<sup>5</sup> Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012 / Álvaro Arroyo [et al.] Montevideo: UNICEF-Uruguay, oct. 2012

## La privación de libertad

Es la sanción mas utilizada por los jueces y es altamente preocupante su utilización como medida cautelar. Esta situación, se suma a las condiciones de la privación de la libertad que a la fecha y desde hace más de 20 años presenta problemas estructurales que las diferentes administraciones no han sabido resolver. Entre ellos destacamos:

- a- ausencia de planes y programas por centro y personalizados a cada adolescente,
- b- encierro que supera en la mayoría de los centros las 20 horas,
- c- nula inserción comunitaria,
- d- medicación psiquiátrica suministrada como mecanismo de control y para sobrellevar el encierro y no como tratamiento a temas de salud.

Destacamos la reciente creación del SIRPA (Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente) que ha sido una señal dada por todo el sistema político en relación a la temática con muchos recursos económicos.

Sin embargo, nos preocupa que aun no se conozcan planes de trabajo y sólo anuncios o iniciativas puntuales que no abordan el tema de los adolescentes en conflicto con la ley en términos de sistema.

Así preocupan las señales dadas en términos de contratación de nuevos trabajadores que se ha hecho rebajando requisitos para acceder a los mismos, bastando solamente en uno de sus últimos llamados el tener enseñanza primaria completa. Tal situación es contraria a la observación formulada por el Comité que indicaba: *El Comité exhorta al Estado parte a que vele por la efectiva aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia mediante estructuras institucionales adecuadas y el suministro de recursos humanos y económicos adecuados*<sup>6</sup>.

En este escenario, el comienzo de la aplicación de las medidas privativas de libertad en forma preceptiva para determinados delitos, previstas por la nueva ley, ha determinado un incremento exponencial de la privación de la libertad. Cuando la media histórica se

---

<sup>6</sup> COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN. Observaciones finales: URUGUAY, CRC/C/URY/CO/2, 8 de junio de 2007.

encontraba situada entre 300 y 350 adolescentes, actualmente alcanzan las 550 plazas y las proyecciones son de superar las 800 para el año 2014.<sup>7</sup>

También nos preocupa la falta de apoyo a los programas de medidas socioeducativas no privativas de libertad. El efecto de la reforma ha determinado una merma drástica en las derivaciones de adolescentes a estos programas y la consecuencia inevitable de no mediar un cambio urgente, será el cierre de los mismos y la migración de todo el personal capacitado a otras áreas laborales.

Por último, queremos destacar en relación a malos tratos, tortura y régimen disciplinario que hemos tomado conocimiento de numerosos testimonios de malos tratos y tortura. Recibimos testimonios y denuncias de prácticas de requisas, tactos vaginales, prácticas que organismos de derechos humanos han condenado y equiparado a una violación.

En tal sentido y a pesar de las críticas, no existe una política determinada a revertir tales prácticas. Lo habitual es desacreditar la posibilidad de que lo que el adolescente denuncia sea verdad y generalmente las autoridades de los centros apelan a descalificar el testimonio. Ante estas denuncias y para el caso de abrirse algún sumario administrativo, generalmente discurren sin ninguna consecuencia sancionatoria para el denunciado, alentando la impunidad y la reiteración de estas conductas. En tal sentido, la separación del cargo y la ubicación en lugares donde las posibilidades de contacto con adolescentes por parte del presunto maltratador sean mínimas, no es una práctica extendida.

#### **Detenciones policiales y malos tratos**

Al Comité le sigue preocupando el alto número de detenciones policiales realizadas sobre niños. En particular ha recibido información de sus organizaciones, de operativos realizados sobre niños, niñas y adolescentes que se encontraban dirigiéndose hacia, o en actividades en el marco de los proyectos de trabajo que mantienen con diferentes organizaciones del Estado (MIDES, INAU, IMM). Se nos informó que los procedimientos distaron mucho de hacerse con las garantías que deben rodear una detención policial, fueron detenidos por su aspecto y en el marco de esa detención en la vía pública fueron destratados física y verbalmente. Así también, se indicó a los operativos de saturación como un momento de extrema tensión y violencia en los barrios donde se realizaran, lugares donde existen organizaciones desarrollando acciones de tipo educativa.

