

Aportes Sociedad Civil al Plan Nacional Infancia 2015 - 2020

Julio 2015

Este documento es un borrador preliminar con aportes hacia el Plan Nacional Infancia 2015 - 2020, en proceso de trabajo en el marco de la Comisión Infancia y Adolescencia del Consejo Nacional de Políticas Sociales.-

El mismo recoge reflexiones iniciales en el marco de ANONG, AUDEC y Comité de Derechos del Niño Uruguay, miembros participantes del Consejo Consultivo Honorario de Infancia y Adolescencia, aportando elementos que hacen a algunos aspectos que consideramos deben ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar el Plan país para el quinquenio en materia de políticas públicas de infancia y adolescencia.

Se toma como punto de partida la ENIA 2010 - 2030, las jornadas de actualización de la ENIA realizadas entre setiembre y octubre de 2014 y la Relatoría final de las mismas, así como las recientes recomendaciones realizadas por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas al país.

- Acerca del modo de elaboración del Plan Nacional Infancia 2015 - 2020

Consideramos que el mismo debe ser producto de un amplio diálogo social, que convoque a los distintos sectores de la sociedad y del Estado vinculados a la infancia y la adolescencia.

Con la rectoría del Estado en tanto garante final de los derechos de niños, niñas y adolescentes uruguayos, el proceso de construcción del Plan quinquenal, deberá generar espacios y mecanismos de consulta, aporte y legitimación, de los distintos estamentos del Estado involucrados, del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, así como de organizaciones sociales y fuerzas vivas de la sociedad.

Es indispensable incorporar el enfoque de la corresponsabilidad social en relación a la infancia y la adolescencia. El mismo debe impregnar tanto los contenidos programáticos, como las metas de las políticas, las institucionalidades disponibles y los procesos mismos en que esto se construye y acuerda.

El Uruguay requiere de una Agenda País, de corto, mediano y largo plazo en materia de infancia y adolescencia, dada la particular condición de vulnerabilidad que este sector de la población presenta en una sociedad como la uruguaya. La infancia y adolescencia es el principal capital con el que el país cuenta para su desarrollo y en el caso de Uruguay, por su particular condición demográfica, un bien que podría categorizarse como escaso.

En los últimos 10 años, las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes en el Uruguay, se han visto ostensiblemente mejoradas y las condiciones para el ejercicio de algunos sus derechos, también han evidenciado progresos sustantivos. Sin embargo, el Uruguay aún está lejos de poder garantizar condiciones plenas para el ejercicio de derechos para todos sus niños, niñas y adolescentes y en términos relativos, a nivel de la composición por grupos

etáreos (o ciclos de vida) de los y las uruguayas, es en las generaciones más jóvenes en las que se concentran las situaciones de exclusión, de pobreza y de inequidad más fuertes.

El avance en la orientación del Gasto Público hacia niños, niñas y adolescentes, siendo condición necesaria, no ha resultado en suficiente para alivianar las brechas de desigualdad existente entre la infancia y la adolescencia y los sectores adultos y adultos mayores del Uruguay en el acceso al bienestar.

Por lo tanto, desde la perspectiva de la sociedad civil, es necesario un amplio debate a nivel de la sociedad uruguaya, en relación al lugar que damos a niños y niñas y su jerarquización tanto en la inversión pública, como en la agenda política, parlamentaria, gubernamental, en la dotación de recursos técnicos e institucionales al servicio de su pleno desarrollo.

Por ello entendemos imprescindible que el Plan Nacional de Acción de Infancia y Adolescencia 2015- 2020, cuente con los mayores y más diversos respaldos de la sociedad en su conjunto. La infancia y la adolescencia debe ser, no solo una prioridad del Gobierno, sino una prioridad del país.

Creemos que el Consejo Consultivo Honorario, debe ser el ámbito de elaboración primario de este Plan, en tanto reúne actores del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, de los Gobiernos Departamentales (a través del Congreso de Intendentes) y representantes de sociedad civil organizada. En tanto el Consejo es un ámbito institucionalizado, previsto en el Código de la Niñez y de la Adolescencia, que encarna la doctrina de la Protección Integral y la Corresponsabilidad planteada en la Convención sobre los Derechos del Niño y cuya existencia está preservada de las alternancias de gobierno, ofrece un marco que puede garantizar una perspectiva país para las prioridades gubernamentales del periodo, en materia de infancia.

Reconociendo algunas limitaciones que la actual conformación del Consejo Consultivo presenta (y sobre las que ya se está trabajando), el trabajo sobre la elaboración del Plan de Acción Infancia 2015 - 2020 desarrollará los mecanismos de consulta y aportes con otros sectores claves de la sociedad uruguaya, que no forman parte del mismo: el sector parlamentario, otros actores relevantes de la sociedad civil, el ámbito académico, los propios niños, niñas y adolescentes.

