

Situación general de los derechos de niñas, niños y adolescentes en Uruguay.
Informe de diagnóstico CDNU-2017.

El presente informe se inscribe en el plan de trabajo del Programa Regional de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Red Latinoamericana y Caribeña por la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (REDLAMYC) y PASC-Save the Children. Su objetivo general es el dar cuenta de la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes a partir de la elaboración de diagnósticos nacionales con información actualizada.

Es en este escenario, que se presenta información sistematizada y actualizada a nivel país sobre 7 dimensiones temáticas. A saber: población y caracterización socioeconómica, educación, inversión, educación, violencia(s), justicia penal juvenil, derecho a vivir en familia y comunidad, y participación.

A efectos de dar cuenta con el cometido de trabajo planteado, es que el presente documento se sirve de los ejes temáticos enmarcados en los objetivos de trabajo del Comité de los Derechos del Niño del Uruguay (CDNU)¹, las dimensiones temáticas descritas en las recomendaciones del Comité de los derechos del Niño para Uruguay en el año 2015 (NNUU: 2015)², y los relativos al cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño³.

Metodología.

La metodología de trabajo del presente informe alterna dos estrategias de abordaje, complementarias entre sí.

En primer lugar, realiza un análisis y sistematización de la información disponible y actualizada para cada una de las dimensiones detalladas. Al respecto, debe señalarse que la producción de información y conocimiento para cada una de las dimensiones planteadas presentan diferentes grados de avance. En algunos casos, como en el de población y caracterización socioeconómica se cuenta con un abanico de recursos y sistemas de información que permiten dar cuenta de manera integral la situación general de NNA en relación a la temática planteada. En otros casos, como en la dimensión de violencia(s) los recursos existentes no son tan amplios y refieren a subconjuntos poblacionales -no a la totalidad del universo de NNA-. En este marco, que en los casos donde se cuenta con una amplia variedad de recursos y fuentes de información se opta por presentar la información más relevante, y en los casos donde se presentan mayores déficits en cuanto a producción, disponibilidad y acceso, se opta por presentar la información disponible señalando para cada caso su referencia, alcance y pertinencia.

¹ Por mayor información véase <http://www.comitednu.org>

² Disponible en: <http://www.comitednu.org/uncategorized/recomendaciones-del-comite-de-los-derechos-del-nino-de-naciones-unidas-al-uruguay-en-espanol/>

³ Disponible en: <http://www.comitednu.org/convencion-de-los-derechos-del-nino/>

En segundo lugar, y en los casos que la información no se encuentra procesada, se integra la proveniente del procesamiento de microdatos de encuestas producidas por organismos oficiales, como la proveniente de las Encuestas Continuas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (ECH-INE).

Para cada una de las dimensiones detalladas, describe *el estado del arte* en materia de producción estadística y así como de información pública disponible y expone los principales indicadores en cada una de las materias analizadas.

documento de avance

Población y caracterización socioeconómica.

A 2016, y de acuerdo a proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) la población estimada en el país estaría ascendiendo a un total de 3.480.222 personas: 1.684.140 hombres y 1.796.082 mujeres. De cada 10 personas, 4 residen en Montevideo (40.1%) y 6 en el interior el país (59.9%). Por su parte, y de acuerdo a datos procesados de la Encuesta Continua de Hogares del año 2016 (ECH 2016-INE), la población de NNA (0 a 17 años) residentes en el país estaría ascendiendo a un total 892.312, poco más de la cuarta parte del total de personas en Uruguay (25.7%).

La siguiente tabla ilustra el porcentaje de niños, niñas y adolescentes residentes en el país por tramo etario y sexo.

Tabla 1. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes residentes en el país por tramo etario y sexo.

	Niños	Niñas	Total
0 a 3 años	5,3	4,7	5
4 a 8 años	7,1	6,4	6,7
9 a 13 años	7,7	6,9	7,3
14 a 17 años	7,1	6,2	6,6

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de ECH 2016. Base: total de NNA de 0 a 17 años.

Por su parte, y en relación a las condiciones generales de vida de los uruguayos, si bien a lo largo de los últimos 10 años se han experimentado notorias mejoras (Unicef: 2016), la situación referida a los Niños, Niñas y Adolescentes sigue siendo materia pendiente. Datos divulgados en 2016 en el informe “Estado Mundial de la Infancia (Unicef: 2016)”⁴ permitían visualizar que en 2015, 18 de cada 100 NNA uruguayos residían en hogares por debajo de la línea de pobreza, considerando únicamente el umbral establecido por ingresos monetarios.

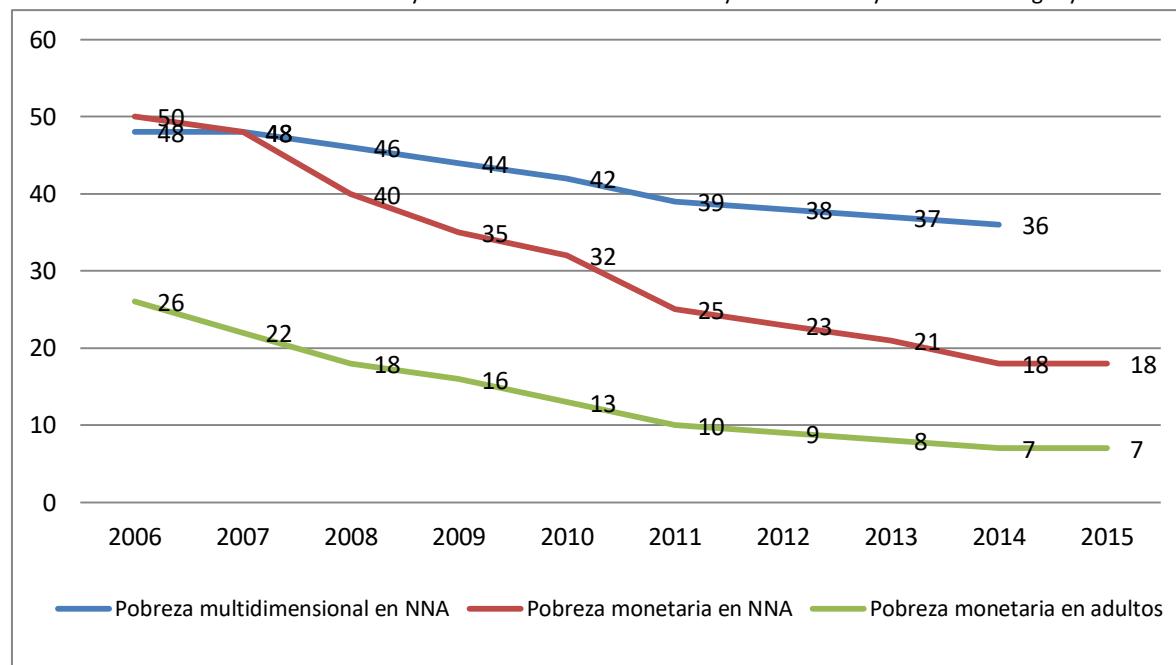
Adicionalmente, especial relevancia adquiría dicha situación si se integraba la estimación según privaciones (Índice de pobreza Multidimensional)⁵: a 2014, 36 de cada 100 niños uruguayos presentaban alguna privación en al menos una de las 6 dimensiones consideradas por dicho índice (hacinamiento, características estructurales de la vivienda, elementos de confort, educación, información y vida y salud).