---

<sup>7</sup> <http://historico.elpais.com.uy/121231/pnacio-685427/nacional/sirpa-teme-saturacion-por-nueva-norma/>

También tenemos testimonios creíbles de detenciones y prácticas de tortura en seccionales policiales de adolescentes sospechados de haber cometido delitos y más recientemente de niños y niñas en situación de calle que han llegado a denunciar golpizas y prácticas de tortura que incluye la modalidad conocida como submarino seco y húmedo.

En algunos casos las organizaciones han canalizado por los medios formales correspondientes estas denuncias al Ministerio del Interior y la justicia, pero las investigaciones son lentas y muchas veces no avanzan en determinar responsabilidades. En ese sentido informamos que la ley 18.315 (procedimiento policial) en su artículo 5, derogó el sistema de garantías previsto en el Código de la Niñez y Adolescencia y ha significado un grave retroceso en la materia.

### **Participación**

Si bien desde algunas instancias del Estado se ha promovido la participación infantil (INAU lleva adelante el programa PROPIA) falta aún que la participación sea incorporada como un eje fundamental en la gestión de la política pública. En tal sentido la educación todavía tiene un gran deber en la materia. Recordamos que la nueva Ley de Educación (No. 18.437) promueve la creación de Consejos de Participación en su *Artículo 76. (Concepto).*- *En todo centro educativo público de Educación Inicial, Primaria, Media Básica y Media Superior y Educación Técnico-Profesional, funcionará un Consejo de Participación integrado por: estudiantes o participantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad.*

Los mismos prácticamente no se han instalado o presentan graves deficiencias al momento de incorporar a los alumnos y las familias, por lo que urge que el gobierno desarrolle una política pública de participación en todos los aspectos de las instituciones.

### **Consejo Nacional Honorario y Consultivo de Niñez y Adolescencia**

El Consejo creado por el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) es una instancia que desde las organizaciones de la sociedad civil consideramos privilegiada para la articulación de las políticas públicas de infancia pues es un espacio de convergencia de dependencias estatales, poder judicial, gobiernos municipales y sociedad civil. Sin embargo, a la fecha su funcionamiento presenta matices importantes en cuanto al mandato establecido en el artículo 214 del Código de la Niñez y la Adolescencia (ley 17.823)<sup>8</sup>. Por lo que consideramos que debe

<sup>8</sup> Artículo 214. (Competencia).- El Consejo que se crea, tendrá competencia a nivel nacional. Sus fines serán: 1) Promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia, diseñadas por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema. 2) Elaborar un documento anual que contemple lo establecido en el numeral anterior. 3) Ser oído preceptivamente en la elaboración del informe que el Estado debe elevar al Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (artículo 44 de la Constitución de la República, la Convención sobre los Derechos del Niño). 4) Opinar, a

contar con un presupuesto propio y un plan de trabajo de acuerdo a lo establecido en la ley que realce su mandato, así como avanzar en su fortalecimiento y la participación de todos los actores. Tal como fue observado en el último informe de Recomendaciones del Comité: *El Comité recomienda al Estado parte que asegure la asignación de recursos económicos y humanos estables y adecuados para el Consejo Honorario Consultivo para poder cumplir con su mandato de coordinación de políticas para la promoción de los derechos del niño*<sup>9</sup>.

### **Rol y función del INAU**

En términos de institucionalidad de infancia, el país necesita generar un gran debate. Actualmente y de acuerdo al Código de la Niñez el órgano al que se le asigna la competencia en rectoría de infancia es el INAU<sup>10</sup>, mas allá de la proclamación de esta dependencia del Estado como rectora debemos señalar que la misma tiene sus orígenes en el viejo código tutelar de 1934, con algunos cambios administrativos ocurridos en el año 1988 cuando pasa a llamarse Instituto Nacional del Menor (INAME). Durante el debate parlamentario que dio lugar a la ley 17.823 el INAME pasó a denominarse INAU<sup>11</sup>, sin que ocurra un verdadero cambio en la

---

*requerimiento expreso, sobre las leyes de presupuesto, rendición de cuentas y demás normas y programas que tengan relación con la niñez y adolescencia.*

<sup>9</sup> COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN Observaciones finales: URUGUAY, CRC/C/URY/CO/2, 8 de junio de 2007.