- **Acerca de los Enfoques que deberán transversalizar el Plan de Nacional de Infancia Adolescencia 2015 - 2020**

Es indispensable que el Plan quinquenal esté diseñado sobre la base de los siguientes principios y enfoques:

- **Un enfoque de Derechos Humanos:** el plan deberá estar en armonía con los principios y postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño, tratado específico de Derechos Humanos para las personas menores de 18 años

- **Articulación de las Políticas de Promoción y Protección a la Infancia, con la estrategia de Desarrollo País:** la orientación de las políticas públicas hacia la infancia y la adolescencia guardan una relación intrínseca con las políticas de desarrollo económico, social y cultural del país en su conjunta. No es posible pensar en unas aisladas de las otras.
 - **El fortalecimiento de la democracia:** las políticas públicas hacia la infancia y la adolescencia son un componente central del fortalecimiento democrático, y las niñas, niños y adolescentes un sujeto central de la democracia. Desde la perspectiva de los niveles de participación infantil y adolescente, así como de la garantía para el ejercicio de muchos de sus derechos, el país presenta actualmente fuerte déficits democráticos. Estrategias de políticas intencionadamente orientadas en esta dirección, deben ser incluidas en el plan.
 - **La Promoción de la igualdad de género, de generaciones y territorial para el ejercicio de los derechos.** Las políticas deberán orientarse a la generación de condiciones de igualdad para el acceso al bienestar y el ejercicio de derechos en la diversidad.
 - **Un enfoque Inclusivo.** Es preciso avanzar en el desarrollo de un enfoque inclusivo en todas las políticas sectoriales y en las integrales ligadas a infancia y adolescencia. En particular, asegurar los derechos para todos los niños, niñas y adolescentes, independientemente de su condición social, cultural, económica, familiar, de salud
 - **Todos los derechos para todos los niños. Carácter Universal:** el Plan país debe contemplar políticas y acciones que garanticen todos los derechos para todas las niñas, niños, y adolescentes del Uruguay.
 - **La integralidad de las políticas:** el Plan Nacional deberá contener un enfoque de integralidad en sus orientaciones, políticas y acciones, que incorpore y trascienda la intersectorialidad.
 - **La corresponsabilidad de la sociedad en relación a la Infancia y la Adolescencia:** es preciso evidenciar en el Plan, la noción de la corresponsabilidad a través del establecimiento de acciones y programas que involucre a los distintos actores y sectores de la sociedad uruguaya.
- **Dimensiones y propuestas a incluir en el Plan Nacional de Infancia y Adolescencia 2015 - 2020**

De la Institucionalidad

1- Hacia un Sistema Nacional de Promoción y Protección de la Infancia y la Adolescencia
Sin desconocer los importantes avances registrados en materia de infancia y adolescencia en el país, y de coordinación y articulación intersectorial, el país presenta fuertes déficits en relación

a la institucionalidad disponible para la promoción y protección de todos los derechos para todos los niños, niñas y adolescentes.

Los niveles de fragmentación de programas y acciones, de superposición de iniciativas y competencias por parte de los organismos y de dispersión y vacíos importantes en algunas áreas claves, se vuelven obstáculos importantes para el avance de las políticas.

La ausencia de una rectoría clara y jerarquizada políticamente para la infancia y la adolescencia (más allá de las competencias establecidas jurídicamente) es un déficit importante.

Consideramos imprescindible incorporar metas específicas para este periodo de gobierno orientadas a superar la inadecuación de la institucionalidad disponible en el país para la infancia y la adolescencia.

Establecer un acuerdo político y social amplio, para constituir un ámbito rector de las políticas de infancia y adolescencia, que articule y oriente la intersectorialidad.

El INAU, más allá de su readecuación institucional y de su mandato legal, no ha logrado desimbuírse del paradigma tutelar en tanto institución y ser el ámbito que elabore y articule todas las políticas para todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay. Más allá de las voluntades de las distintas administraciones, el INAU sigue siendo un organismo orientado solamente a políticas y programas de protección y protección especial frente a derechos vulnerados, con un alcance muy focalizado en su actuación.

Las dificultades no hacen necesariamente a los desempeños políticos y técnicos de las últimas 2 administraciones, sino a aspectos de diseño institucional y orientación.

Es necesario avanzar en lo político, en lo jurídico y en lo técnico para lograr la constitución de un **Sistema Nacional de Promoción y Protección**, como espacio que integre y articule las distintas sectoriales y los ámbitos departamentales.

Este Sistema, deberá diseñar las políticas de Promoción y las de Protección, a la vez que diseñar áreas especializadas de Protección Especial para derechos vulnerados.