El siguiente gráfico, extraído del informe “Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay” de Unicef ilustra los movimientos acontecidos entre 2006 y 2015 y sitúa en perspectiva comparada la evolución de los indicadores relativos a pobreza monetaria y multidimensional en NNA y adultos.

⁴ Disponible en <https://www.Unicef.org/uruguay/spanish/Presentacion-3-junio2016.pdf>. Fecha de consulta: 19.09.2017.

⁵ Por ampliación de información y metodología del índice de pobreza multidimensional véase “Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay, Unicef, 2016”. Disponible en: http://bibliotecaUnicef.uy/doc_num.php?explnum_id=145. Fecha de consulta: 19.09.2017.

Gráfico 1. Pobreza monetaria y multidimensional en los niños y adolescentes y adultos en Uruguay.



Fuente: extraído de “Estado Mundial de la Infancia 2016. Unicef”

De acuerdo a lo detallado en el informe, el confort y las condiciones estructurales de la vivienda son las dimensiones que concentran -entre 2006 y 2014- los mayores porcentajes de privación en hogares con niños y adolescentes. Según se describe, “(...) en ambos casos, el nivel de privación está en el entorno de un cuarto de los niños, niñas y adolescentes en el 2006, mientras que es de 20% en las condiciones estructurales de la vivienda y un 14% en confort en el 2014” (Unicef: 2016). Por su parte, y según se describe en el texto, las dimensiones de vida y salud son las que tienen menor incidencia en los niveles de privación, “inferiores al 10% en todos los casos y que alcanzan valores inferiores al 5% a partir de la mitad del período analizado” (Unicef: 2016)

En relación al umbral establecido únicamente por ingresos monetarios, la última información disponible permite visualizar que a 2016, 9.4% de los residentes en Uruguay viven bajo la línea de la pobreza (estimación por ingresos y gastos metodología 2006) y 0.2% en situación de indigencia (estimación por ingresos y gastos metodología 2006⁶).

La mirada de dicho indicador por grupo de edades pone de relieve que niños, niñas y adolescentes son la población mayormente afectada por situación de pobreza según ingresos monetarios. Mientras que 17.6% de los niños, niñas y adolescentes viven bajo la línea de pobreza (157.122 NNA) y 0.5% en situación de indigencia (4100 NNA), sus pares adultos se sitúan en 6.6% (170.310 adultos) y 0.1% (3566 adultos) respectivamente.

⁶ Por ampliación de información en la construcción de dichos índices véase “Líneas de Pobreza e Indigencia 2006 en Uruguay. Metodologías y resultados. 2006”. Disponible en:

<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/36026/Informe+Linea+de+Pobreza+2006+Final.pdf/a8ac8606-d2e1-4cf8-b038-26c46fb9de8>. Fecha de consulta: 19.09.2017.

Adicionalmente, y según información presentada en la publicación “Poner Fin a la Pobreza en Uruguay” (Unicef: 2017), a 2016 9 de cada 10 personas pobres – por ingresos monetarios- en Uruguay eran niños y adolescentes, o adultos que residían en el mismo hogar (Unicef: 2017)⁷. La siguiente tabla pone de relieve dichos indicadores de acuerdo a la información más actualizada y disponible a nivel país:

Tabla 2. Pobreza e indigencia por ingresos monetarios entre adultos y niños. Año 2016.

	NNA (0 a 17 años)	Adultos (18 y más)	Total
Pobreza	17.6%	6.6%	9.4%
Indigencia	0.5%	0.1%	0.2%

Fuente: elaboración propia en base a procesamiento de microdatos de ECH-INE 2016. Base: total de residentes en Uruguay.

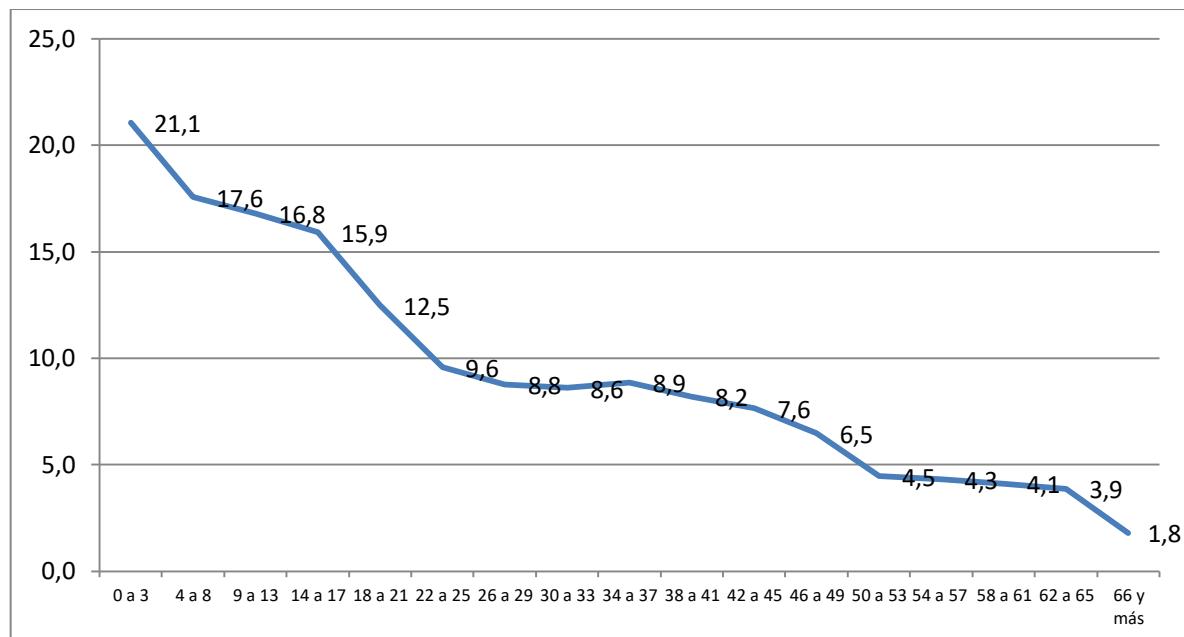
Según se detallaba, la vulnerabilidad de dicha población en relación a la situación de pobreza por ingresos monetarios se acentúa aún más cuando se observa la brecha de desigualdad existente entre personas de diferente edad. Son NNA la población más afectada y entre ellos, los que se encuentran en la etapa de primera infancia. Según datos publicados en el Informe “Monitoreo de la situación de la infancia en Uruguay”, de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (DINEM-MIDES)⁸, a 2014 6 de cada 10 NNA de 0 a 13 años residían en hogares ubicados en los quintiles más bajo de ingresos del país (Quintil 1 y Quintil 2).

El siguiente gráfico propone la mirada comparada de personas en situación de pobreza por ingresos monetarios según tramo etario.