<sup>10</sup> Artículo 68. (Competencia del Instituto Nacional del Menor).- El Instituto Nacional del Menor es el órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia, y competente en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y, su vínculo familiar al que deberá proteger, promover y atender con todos los medios a su alcance. Deberá determinar, por intermedio de sus servicios especializados, la forma de llevar a cabo la implementación de las políticas a través de distintos programas, proyectos y modalidades de intervención social, públicos o privados, orientados al fortalecimiento de las familias integradas por niños y adolescentes y al fiel cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 12 y 19 de este Código. Previos diagnósticos y estudios técnicos, deberá velar por una adecuada admisión, ingreso, atención, derivación y desvinculación de los niños y de los adolescentes bajo su cuidado. La incorporación a los distintos hogares, programas, proyectos y modalidades de atención se realizará habiéndose oído al niño o al adolescente y buscando favorecer el pleno goce y la protección integral de sus derechos. Procurará que todos los niños y adolescentes tengan igualdad de oportunidades para acceder a los recursos sociales, a efectos de poder desarrollar sus potencialidades y de conformar personalidades autónomas capaces de integrarse socialmente en forma activa y responsable. Las acciones del Instituto Nacional del Menor deberán priorizar a los más desprotegidos y vulnerables. Los adolescentes que, estando a disposición del Instituto Nacional del Menor, alcancen la mayoría de edad serán orientados y apoyados a efectos que puedan hacerse cargo de sus vidas en forma independiente. Las personas con capacidad diferente que alcancen dicha mayoría, estando a cuidado del Instituto Nacional del Menor, podrán permanecer bajo su protección siempre y cuando no puedan ser derivadas para su atención en servicios o programas de adultos. El Instituto Nacional del Menor fiscalizará, en forma periódica, las instituciones privadas a las que concurren niños y adolescentes, sin perjuicio de la competencia de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Asimismo fiscalizará toda institución privada, comunitaria o no gubernamental con la que ejecute programas bajo la modalidad de convenios. Deberá también incorporar en todos los programas que gestione, en forma directa o en la modalidad de convenio, un enfoque comprensivo de las diversas situaciones familiares de los niños y adolescentes. Toda fiscalización deberá ser realizada por equipos multidisciplinarios de profesionales a efectos de evaluar la situación en que se encuentran los niños y adolescentes, así como el trato y formación que se les da a los mismos, de acuerdo a los derechos que éstos tienen y a las obligaciones de dichas instituciones. El Instituto Nacional del Menor podrá formular observaciones y efectuar las denuncias que correspondan ante las autoridades competentes, por la constatación de violaciones de los derechos del niño y adolescente, sin perjuicio de lo preceptuado por el artículo 177 del Código Penal (omisión de los funcionarios en proceder a denunciar los delitos).

<sup>11</sup> Paradójicamente en el tratamiento legislativo el viejo INAME es tratado de esa forma en todo el articulado y se nombra INAU (Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay) recién en el antepenúltimo artículo: Artículo 223. (Nueva denominación).- A partir de la promulgación de este Código, el Instituto Nacional del Menor (INAME) pasará a denominarse "Instituto del Niño y Adolescente

lógica de pensar los derechos del niño. Sigue siendo una institución que interviene sobre una porción de la infancia, en general la infancia pobre, abandonada y delincuente y por lo tanto imbuida de esa lógica tutelar en sus formas de trabajo y enfoques.

Así también podemos indicar que pese a que en la pasada administración se llevó adelante una profunda reforma del sistema de salud que se sostiene en un sistema nacional integrado de salud, el INAU sigue contando con una División Salud que no forma parte de este sistema integrado de salud. Este aspecto dificulta la atención en algunas áreas de salud de las poblaciones atendidas por este Instituto y lo convierte en un órgano que reproduce a nivel micro servicios inhibiendo, por ejemplo, la circulación social de los niños por los servicios públicos por donde pasan la mayoría de los uruguayos.