Consideramos que un ámbito clave de este Sistema, lo constituye el Consejo Consultivo Honorario de la Niñez y la Adolescencia, que debería funcionar como espacio de establecimientos políticos amplios, asesoría y apoyo del Sistema.

2- Fortalecimiento del Consejo Consultivo Honorario Niñez y Adolescencia

Fue presentado por organizaciones de la sociedad civil, un documento detallado con propuestas específicas para el fortalecimiento de este ámbito como espacio clave para promover integralidad y enfoque de derechos en la política país para la infancia y la adolescencia.

Además de los aspectos programáticos, fue desarrollada una propuesta específica de estructura del Consejo, que garantice que el mismo, al final del quinquenio, sea una referencia

sólida y clara tanto para los decisores políticos (ejecutivo), como para el sistema legislativo, judicial y otros sectores de la sociedad ligados a la infancia y la adolescencia.

3- Descentralización de las políticas de Infancia y Adolescencia. Participación de los niveles departamentales y municipales de gobierno.

La noción de la corresponsabilidad en la concepción del niño como sujeto de derechos, requiere el desarrollo de una institucionalidad que asegure la participación y el compromiso de los distintos niveles de gobierno y sectores de la sociedad.

En materia de infancia y adolescencia el país tiene aún grandes desafíos para avanzar en la descentralización de políticas y servicios. Esto requiere también trabajar en la descentralización de competencias y presupuesto.

La política actual de infancia y adolescencia reposa mayoritariamente en una estructura centralizada y macrocefálica.

Se ha interpretado la descentralización prioritariamente como la traducción local (o territorial) de las políticas centrales en el territorio. Así, en los últimos 2 períodos de gobierno, se ha avanzado en el desarrollo de oficinas departamentales y referencias territoriales de los distintos ministerios y organismos, pero sin modificar la génesis de la producción de las políticas y programas, ni los niveles de participación y compromisos de gobiernos y actores locales.

Es imprescindible incorporar el diseño del Plan quinquenal esta reflexión y asegurar mecanismos para el desarrollo de políticas locales de desarrollo de la infancia y la adolescencia que, con rectoría y asistencia técnica nacional, sean lideradas y protagonizadas por los gobiernos departamentales, locales y los actores en comunidad.

4- Estrategias de fortalecimiento de capacidades Sociedad Civil para la implementación de políticas y programas orientados a la infancia y la adolescencia.

En la actualidad la mayor parte de los servicios sociales del país son implementados por organizaciones de la sociedad civil. Excluyendo el sistema educativo formal y la salud, el resto de los servicios de carácter social y socio-educativo, así como de promoción cultural, el Estado los lleva adelante a través de convenios de prestación de servicios con organizaciones de la sociedad civil (ya sean asociaciones civiles sin fines de lucro, cooperativas de trabajo u otros). Casi el 80% de la población atendida por el INAU o por el MIDES accede y recibe el servicio o la política a través de esta modalidad.

Prácticamente la totalidad de la atención pública en Primera Infancia, es llevada adelante a través de cooperación Estado - Sociedad Civil.

Cualquier meta de ampliación de la cobertura en algunas de estas áreas, deberá necesariamente acompañarse de estrategias, medidas y programas tendientes a fortalecer capacidades en las contrapartes, siempre que se siga optando por este modelo mixto de implementación de servicios.

Hoy el país se encuentra en el límite de sus posibilidades. No existen políticas de fortalecimiento hacia las organizaciones de la sociedad civil, ni legislación adecuada que promuevan y estimulen su desarrollo, a la vez que el sector ha sufrido un fuerte debilitamiento en los últimos 10 años.

Es importante señalar que abordar el necesario fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en tanto prestadoras de servicios, no involucra la dimensión de la participación social y ciudadana, que muchas de estas organizaciones a la vez encarnan.

El debate sobre las formas de participación ciudadana (organizada y no organizada) no involucra la dimensión de la prestación de servicios (o políticas tercerizadas).

5- Innovación Social

Es preciso incluir en el diseño del Plan, estrategias orientadas al estímulo de la innovación social en materia de políticas y programas para la infancia y la adolescencia.

El Sistema Nacional de Promoción y Protección de la infancia y la adolescencia, deberá asegurar mecanismos para la generación de conocimiento en torno a las infancias y las adolescencias, fondos para la investigación, fondos para la innovación en materia de políticas sociales, intervenciones y tecnología social.

La generación de un Observatorio Nacional sobre la Infancia y la Adolescencia, en el que participe el INE, la Universidad de la República y otras Universidades, organizaciones de la sociedad civil, ministerios y otros organismos, puede ser una línea de acción específica a emprender para este periodo.