⁷ “Poner Fin a la Pobreza en Uruguay. Un objetivo posible para la política pública”. UNICEF, 2017. Disponible en http://www.bibliotecaUnicef.uy/doc_num.php?explnum_id=181. Fecha de consulta 17.10.2017

⁸ Monitoreo de la situación de la infancia en Uruguay, Junio de 2015. Disponible en <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61720/1/monitoreo-de-la-situacion-de-la-infancia-en-uruguay.-2015.pdf>. Fecha consulta: 29.09.2017.

Gráfico 2. Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos monetarios, según tramo etario. Año 2016.



Fuente: elaboración propia en base a procesamiento de microdatos de ECH-INE 2016. Base: total de personas.

Según se puede apreciar en el anterior gráfico, la pobreza es un fenómeno que afecta mayormente a niños, niñas y adolescentes, y esta disminuye a medida que aumenta la edad de la persona. En efecto, si se observan los extremos de la distribución, mientras 21 de cada 100 NNA de 0 a 3 años viven en situación de pobreza, en el grupo de personas de 66 y más año solo 2 de cada 100 se encuentran afectados por la misma situación.

A la situación descrita debe sumarse la desigualdad expresada según zona geográfica de residencia y ascendencia étnica o racial del NNA. Respecto al primer aspecto, el país muestra una alta concentración territorial de la pobreza: 64% de los NNA que sufren pobreza por ingresos económicos residen en Montevideo y Canelones; y cerca de la mitad de dichos NNA en 4 municipios situados en la zona periférica de la capital del país (Unicef: 2017). Paralelamente, y en relación al segundo aspecto, a 2016 los niños afrodescendientes que residían en hogares que se situaban por debajo de la línea de la pobreza duplicaban a sus pares no afrodescendientes: 31,8% y 15,9% respectivamente (Unicef: 2016).

Educación.

El presente apartado pone de relieve indicadores disponibles asociados a educación formal y no formal. Asimismo, realiza una aproximación en relación a la educación inclusiva y su situación a nivel país.

Educación Formal.

Desde el año 2008, y a partir de la Ley General de Educación – 18.437- la asistencia a educación en el país es obligatoria desde los 4 años de edad hasta el último año de asistencia a educación media superior. En suma, 14 grados o niveles compuestos por dos años de educación inicial, seis años de educación primaria, tres años de educación media básica y tres años de educación media superior.

A la actualidad, el ciclo de educación inicial y primaria así como para el ciclo de educación media básica muestran altas tasas de acceso⁹; situación considerablemente diferente a la situación en educación media superior: el acceso comienza a disminuir a medida que avanza la edad del NNA (INEED: 2017¹⁰, MEC: 2015¹¹).

En relación al ciclo inicial (primer tramo de educación), la cobertura ha mostrado un sostenido incremento entre los 2006 y 2015. De acuerdo a datos publicados en el “Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016” del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), el porcentaje de niños que acceden (asisten o finalizan) al nivel de 4 años asciende 77% a 91%, y en el nivel de 5 años de 95% a 99% para el intervalo temporal considerado. Asimismo se debe destacar que la cobertura y acceso al nivel de 3 años tiene un notorio incremento que oscila en el período entre 46% y 68% de niños de dicha edad (INEED: 2017).

Por su parte, y en relación a educación media, a 2014 20% de los adolescentes de 15 a 17 años no asistía, proporción que ascendía al 32% de los adolescentes de contextos menos favorables – quintil 1 de ingresos- y al 2% de los de contexto más favorable – quintil 5 de ingresos- (DINEM-MIDES:

⁹ No obstante estos aspectos en relación a la universalización en el acceso a dicho niveles debe señalarse que los niveles de asistencia suficiente muestran una brecha según el contexto sociocultural de los centros educativos, en especial en ciclo de educación inicial.

¹⁰ Informe sobre el estado de la educación en Uruguay. 2015-2016. INEDD, 2017. Disponible en: <https://www.ineed.edu.uy/nuestro-trabajo/informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-2015-2016.html>. Fecha de consulta: 24.10.2017.

¹¹ Panorama de la educación 2015. MEC, 2016. Disponible en: http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones_?3colid=927. Fecha de consulta: 20.10.2017

2015)¹². Dicha cifra ascendía al 40% considerando a aquellos adolescentes cuya asistencia era insuficiente.

Especial atención merecen los niveles de finalización de la educación media básica según ingresos monetarios del hogar. El porcentaje de NNA proveniente de contextos más favorables (quintil más alto de ingresos) que culmina dicho nivel básico de enseñanza, duplica a sus pares del contexto menos favorable -quintil más bajo de ingresos- (DINEM-MIDES: 2015)

La brecha establecida es aún más amplia entre NNA de enseñanza media superior: mientras que 1 de cada 10 NNA (10,9%) con menores ingresos (quintil 1) logran finalizar el nivel, sus pares de contexto más favorable (quintil 5) ascienden a una relación de 7 de cada 10 -70.9%- (DINEM-MIDES: 2015)

Complementariamente, entre los NNA escolarizados en educación media, los ciclos de evaluación del International Programme for Student Assessment (PISA, por sus siglas en inglés) han mostrado a lo largo del tiempo evaluado (2003-2015) una brecha sostenida en la desigualdad de aprendizajes entre NNA de diferente extracción social (ANEP: 2015)¹³.

Educación no formal¹⁴.

Según se detalla en el artículo 37 de la ley General de educación del año 2008, la educación no formal comprende (...) *todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación, que se desarrollan fuera de la educación formal, dirigidos a personas de cualquier edad, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social, capacitación laboral, promoción comunitaria, animación sociocultural, mejoramiento de las condiciones de vida, educación artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros. La educación no formal estará integrada por diferentes áreas de trabajo educativo, entre las cuales se mencionan, alfabetización, educación social, educación de personas jóvenes y adultas. Se promoverá la articulación y complementariedad de la educación formal y no formal con el propósito de que ésta contribuya a la reinserción y continuidad educativa de las personas.*

A la actualidad, el país cuenta con una amplia y heterogénea oferta educativa en el área de educación formal. La misma se articula en modalidad privada o pública y está dirigida fundamentalmente a jóvenes y adultos “que quieren adquirir aprendizajes, conocimientos y

¹² Monitoreo de la situación de la infancia en Uruguay. DINEM-MIDES, 2015. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61720/1/monitoreo-de-la-situacion-de-la-infancia-en-uruguay.-2015.pdf>.

Fecha de consulta: 23-06-2017.

¹³ Uruguay en PISA 2015. Primer Informe de Resultados. Administración de Educación Pública (ANEP), Consejo Directivo Central (CODICEN), División de Investigación y Evaluación Estadística. Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/anep/index.php/codicen-publicaciones/category/114-pisa-pisa-2015-publicaciones?download=2041:primer-informe-de-resultados-pisa-2015>. Fecha de Consulta: 10.09.2017.