También debemos indicar el fuerte peso burocrático de este instituto que termina conspirando contra la efectivización de los derechos de los niños. Por ejemplo, dados los plazos burocráticos y la importancia que se le da al trámite administrativo por sobre la satisfacción de derechos humanos de los niños, convierten al interés superior en un enunciado sin efectos concretos en la vida cotidiana que reconozca que los tiempos de los niños no son los tiempos de las burocracias estatales.

El país debe revisar su institucionalidad de infancia desde una perspectiva de derechos humanos y las condiciones sociales y económicas son un factor que deben ayudar a dar ese salto cualitativo en términos de políticas de niñez. Por ello, es altamente preocupante la ausencia de un sistema de protección orientado privilegiadamente hacia los derechos del niño.

En tanto no se debata la necesidad de una institucionalidad que contemple a la infancia en su integralidad, los esfuerzos serán sesgados y dirigidos únicamente a los sectores de la población que se caen del sistema. En el sistema actual de INAU hay anquilosamiento y fragmentación de la acción que conspira contra las buenas intenciones generando desconfianza.

### **La Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA)**

En el periodo de gobierno pasado se procesó un debate nacional en el que participaron actores de gobierno, académicos, partidos políticos, organizaciones sociales e inclusive los propios niños. Fue un proceso interesante y movilizador que se planteó una estrategia nacional para la

---

*del Uruguay" (INAU), manteniendo su carácter de servicio descentralizado a todos sus efectos y competencias. Desde la publicación oficial de este Código, se incluirá en el texto la denominación del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)."*

infancia con un horizonte de 30 años. Dicho proceso fue una experiencia interesantísima de convergencia de pluralidad de actores para pensar una política de Estado de largo plazo.

Ese proceso de amplia participación social fue tomado y llevado adelante en este periodo de gobierno exclusivamente por el Poder Ejecutivo a través del Consejo de Políticas Sociales y ha perdido la potencialidad que congregó a pensarlo y debatirlo y que fue su amplia convocatoria. Las organizaciones sociales no hemos participado de la definición del plan quinquenal 2010-2015 y tampoco hemos tenido participación e incidencia en su ejecución. Pese a haberlo reclamado y planteado que el mismo se ejecutara desde las competencias que el Consejo Nacional Honorario y Consultivo de Niñez y Adolescencia tiene.

Consideramos que el mismo debe ser retomado desde su idea inicial y volver a ser un elemento convocante y congregante que privilegie la instancia del Consejo Honorario para que este pueda plasmar su mandato legal.

#### **Derecho a vivir en Familia y sistema de cuidados.**

Si bien desde el Poder Ejecutivo se han desarrollado fuertemente las políticas sociales que redundaron en la reducción de la indigencia y pobreza, aún no se visualizan políticas que impacten en que la familia sea el lugar natural para el crecimiento de los niños y sea apoyada para que pueda cumplir ese rol dentro de la sociedad. En tal sentido, la legislación es débil y con resabios de las leyes previas a la Convención de los Derechos del Niño, en relación a situaciones de pérdida de cuidado parental o riesgo de llegar a ésta. Si bien en el CNA se establece el derecho del niño a vivir con su familia y la responsabilidad del Estado como garante de éste, mediante apoyo a la familia de origen, no se reglamenta claramente cómo se da este apoyo ni cómo se garantiza que la separación familiar sea una medida que se tome como último recurso. Existe gran cantidad de servicios sociales pero centrados en los individuos (mujeres, niños, adolescentes) que no están enfocados en la familia como unidad, sino que ésta se incluye, en el mejor de los casos, como algo aledaño. Esta realidad no contribuye a la lógica del Fortalecimiento Familiar como trabajo para prevenir la separación. En este sentido, preocupa que el Sistema Nacional de Cuidados que se estaba diseñando desde el Ministerio de Desarrollo Social, no haya podido concretarse por falta de recursos.