6- Políticas de Comunicación Social. Promoción del enfoque de Derechos del Niño en la sociedad

Para modificar el tipo de vínculo que la sociedad uruguaya en sus distintos ámbitos establece con sus niños, niñas y adolescentes, es preciso trabajar de manera intencionada sobre aspectos ligados a la cultura y la visión "tradicional" que impera en relación al lugar de la infancia y la adolescencia.

Para ello, es importante que el plan desarrolle una línea específica de comunicación social, orientada a valorizar socialmente la singularidad de niños, niñas y adolescentes, promover actitudes de respeto y escucha por parte de la sociedad adulta en todos los ámbitos (educativo, familiar, comunitario, espacios públicos), combatir la discriminación y los estigmas por razones de edad.

Asimismo, el desarrollo de acciones de tipo Promocional y campañas de comunicación, deberá ser un componente que acompañe cada una de las acciones presentes en el plan. Incluso y fundamentalmente aquellas ligadas a situaciones de especial vulneración de derechos: por ej: Violencia contra niños, niñas y adolescentes en el ámbito doméstico (maltrato y castigo físico), violencia institucional, violencia sexual, Explotación Sexual, Abandono y aislamiento.

7- Participación de niñas, niños y adolescentes

Los niveles de participación de niñas, niños y adolescentes en los distintos ámbitos del quehacer social, son aún extremadamente limitados.

Han habido avances importantes a nivel legislativo para garantizar su participación, como es el caso del sistema educativo, o el desarrollo de experiencias acotadas de carácter micro, que pueden resultar un buen punto de partida.

Sin embargo es fundamental la formulación de políticas específicas que se ocupen del estímulo a la participación, garantizar los mecanismos, asegurar la dotación de recursos económicos y técnicos como parte de la estrategia del país.

El sistema educativo formal es clave en este proceso. Es preciso el desarrollo de programas de educación para la participación a nivel curricular, a la vez que el fortalecimiento de los Consejos de participación, en particular en el sistema educativo primario.

8- Otras áreas de atención / Situaciones de Especial Vulneración de Derechos

Consideramos que el Plan Nacional deberá estar desarrollado según ciclos de vida: Primera Infancia, Infancia y Adolescencia.

A cada uno de estos ciclos le corresponden metas de políticas sectoriales e integrales específicas.

De modo transversal, el **Sistema de Protección Especial**, deberá asegurar la provisión de programas, estrategias y servicios específicos ligados a áreas de especial vulneración de derechos. Por la entidad de algunas problemáticas en particular, mencionamos como prioritarias:

- **Violencia sexual**
- Explotación Sexual**
- Derecho a vivir en familia.** Desinstitucionalización. Niños, niñas y adolescentes privados del cuidado parental.

Independientemente de la necesaria ampliación de la inversión pública en estas problemáticas, de los rediseños de programas y servicios en esas áreas y de las reformas institucionales, es preciso también abordar las mismas desde la sensibilización ciudadana y la promoción de cambios culturales en los modos de relacionamiento de la sociedad con niñas, niños y adolescentes.

Garantizar que existan servicios y políticas para atender estas problemáticas con independencia del sector socio-económico al que pertenecen niñas y niños, es también una prioridad. (Actualmente los servicios de atención para las situaciones de violencia sexual se orientan exclusivamente a los sectores en situación de pobreza). Es importante tener presente que estas problemáticas atraviesan los distintos sectores sociales, y más allá del modo de financiamiento de los servicios que se generen, el país debe disponer de mecanismos de atención para los mismos (siempre con rectoría pública, independientemente que la provisión sea estatal, privada, mixta y el servicio gratuito o pago).

8.1- Discapacidad

Garantizar el ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes con discapacidad es también una materia pendiente para el país.

Garantizar una educación inclusiva y las condiciones de desarrollo en tanto ciudadanos, también requiere de la combinación de programas específicos y un enfoque inclusivo en las políticas universales.

9- Adolescentes en Conflicto con la Ley

- .- En esta área las líneas de trabajo deberán priorizar el fortalecimiento de las medidas no privativas de la libertad, a efectos de que los jueces cuenten con una amplia oferta de programas que permitan cumplir el mandato de la Convención, priorizando las medidas no privativas frente al encierro.
- .- Avanzar en la especialización de los operadores del sistema de Justicia Penal Juvenil, para dar las garantías del debido proceso y asegurar que el adolescente en el cumplimiento de la sanción cuente con el apoyo de personal técnico debidamente capacitado que permita trabajar su problemática y apuntalar su reinserción social.
- .- Apuntalar la creación de un sistema de recepción e investigación de denuncias de violaciones de derechos humanos para privados de libertad independiente y autónomo de la propia administración, para dar transparencia y garantías a los involucrados.
- .- Revisar la legislación sobre Justicia Penal Juvenil, teniendo como eje el mandato de la Convención de que la privación de la libertad deberá ser la última mediada y en caso que fuera dispuesta sea por el menor tiempo posible.