¹⁴ Ley 18.437 Ley General de Educación. Disponible en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9706540.htm>. Fecha de consulta: 1.10.2017

habilidades fuera de la educación formal” (MEC: 2017). Según se señala en el Informe “Panorama de la educación. 2015” de la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la oferta incluye desde “*capacitaciones laborales específicas, hasta programas de educación para la vida y ciudadanía para las diferentes esferas de la vida social que lo demandan, independientemente de las trayectorias educacionales formales*” (MEC: 2017).

Según consta en dicho informe, a 2015 y en el marco de la oferta de educación no formal se destacan el “*Programa Nacional de Educación y Trabajo ofertado en los Centros Educativos de Capacitación y Producción (CECAP), la capacitación laboral y profesional del CETP (UTU) y del INEFOP, el Programa de Alfabetización de Adultos de la DSEA (ANEP), los Cursos del Programa Aprender Siempre (MEC), el Programa Uruguay Estudia (interinstitucional), los cursos y actividades educativas de las instituciones registradas en CONENFOR, los cursos del Consejo de Capacitación Profesional (COCAP), los cursos de la Escuela de Funcionarios Públicos (ONSC) y la oferta no terciaria de las instituciones universitarias*” (MEC: 2017)

En relación a indicadores de cobertura, matrícula y asistencia; el informe destaca que si bien no se cuenta con información desagregada, el número de personas inscriptas en cursos y/o propuestas sin continuidad educativa o educación no formal a 2015 estaría ascendiendo un total de 130.714 personas, mayormente concentrados en el ámbito privado (107.882) en educación no terciaria en universidades e institutos universitarios privadas y cursos técnicos – profesionales. Por su parte, y en el ámbito público, a un total de 22.292 personas, fundamentalmente concentradas en la oferta educativa del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES), del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), del Consejo de Capacitación Profesional (COCAP), del Centro Educativo de Capacitación y Producción (CECAP) y la Escuela de Funcionarios Públicos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) (MEC: 2015).

De acuerdo a la información disponible, la oferta educativa se concentra mayormente en instituciones del área privada (92.7%), las cuales concentran 89% de los cursos o programas que se imparten. Paralelamente, y atención a la dimensión territorial, 67% de estos últimos se desarrollan en Montevideo y el 33% en el interior del país (MEC: 2017). En atención al área de conocimiento desarrollado en cada uno de estos cursos, el informe destaca que poco más de la mitad (55%) de la oferta educativa se distribuye en cuatro áreas: en primer lugar, el área de idiomas es el que concentra mayor número de cursos: 31.2% del total son desarrollados en esta área de conocimiento. Seguidamente, el área de Administración reúne al 10.7% de cursos, Informática el 7% y Salud, Seguridad e Higiene al 6%.

Por su parte, y en relación a la educación en contexto de privación de libertad el informe del Ministerio de Educación y Cultura destaca que hacia 2015 3 de cada 10 personas participaban en alguna oferta educativa tanto formal como no formal, destacando que las mujeres participaban más que los hombres en ambas modalidades educativas. En relación al promedio de personas privadas de libertad que asistía a propuestas de educación no formal, se destaca que a 2015 8.5% del total de hombres participaba de alguna propuesta y un 46.0% de mujeres en igual modo.

Educación Inclusiva.

Según se detallaba, el sistema educativo en Uruguay muestra altos niveles de acceso en educación inicial, primaria y educación media básica. No obstante, dichos elevados niveles de acceso no han tenido necesariamente su correlato en clave de inclusión. Según se expresaba en anterior apartado, la educación formal en el Uruguay muestra a la actualidad una amplia brecha de desigualdad entre NNA de diferente extracción socioeconómica, que se expresa tanto en el acceso – a nivel de educación media superior- como en las diferencias de aprendizaje.

Al respecto, especial atención merece la situación de NNA con discapacidad. Un antecedente notoriamente relevante al respecto, refiere a los hallazgos constatados por el Centro de Archivos y Acceso a la información Pública (CAinfo) en su informe educación inclusiva en 2013.

Según consta en dicho informe, “– a 2011- (...) persistían *situaciones de exclusión del sistema educativo y que éstas eran más frecuentes entre los niños y niñas que poseían alguna discapacidad. Los obstáculos y desafíos para el acceso universal a la educación de la población con discapacidad aumentan a medida que se avanza en los diferentes ciclos educativos (...), gran parte de los NNA con discapacidad¹⁵ acuden a escuelas especiales* (CAinfo: 2013)¹⁶.

Asimismo, y de acuerdo al mismo informe, dicha situación cobraba mayor magnitud en el interior del país (CAinfo: 2013) y entre NNA de 12 a 17 años¹⁷ (Unicef: 2013). Por su parte, datos divulgados por el último informe permitía visualizar la brecha de desigualdad educativa existente entre personas de 25 y más años: aquellas personas que tenían como máximo nivel educativo educación primaria las que contaban con alguna discapacidad alcanzaban al 56.6% del total del conjunto de dicha población, cifra que se situaba en un 29,7% entre las que no contaban con discapacidad (Unicef: 2013).

Otro aspecto detallado en el informe realizado por el CAinfo refería a la falta de especialización y/o capacitación específica de docentes de escuelas comunes para atender las necesidades educativas de casi 6 mil niños con discapacidad que a 2013 asistían a escuelas comunes, así como la de parte de los docentes de las 32 escuelas especiales. Se consta en el informe, “(...) *la preparación no forma parte de la currícula de grado de los futuros maestros sino que está prevista como una formación de posgrado (sólo se ofrecen dos seminarios que tangencialmente abordan el tema, uno sobre dificultades de aprendizaje – no estrictamente sobre discapacidad- y otro sobre derechos humanos). (...) Más allá de los avances que se puedan señalar en los últimos años en cuanto al aumento de la oferta de cursos de capacitación, la falta de adaptación del programa de formación docente indica la persistencia de un incumplimiento por parte del Estado en lo que respecta a la obligación positiva de adoptar medidas tendientes a garantizar la educación inclusiva* (CAinfo: 2013)

¹⁵ De acuerdo a datos del último censo nacional, el número de NNA con discapacidad¹⁵ ascendía a un total de 47.799, 5.6% del total de NNA del país (Unicef: 2013).

¹⁶ Informe de Educación Inclusiva 2013. Centro de Archivos y Acceso a la información Pública (CAinfo), 2014. Disponible en: http://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2013/10/327_Informe-Educacion-Inclusiva-Difusion2013.pdf. Fecha de consulta: 13.-09.2017.

¹⁷ La tasa de acceso entre NNA de 12 a 17 años con discapacidad ascendía a 77.8% y entre NNA de la misma edad sin discapacidad a 84%. Discapacidad en Uruguay. Unicef, 2013. Disponible en: <https://www.Unicef.org/uruguay/spanish/discapacidad-en-uruguay-web.pdf.pdf>. Fecha de consulta: 29.09.2017.