Lamentamos reiterar que la mayoría de los servicios existentes se encuentran centralizados en Montevideo y Zona Metropolitana, lo que dificulta que en el interior del país se aborden algunas situaciones de riesgo de pérdida de cuidado parental multicausales. Preocupa además la gran fragmentación institucional en el sistema de protección infantil, incluso a la interna del

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. En una investigación realizada por Aldeas Infantiles en 2009-2010, surgen como principales causas de pérdida de cuidado parental en Uruguay los problemas de salud mental, incluyendo adicciones, de las personas que cuidan; problemas económicos, sobre todo de vivienda, y violencia doméstica; presentando muchas de las situaciones más de uno de estos factores actuando a la vez. Todos estos factores son prevenibles y abordables, pero para que no sobrevengan en separación familiar deben ser trabajados desde una perspectiva integral, lo que requiere mayor articulación entre los organismos estatales existentes y en la estructura interna de INAU.

### **Administración de Justicia**

Es necesario avanzar en la profesionalización del sistema de justicia. En tal sentido la formación permanente de jueces de adolescentes y de familia especializada, así como también de fiscales y defensores debe ser objeto de una política planificada de largo plazo que contribuya a fortalecer un sistema con roles claramente definidos y en igualdad de condiciones para ejercer la acusación y la defensa en juicio.

También es necesario la especialización de los jueces de adolescentes del interior del país que hoy manejan doble o triple competencia (penal de adultos, penal adolescentes y algunos casos aduana) y muchas veces terminan trasladando esquemas del proceso adulto al de adolescentes. Es conveniente además crear una segunda instancia específica para el proceso penal de adolescente, pues hoy las apelaciones son competencia de Tribunales de Familia y estos tribunales, cuya actividad central son cuestiones del derecho de familia, no son el órgano apropiado para dirimir cuestiones penales en donde está en juego la libertad del individuo.

En Uruguay el sistema de justicia penal adolescente es de una mixtura carácter inquisitivo/acusatoria y **regido** por un Código que regula relaciones jurídicas no penales (Código General del Proceso). En 2013 se creó un comité designado por el Poder Ejecutivo para reformar el sistema de Justicia Penal Juvenil, donde la sociedad civil y los órganos intergubernamentales no fueron convocados a opinar. El proyecto presentado al parlamento por el Poder Ejecutivo a mediados del año 2013 presenta serias deficiencias en términos de garantías como por ejemplo la posibilidad de que los niños sean interrogados en sede policial y el más grave es el aumento de penas que el proyecto eleva a 10 años<sup>12</sup>

### **Niños, violencia y trata de personas**

---

<sup>12</sup> Actualmente el Código de la Niñez y la Adolescencia plantea un máximo de 5 años

Si bien el país desde 2007 avanzó en el marco normativo de abordaje del maltrato y el castigo físico y el delito de trata de personas, la generación de mapas de ruta y protocolos de actuación en áreas como la educación, así como la creación de los Juzgados de Delito Organizado y de fiscalías y defensorías especializadas, entre otras medidas que contribuyeron a una mayor visibilidad de estas problemáticas, queda un largo camino por recorrer.

Aun no se cuenta con datos desagregados sobre infancia y estas problemáticas, así también existe una dificultad para la visualización de la violencia doméstica y aceptación de los protocolos y mapas por parte de las instituciones y operadores. Faltan todavía equipos técnicos y herramientas adecuadas (capacitación de operadores, efectivización de coordinaciones interinstitucionales e inversión adecuada), primando intereses adultos y burocracias institucionales por sobre la atención a la temática.

En el marco de la línea de acción “Modelos de Atención” del Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia víctima de violencia (SIPIAV) se han generado Mapas de Ruta de Enseñanza Primaria, del Sistema de Salud, del Ministerio del Interior, el Protocolo de actuación del INAU y el Protocolo de Intervención para la Enseñanza Media.

Dichos instrumentos se dirigen a la protección de los derechos de NN y A víctimas de Violencia Doméstica pero no incorporan lineamientos de acción para NN y A víctimas de otras formas de violencia, en especial la violencia institucional y estructural. La producción de Protocolos y Mapas de Ruta ha tenido mayor desarrollo dentro de las acciones realizadas desde el SIPIAV, sin embargo, la implementación de los mismos no refleja transformaciones significativas en las acciones de protección de las propias instituciones. Dichos Mapas y Protocolos son percibidos por los operadores como herramientas de difícil aplicación ya que se basan en articulaciones institucionales que no están fluyendo de modo adecuado y en recursos humanos capacitados con los que no se cuenta actualmente.

El Comité siente la necesidad de que la temática violencia contra la infancia, se cruce en la reflexión del debate sobre el sistema de cuidados, entendiendo que las políticas de cuidados están estrechamente vinculadas. Pensando además que la participación de la sociedad civil ha sido tangencial en este proceso, la jerarquización del tema es una debilidad, no existe política

pública en tanto se sigue trabajando con “lo que hay” y hacerlo desde esa premisa no es la solución<sup>13</sup>.

En materia de trata y explotación sexual la situación permanece aún oculta e invisibilizada a nivel de la sociedad y hace falta el desarrollo de institucionalidades fuertes y con capacidad para investigar y perseguir este tipo de conductas así como mecanismos de protección a las niñas y niños víctimas de trata y explotación sexual. Así también el país debe avanzar en deconstrucción cultural que justifica al explotador sexual o “cliente” y desacredita a la víctima.

### **Niños en situación de calle**

El sistema de amparo está marcado por una lógica punitiva, y en esta dinámica los procedimientos policiales son un nudo duro en las formas de trato de estas poblaciones. Así también la falta de claridad en las funciones de protección social de las instancias establecidas en la administración, opera silenciosamente en una lógica que vulnera más derechos. Por ejemplo, hemos tomado conocimiento que el Centro de Estudio y Derivación, lugar de entrada al sistema de protección de INAU, en cierto momento implementó un sistema que consistía en que los niños para solicitar amparo tenían que concurrir a una seccional policial primero y luego desde allí ser trasladados a este centro de ingreso. Este mecanismo colocaba a los niños y niñas en posiciones de extrema vulnerabilidad.

Así también y pese a los esfuerzos realizados pervive una lógica de programas focalizados que termina siendo paliativo porque no genera modificaciones en las instituciones. Las instituciones no coordinan entre sí y muchas veces son los operadores y organizaciones de los Programas Calle que deben interceder para destrabar y posibilitar instancias de coordinación y diálogo entre agencias del estado que deberían dar respuesta y estar aceitadas en su funcionamiento para atender problemas puntuales. Se suman programas pero en términos de derechos estos no se concretan y se vuelve a un funcionamiento sin lógica o asistemático de múltiples intervenciones descoordinadas.

No hay un cambio en relación a los beneficiarios, algo que sea nuevo, que agregue. Muchas de las situaciones de vulnerabilidad experimentadas mantienen las mismas condiciones (apoyo a madres jóvenes, albergues, refugios) y siguen una lógica asistencial y no de promoción de sujetos dignos. Y allí es donde se vuelven evidentes que no hay avances para la población en

---

<sup>13</sup> Tal como lo anotamos cuando nos referimos al INAU, no pueden solamente generarse cambios en la nomenclatura de las instituciones, se debe trabajar en una transformación real de la política pública y el rediseño institucional

situación de calle en relación a los aspectos más duros del problema vivienda, trabajo, etc. Los problemas de calle son la indigencia y eso no se soluciona con la multiplicación de los Programas Calle.

Así también hay una fuerte tendencia a la medicalización que se usa como estrategia de control dentro de los hogares, incluso muchas veces por “problemas” de convivencia dentro del hogar se usa la internación en centros de tratamiento para agudos (clínicas psiquiátricas) muchas veces sin informe psiquiátrico o médico.

#### **a) Sistema de Información y registro de INAU**

Expresamos nuestra preocupación por el mecanismo establecido para recopilar información sobre la población que atiende el INAU. Desde hace un tiempo hemos recibido diferentes consultas y planteos de preocupación por el nuevo sistema instaurado para registrar a la población atendida por INAU denominado SIPI. Particularmente nos preocupa la información solicitada que en muchos aspectos afecta la intimidad del niño y su familia así como los eventuales usos de la misma. También preocupa la sobrevaloración o preeminencia del instrumento para poder acceder a los beneficios en tanto, se nos ha indicado en diferentes oportunidades “si tiene Sipi accede, sino no”. Es decir, la herramienta perversamente genera procesos burocráticos en donde se privilegia lo administrativo sobre los derechos que se quieren atender. Finalmente, llamamos la atención del Comité por una tendencia fuertemente presente sobre el uso del lenguaje de los derechos del niño con poco impacto en la acción. En tal sentido es indicativo el acápite de los formularios de este registro que indican “creación del sujeto de derecho” que paradójicamente indican el ser sujeto en tanto se esta registrado en el Sistema de Información de INAU.