En este marco, el informe concluía que “*la adopción de medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación inclusiva a la que se encuentra sujeto el Estado, requiere la urgente concreción de la modificación curricular del plan de formación docente anunciado por el Consejo de Formación en Educación en el marco de la respuesta brindada a la consulta realizada por CAinfo y FUAP. Del mismo modo, a efectos de garantizar el derecho a la no discriminación de los niños y niñas con discapacidad es importante que el Estado adopte un protocolo que regule el procedimiento de inscripción y permanencia de los niños y niñas con discapacidad en los centros educativos públicos y privados estableciendo garantías mínimas sobre los aspectos formales y aquellos que les aseguren el acceso a una educación de calidad en condiciones de igualdad con sus pares sin discapacidad*” (CAinfo: 2013).

Inversión.

En el país, la información más reciente respecto a la estimación del Gasto Público Social (de aquí en más GPS) y el Gasto Público Social en Infancia (de aquí en más GPSI) refiere a la producida por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (DINEM-MIDES) expresada en su trabajo “*Gasto Público Social. Estimación del Gasto Público Social por edad y sexo: 2005-2013*”¹⁸¹⁹ y a la detallada en el reciente estudio realizado por CEPAL y Unicef titulado “*Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay*”²⁰.

De acuerdo a definiciones del primer informe, el GPS es “*todo aquel que este financiado por el Estado, a través del Presupuesto Nacional, independientemente de la fuente de financiación (rentas generales o financiamiento externo) y del proveedor del servicio final. Este criterio permite incluir la prestación de servicios de Salud por instituciones privadas financiadas por el FONASA o la financiación de los centros de atención a la primera infancia CAIF, gestionados por organizaciones privadas*

” (DINEM-MIDES: 2015)

De acuerdo a la información disponible más reciente divulgada por dicha dependencia, a 2013 el GPS se situó en un total de 296.123.557 de pesos.

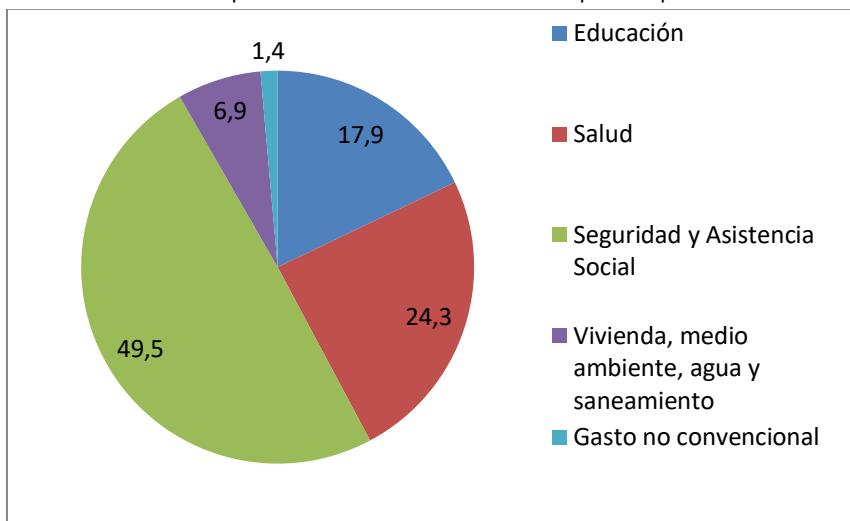
La mirada comparada de cada uno de los componentes integrados al GPS pone de relieve que el destinado a Seguridad y Asistencia Social representa cerca de la mitad gasto realizado (49.5%), seguido del de salud (24.3%), educación (17.9%) y vivienda, medio ambiente, agua y saneamiento (6.9%). El siguiente gráfico propone la mirada comparada del GPS para el año 2013 según componente.

¹⁸ Disponible en <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/86905/1/informe-perfil-edad-y-sexo-gps--version-agosto-2017.pdf>. Fecha de Consulta. 23.10.2017

¹⁹ Dicho informe presenta datos actualizados respecto al informe del Centro de Investigaciones Económicas: “Estimación del Gasto Público Social por Edades y Sexo: Aspectos metodológicos y principales resultados” CINVE, 2013. Disponible en: http://www.cinve.org.uy/wp-content/uploads/2017/08/Informe-GPS_FINAL_17102013_ultimo.pdf Fecha de consulta: 23.10.2017.

²⁰ Colacce, M; Manzi P; Tenenbaum V. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42229/1/S1700899_es.pdf

Gráfico 3. Distribución porcentual del Gasto Público Social por componente. Año 2013.



Fuente: Gasto Público Social. Estimación del Gasto Público Social por edad y sexo: 2005-2013, 2015. DINEM-MIDES

De acuerdo a dicho organismo, entre 2005 y 2013 el GPS experimentó un crecimiento real de 101.1 puntos porcentuales. Si bien dicha tendencia de crecimiento experimentada a lo largo del intervalo se visualiza en cada uno de sus componentes²¹ – con excepción del gasto no convencional²²-, el crecimiento global del GPS fue impulsado en mayor medida por el componente de salud (200 puntos porcentuales en el período y educación (122.4% en el período) (DINEM: 2015²³).

Paralelamente, y según se detalla en el informe, “el cambio más importante (entre 2005 y 2013) fue el aumento del gasto en salud, que pasó de un 17% del gasto total en 2005 a un 24% en 2013. La contrapartida de este fenómeno fue una reducción del peso del gasto en seguridad social, que descendió casi nueve puntos porcentuales en el período” (DINEM-MIDES: 2015). En suma, mientras que en 2005 el gasto per cápita se situaba en 44 mil pesos, a 2013 este alcanzaba la suma 87 mil (CEPAL: 2017).

La mirada global al interior del GPS según sexo indica que 43.8% del GPS se encuentra destinado a varones y 56.2% a mujeres²⁴ (DINEM, MIDES: 2015). Por su parte, la mirada según tramo etario

²¹ Los componentes integrados al análisis del GPS por la DINEM-MIDES son los siguientes: educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda, medio ambiente, agua y saneamiento y no convencional.

²² “El Gasto Público Social No Convencional es un subcomponente heterogéneo del GPS. Agrupa los gastos en museos, bibliotecas, organizaciones de prensa, servicios de televisión, deportes, defensa, investigación e innovación pero también becas no administradas por el Ministerio de Educación y gastos del MIDES”. DINEM, 2015.

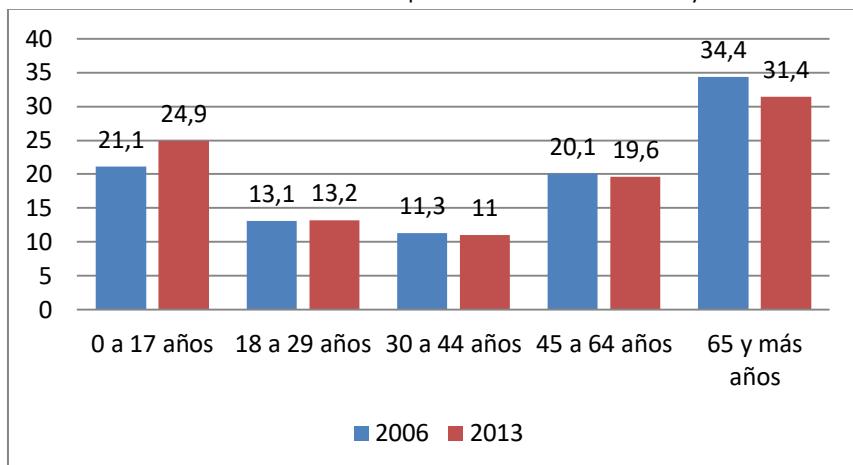
²³ Monitoreo de la situación de la Infancia en Uruguay. DINEM-MIDES, Julio 2015. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61720/1/monitoreo-de-la-situacion-de-la-infancia-en-uruguay.-2015.pdf>.

Fecha de consulta: 07.10.2017

²⁴ Según se describe en el informe, esto se debe a que “57,6% del gasto en seguridad social es destinado a las mujeres, las cuales se benefician mayoritariamente de los programas más importantes -debido a la mayor cantidad de mujeres respecto a los varones en esas edades en particular de las prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS). En tanto, en salud

permite visualizar que son los niños, niñas y adolescentes (0 a 17 años) y las personas adultas (65 o más años) las que concentran la mayor distribución del gasto. A 2013, y de acuerdo a estimaciones realizadas por la DINEM-MIDES de cada 100 pesos gastados, 25 estaban dirigidos a NNA²⁵ (24.9%) y 31 a adultos (31.4%). El siguiente gráfico propone la mirada comparada el GPS por tramo etario para 2006 y 2013.

Gráfico 4. Gasto Público Social por tramo etario. Años 2006 y 2013.



Fuente: extraído de Monitoreo de la situación de la Infancia en Uruguay, 2015. DINEM-MIDES

De acuerdo al estudio realizado por la CEPAL y UNICEF entre 2010 y 2013 la estimación del GPSI representaron un 23% del GPSI (diferencia de 1.9% respecto a la estimación de la DINEM-MIDES) y un 5,7% del PIB. En relación al GPSI per cápita, tuvo un crecimiento de 9 puntos porcentuales en el intervalo, situándose en el años 2010 en 2469 dólares corrientes y en 3.102 para 2013 (CEPAL, UNICEF: 2017).

Según datos del mismo estudio, cerca de la mitad el GPSI en Uruguay se encuentra destinado al componente de educación (49.7%)²⁶, seguido del componente de salud (26.1%)²⁷ y asistencia Social (14.2%)²⁸. Por su parte, los componentes de vivienda, ciencia y tecnología, cultura, protección laboral y servicios urbanos integrados a la estimación realizada por CEPAL y Unicef ascienden a un total 9.7% del GPSI.

las mujeres representan el 57,5% (...) Esto se debe a que a lo largo de la vida la mujer va a utilizar más los servicios de salud”

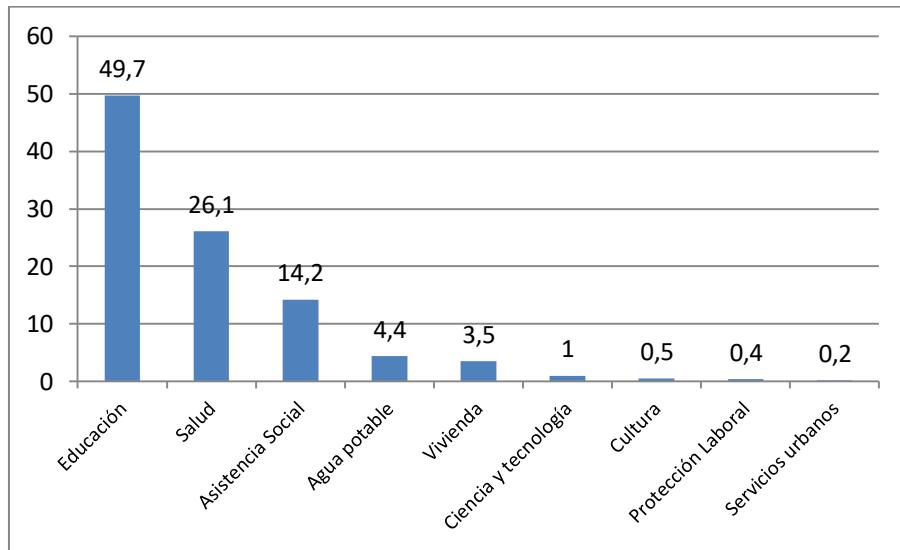
²⁵ Debe precisarse que en el estudio de CEPAL y UNICEF la estimación del GPSI se sitúa en un 23% del GPS global.

²⁶ Según se detalla en el informe, en el componente educación, “la Educación inicial y primaria junto con los centros CAIF, tienen un peso importante (alrededor del 54%), Educación media abarca un cuarto de este gasto, mientras que el resto se reparte entre otros niveles (técnico y terciario), gastos administrativos, y actividades de promoción educativa de menor entidad”.

²⁷ Según se describe, el componente de gasto en salud “se encuentra compuesto principalmente del gasto en el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y en la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)”.

²⁸ Según se detalla, “la subcategoría que compone más de la mitad del gasto (54%) de este rubro son los programas para poblaciones vulnerables, que refiere principalmente al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Las asignaciones familiares (tanto del Plan de Equidad como las asignaciones contributivas) suman un 25% del gasto en Asistencia Social, seguido por los programas alimenticios (Tarjeta Uruguay Social e INDIA), con un 13%. Las pensiones (de invalidez y supervivencia) explican el 4% del gasto en esta categoría, mientras que Uruguay Crece Contigo es apenas un 1% del gasto de este rubro”

Gráfico 5. Gasto Público Social en Infancia según componente considerado. Año 2013.



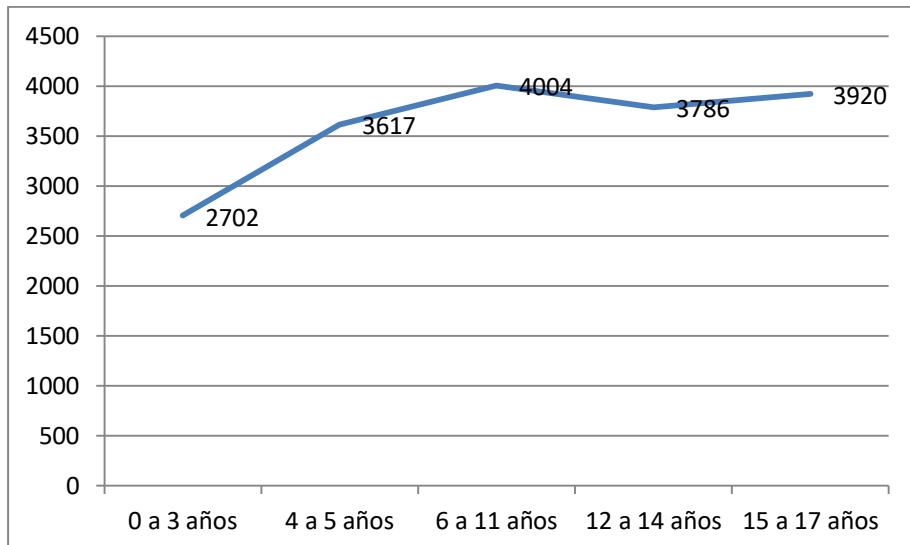
Fuente: extraído de “Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay” (CEPAL, Unicef: 2017).