#### **b- DED espacio inadecuado para niños**

Hemos visitado sobre fines de 2010 el DED (Centro de Derivación, Estudio y Diagnóstico por su nueva designación) y consideramos ese lugar inadecuado para el alojamiento de niños, niñas y adolescentes. La infraestructura requería atención urgente, especialmente la sede que se encuentra en la calle Fernández Crespo. Asimismo se recorrió la nueva sede ubicada en la calle Cerro Largo y debemos indicar que es altamente preocupante la preeminencia de aspectos custodiales y de seguridad (rejas, candados, y celdas) por sobre otros que deberían ser el centro en la atención a niños que provienen de situaciones de extrema vulnerabilidad como lo son niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato, abuso, o en calle, entre otras situaciones.

#### **Educación**

La nueva ley de Educación (No. 18.437) es identificada como un avance importante en cuanto a las responsabilidades que debe asumir el Estado en cuanto al respeto y promoción de los derechos humanos desde la educación. Así también su proceso de discusión que involucró a todo el país y todos los actores que se nuclearon en el Debate Nacional por la Educación.

El artículo 1º de la referida ley, declara de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, en tanto derecho humano fundamental, a la vez que se obliga a garantizar y promover una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa. El artículo 2 reconoce el carácter de bien público y social de la educación y los artículos 3, 4 y 40.1, entre otros, priorizan el lugar que los derechos humanos ocupan en las metas y orientaciones de la educación. El artículo 7, ampliando lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución (que establece la obligatoriedad de la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial), establece la obligatoriedad de la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. Consigna que, a esos efectos, se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica. Por su parte, establece la obligación de padres, madres, o responsables legales de niños, niñas y adolescentes, de inscribirlos en un centro de enseñanza y observar su asistencia y aprendizaje.

El rol del ámbito educativo en potenciar el ejercicio y goce de los derechos del niño es de vital importancia. En tal sentido, el sistema educativo sigue siendo débil en cuanto a generar condiciones para el ejercicio del derecho establecido en el artículo 12 de la CDN (escuchar a los niños y tomar en cuenta su opinión). Esta circunstancia es especialmente preocupante en la enseñanza. A ese respecto, en los últimos años se han dado pasos, pero no se ha logrado el abandono de la hegemonía de la lógica adultocéntrica. La derogación del acta 14 y la circular 62 se orientaron en ese sentido. Aún así, el Acta 47 o Estatuto del Estudiante contiene algunos defectos en perspectiva de derechos del niño como, por ejemplo, que los Consejos de Orientación Educativa no tengan integración estudiantil (solo pueden votar a adultos docentes).

Algo parecido ocurre con los Consejos de Participación creados por la Ley de Educación<sup>14</sup> que constituyen un espacio interesante para la gestión escolar, pero que hasta el momento en la mayoría de los centros estos no se encuentran instalados y funcionando.

---

<sup>14</sup> Artículo 76. (Concepto).- En todo centro educativo público de Educación Inicial, Primaria, Media Básica y Media Superior y Educación Técnico-Profesional, funcionará un Consejo de Participación integrado por: estudiantes o participantes, educadores o

#### **a- La deserción o expulsión educativa**

Los niveles de rezago estudiantil en el nivel de educación secundaria son preocupantes por no decir alarmantes, afectando particularmente a los sectores más vulnerables de la población. Pese a que la educación a recibido aumentos considerables en materia presupuestal en estos dos últimos periodos llegando al 4,5 del PBI, los problemas se concentran en los sectores mas pobres de la población y en los centros educativos de la periferia Montevideana fundamentalmente.

Según el Observatorio de Derechos del Niño de Unicef-Uruguay: *“Universalizar o, al menos, generalizar el egreso de la educación media superior implica necesariamente que los estudiantes consigan culminar la educación media básica: una meta que, aún hoy, el 30 % de los jóvenes manifiesta no haber alcanzado. Si bien el conjunto de jóvenes que no han podido completar la educación media superior (el 60 % de cada cohorte de edad durante las últimas décadas) enfrenta serias dificultades para lograr una inserción de mínima calidad en el mercado laboral debido a su insuficiente formación y capacitación, en particular quienes ni siquiera han culminado la educación media básica se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad en varias dimensiones: laboral, cultural e incluso respecto a la participación activa en la vida social y política de su comunidad.”*

#### **b- Educación e inclusión de niños con capacidades diferentes**

Si bien el país ha dado pasos importantes en materia legislativa en relación a esta temática, aún no existe una política dirigida a trabajar la inclusión en todos sus aspectos en el sistema educativo, de los niños con capacidades diferentes. La inclusión todavía es una práctica que queda librada a la voluntad de los operadores (docentes y directores) por lo que la misma no se asume por parte del Estado como una obligación que debe garantizarse en todas las instancias.

Así también y tal como lo develo la acción de amparo promovida por el Centro de Acceso a Información Publica (CAINFO) es fundamental para el desarrollo de políticas en la materia

---

docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad. Los respectivos Consejos de Educación reglamentarán su forma de elección y funcionamiento. Los Consejos de Participación de Centros Educativos de Educación Media Básica, Educación Media Superior y Educación Técnico-Profesional (UTU) deberán incluir entre sus miembros, al menos un tercio de representantes estudiantiles. Artículo 77. (Cometidos).- A los Consejos de Participación les compete realizar propuestas a la Dirección del centro educativo en relación: A) Al proyecto educativo que en ejercicio de su responsabilidad profesional elabore la Dirección y el cuerpo docente del centro educativo. B) A la suscripción de acuerdos y convenios con otras instituciones según lo establecido en el artículo 41 de la presente ley. C) A la realización de obras en el centro educativo. D) A la obtención de donaciones y otros recursos extrapresupuestales. E) Al destino de los recursos obtenidos y asignados. F) Al funcionamiento del centro educativo. G) A la realización de actividades sociales y culturales en el centro educativo.

contar con información de calidad. El país no cuenta con un sistema de información en esta materia lo que devela la baja “visibilidad y aún, jerarquización, que históricamente ha tenido el tema en el ámbito del Estado<sup>15</sup>.”

### **c- Medicación en el ámbito escolar**

Según investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la Republica<sup>16</sup> el número de niños medicados con metilfedinato (conocido como ritalina) según muestreos es elevado. En los centros estudiados ronda el 30% lo que ubica en un porcentaje alto en comparación con la media mundial que ronda entre el 5% y 7%. Según declaraciones de autoridades “el Ministerio de Salud Pública (MSP) no tiene cuantificado el consumo de psicofármacos en la infancia”, según informo el Director de Programa de Atención a la Niñez del Ministerio Gustavo Giachetto a un periódico nacional<sup>17</sup>. Por otra parte el acceso a la información se obtuvo luego de varias instancias judiciales que condenaron al Estado a brindar esa información<sup>18</sup>

### **3er Protocolo a la Convención sobre los Derechos del Niño.**

Finalmente queremos valorar el envío por parte del Poder Ejecutivo del mensaje al parlamento nacional para que de tramite a la ratificación del 3er Protocolo a la Convención. Esperamos que dicho proceso tenga lugar durante 2014 y antes del cambio de gobierno.

---

<sup>15</sup> Tania da Rosa y Mariana Mas, “Discapacidad y Educación inclusiva en Uruguay” Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) Federación Uruguaya de Asociaciones de Padres de Personas con Discapacidad Intelectual (FUAP), 2013.

<sup>16</sup> María Noel Miguez, “La Sujeción de los cuerpos dóciles. Medicación abusiva con psicofármacos en la niñez uruguaya” Tesis de Doctorado, UBA, 2010

<sup>17</sup> <http://ladiaria.com.uy/articulo/2010/8/sociedad-empastillada/>

<sup>18</sup> Así fue lo que ocurrió luego de las acciones de amparo promovidas por el Observatorio del Sistema Judicial del Movimiento Gustavo Volpe en el año 2007 y ss en donde reclamo conocer volúmenes del medicamento importado y gastos del Ministerio en la materia.