Otro aspecto de suma relevancia al análisis del GPSI refiere a la visualización del gasto según su intencionalidad en la ejecución de recursos hacia NNA. En esa perspectiva, “*la mayor parte del Gasto Público Social en Infancia (56%) fue diseñado específicamente para los menores de 18 años, lo que se explica básicamente por el gasto en Educación. El Gasto Ampliado (dirigido a grupos con determinadas características no etarias, de la cual pueden formar parte los menores de edad), abarca un 32%. Muy por debajo se encuentran los Bienes Públicos (7%) y el Gasto Indirecto (enfocado en hogares con presencia de menores de 18), que abarca un 5%.*”(CEPAL, UNICEF: 2017)

En tanto niños, niñas y adolescentes en Uruguay se encuentran comprendidos fundamentalmente en los componentes de educación, salud y asistencia social; las personas de 65 y más años, en seguridad y asistencia social y salud. A 2013, y de acuerdo a datos aportados por DINEM-MIDES 66% del gasto en seguridad y asistencia social estaba orientado a adultos de 60 y más años (DINEM-MIDES: 2015).

La mirada comparada del GPSI según tramo etario del NNA pone de relieve que es en la etapa de primera infancia (niños/as de 0 a 3 años) donde el estado invierte proporcionalmente menos. Según se puede apreciar en el siguiente gráfico, y se observan los extremos de la distribución por grupos de edades, a 2013 el GPSI per cápita se situaba en torno a los 2.702 dólares corrientes para niños/as con edad comprendida entre 0 y 3 años y en 3.920 para aquellos con edad comprendida entre 15 y 17 años (CEPAL, Unicef: 2017); 45 puntos porcentuales más entre el primer y segundo grupo.

Gráfico 6. Gasto Público Social en Infancia per cápita por tramo etario. En dólares corrientes. Año 2013.



Fuente: elaborado en base a datos de *Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay* (CEPAL, UNICEF: 2017).

De acuerdo a lo descrito en el citado *informe* “este desequilibrio (en el gasto), se expresa en, (-por un lado-) el componente de Educación, ya que el gasto destinado a Inicial es considerablemente más bajo que el gasto destinado a Primaria y en Salud y, -por otro lado-, (ya que) se destinan más recursos para los recién nacidos que para un niño de 14 años” (CEPAL, Unicef: 2017). Asimismo –se señala-, “existen variaciones en cuanto a las categorías y las clases del gasto. Por ejemplo, se gasta casi 2 mil dólares más en Educación para el de seis años que para el de un año. Ese menor gasto educativo se compensa parcialmente con un mayor gasto en Salud (casi mil dólares más en el de un año que en el de seis). En cuanto a Asistencia Social, los menores de 6 años son los que reciben menos recursos (aprox. US\$ 300 menos que el resto), mientras que el gasto en el resto de las categorías se reparte prácticamente igual entre las edades. Por lo tanto, el desbalance en el gasto educativo (y en menor medida en Asistencia Social) posiciona a los mayores en una situación más favorable que los menores de 4 años, especialmente” (CEPAL, Unicef: 2017). Paralelamente, y en relación a la intencionalidad del gasto, mientras que un 57% del GPSI es un gasto específico, entre niños de 0 a 3 años el promedio de sitúa en un 19% (CEPAL, Unicef: 2017).

Justicia Penal Juvenil²⁹.

La ley 17.823 de fecha 7 de setiembre de 2004 aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia y allí se regula el procedimiento judicial a las infracciones a la ley penal cometidas por adolescentes. Dicho procedimiento se aplica a los adolescentes mayores de 13 y menores de 18 años de edad, imputados de infracción a la ley penal de acuerdo a lo previsto por el artículo 74 literal b. Si bien el CNA fue un paso importante en la adecuación normativa, la ley aprobada luego de 10 años de debate deja un sabor a poco en términos a derechos reconocidos y cambios en las institucionalidades³⁰.

De acuerdo a lo establecido en dicho Código y en consonancia con la normativa internacional, el artículo 76 determina que... “*la privación de libertad se utilizará solo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda...*”, por lo cual las medidas no privativas de libertad deberán ser siempre la primera medida y, únicamente cuando estas no resulten aconsejables y por razones fundadas, se podrá disponer la privación de libertad.

Si bien Uruguay es un firme adherente al sistema universal de derechos humanos, en la práctica algunas de estas obligaciones contraídas internacionalmente no son implementadas o existen como tímidas iniciativas. Ejemplo de ello es, según se describirá más adelante, la primacía del punitivismo y privación de libertad sobre las medidas no privativas; acorde a las reglas de Tokio de 1990 y a lo expresado por la CDN.

Paralelamente, y en perspectiva de Lucía Vernazza, de UNICEF Uruguay, “(en el país)..., tampoco existe un sistema especializado de justicia penal juvenil, entendiendo por tal, el conjunto articulado de principios, normas y procedimientos dirigidos al procesamiento de las infracciones de naturaleza penal. Este sistema requiere de marcos teóricos que consideran al adolescente desde una perspectiva integral, con un modelo de intervención basado en el desarrollo de competencias con posibilidades de monitorear los impactos de la intervención, metodologías, programas y actividades con una perspectiva multidisciplinaria, direccionadas a lograr la inserción o reinserción familiar y social del adolescente. Para ello también se requiere la participación del conjunto de instituciones que conforman el sistema, tanto públicas como de la sociedad civil especializadas en estos servicios” (Vernazza: 2016).

²⁹ Elaborado en base a diferente documentación. Entre ellas: “*las medidas socioeducativas no privativas de libertad en el Sistema de Justicia Penal Juvenil Uruguayo*” por J Fumeiro; “Populismo punitivo en Uruguay: Discursos y políticas de los gobiernos de izquierda 2005-2014” de L Vernazza en Anuario Serpaj 2016, ; Comparecencia del CDNU en Comisión de Constitución de Legislación de Cámara de Senadores en relación a la entrada en vigencia del nuevo Código del Proceso Penal en Uruguay, 2017, Adolescentes y sistemas penales juvenil en América Latina: una reflexión a partir de la información cuantitativa disponible (2016), por Lucía Vernazza Oficial de Protección de la Niñez. UNICEF Uruguay. y, Aproximación crítica al código de la niñez y la adolescencia. Fundación de Cultura Universitaria, UNESCO 2004.

³⁰ Palummo J, Pedernera L, Balerio D, Salsamendi D, Sbrocca M, Uriarte C.: Aproximación crítica al código de la niñez y la adolescencia. Fundación de Cultura Universitaria, UNESCO 2004. Ley 17.823, de 7 de setiembre de 2004

En este escenario, y de acuerdo a datos extraídos del informe “Adolescentes y sistemas penales juvenil en América Latina: una reflexión a partir de la información cuantitativa disponible” (Vernazza: 2017)³¹, Uruguay presenta luego de Brasil y Chile la tasa más alta de adolescentes en el sistema penal de la región. En efecto, la mirada comparada de dicho indicador permite visualizar que en 2015 la tasa de adolescentes privados de libertad en Chile ascendía a 297 cada 100mil NNA, en 2015 en Brasil a 149.9, y en Uruguay en 2016 a 83.6 adolescentes.

Por su parte, y según datos del mismo informe, Uruguay es el país con mayor tasa de adolescentes privados de libertad en la región. Según se puede apreciar en la siguiente tabla, la relación de adolescentes privados de libertad es de 52.5 cada 100mil NNA, seguido por Perú (36.1 c/100 mil), Brasil (35.1 c/100 mil) y Chile (33.9 c/100 mil).

Tabla 3. Adolescentes por tipo de sanción penal y tasa cada 100 mil NNA.

	Población menor de 18 años de edad	Adolescentes Privados del libertad	Adolescentes con medidas no privativas	Tasa de adolescentes en el sistema penal (c/100mil)	Tasa de adolescentes privados de libertad (c/100mil)
Uruguay (agosto, 2016)	901000	473	280	83.6	52.5
Perú (diciembre, 2015)	10480000	3785	2866	63.5	36.1
Brasil (diciembre, 2015)	58433000	20532	67045	149.9	35.1
Chile (diciembre, 2015)	4532000	1537	11924	297	33.9
Colombia (diciembre, 2015)	16014000	3539	9115	79	22.1
Paraguay (diciembre, 2015)	2623000	387	s/d	s/d	14.8
Argentina (diciembre, 2015)	12076000	1477	2915	36.4	12.2
Ecuador (diciembre, 2015)	5598000	625	136	13.6	11.2
México (2015)	41942000	4365	4557	21.3	10.4
Bolivia (diciembre, 2015)	4402000	269	96	8.3	6.1
Costa Rica (diciembre, 2015)	1397000	40	721	54.5	2.9

Fuente: extraído de Adolescentes y sistemas penales juvenil en América Latina: una reflexión a partir de la información cuantitativa disponible” (Vernazza: 2016)

Puede apreciarse que si bien las situaciones descritas presentan variaciones anuales, en Uruguay, y a diferencia de otros países de la región, la privación de libertad es la principal medida ante conflictos con la ley cometidos por adolescentes.

Paralelamente, la mirada comparada con países de la OCDE, permite visualizar que mientras países como Irlanda del Norte en 2004 tenían una proporción de adolescentes privados de libertad de 1 cada 4.000 menores de 18 años, Francia 1 cada 12.500 y España 1 cada 50.000, en Uruguay la

³¹ Resulta relevante destacar las apreciaciones realizadas por la autora en el informe en relación a los datos disponibles en la región y sus niveles de fiabilidad: “la información sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia penal juvenil suele ser, en prácticamente todos los países de la región latinoamericana, parcial e irregular. En la mayoría de los países es de difícil acceso y, salvo contadas excepciones, no existen relevamientos sistemáticos disponibles para el público”

proporción de adolescentes privados de libertad en 2012 era de 1 por cada 1963 adolescentes (Vernazza: 2016)

Por su parte, y según datos extraídos del mismo informe, en Uruguay a 2016, 14.6% de los adolescentes privados de libertad se encontraban por delito de homicidio, 0.4% por violación/contra la integridad sexual, 0.4% por secuestro, y 84.6% por otros delitos. En suma, 71 de los 473 adolescentes privados de libertad se encontraban recluidos por delitos contra la persona.

Por su parte, y en materia de ejecución de sanciones, con el actual gobierno y el cambio en la dirección de la administración se ha instalado un mensaje de que la tortura es intolerable y se va a combatir. Un cambio radical con el enfoque de las anteriores autoridades. A esto se le debe agregar el cambio en la legislación que crea una nueva institucionalidad para la gestión de las medidas socioeducativas, denominada Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescentes (INISA) bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo social.

Mas allá de ello sigue existiendo una falta de claridad en cuanto a los objetivos y metas institucionales y que estas aterricen en programas concretos por centro, y adecuado a los adolescentes. De esta forma las actividades de corte educativo, social o recreativo quedan muchas veces supeditadas a voluntad de directores, coordinadores, funcionarios o personal técnico que operan como islas y no como parte de una política integral de la gestión de las sanciones. Por otro lado, los programas de penas no privativas de libertad siguen siendo el gran debe en la materia; la lógica predominante termina siendo la privación de libertad.

A partir del año 2010, y contrariamente a lo establecido por la CDN, el país se embarcó en un proceso de reformas y modificaciones al CNA marcado por un endurecimiento de la respuesta penal sobre los adolescentes que, según el informe alternativo de la coalición uruguaya presentado al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, se caracterizó por provocar "...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 cometan 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 legales³²." El punto máximo en la pasada administración fue la aprobación de la ley 19055 que amplió el tiempo de prisión de los adolescentes llevándolo a 1 año sin posibilidades de revisión y excarcelación bajo ninguna circunstancia, además de habilitar la denuncia de oficio a los padres por omisión de los deberes inherentes a la patria potestad. Todas estas leyes han recibido la Crítica del Comité de los Derechos del Niño de NNUU en su documento final de Recomendaciones y Observaciones durante el año 2015, solicitando su derogación tal como se aprecia en sus párrafos 69 y siguientes: "(69) Administración de la justicia juvenil. El Comité está preocupado por la creciente percepción social de que la delincuencia juvenil ha ido en aumento en el Estado parte, que no se basa en los datos oficiales, pero ha dado lugar a diversas reformas del Código de la Niñez y la Adolescencia que no están en consonancia con la Convención, en particular: a) El establecimiento de un nuevo Registro Nacional de Antecedentes Penales para los adolescentes en conflicto con la ley, que permite la conservación de los antecedentes penales cuando los adolescentes han sido condenados por determinados delitos; b) La tipificación como delito de la tentativa de hurto en la Ley Nº 18.777 sobre Adolescentes Infractores de la Ley Penal, de julio de 2011; c) La prolongación de la duración de la prisión preventiva de 60 a 90 días; d) Los cambios en la clasificación de determinados delitos graves, que pasan a considerarse delitos muy graves, lo cual tiene efectos negativos, en especial en la prisión preventiva obligatoria. (70) El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias para velar por que su legislación esté en plena conformidad con los principios y disposiciones de la Convención y, con ese fin, derogue las recientes enmiendas al Código de la Niñez y la Adolescencia relativas a la administración de la justicia juvenil que restringen las salvaguardias consagradas en los artículos 37 y 40 de la Convención. (71). El Comité expresa también su preocupación por: a) La ausencia de un sistema especializado de justicia juvenil a nivel nacional; b) El excesivo recurso a la privación de libertad, tanto como medida

³² Informe Alternativo del Cumplimiento de la Convención sobre los derechos del niño en Uruguay, Comité de los Derechos del Niño - Uruguay, 2014. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/URY/INT_CRC NGO URY 19236 S.pdf Fecha de consulta: 31-10-2017.

preventiva como punitiva, y la prolongación de la duración de la prisión preventiva; c) El escaso uso de las medidas alternativas a la privación de libertad; d) La falta de programas de recuperación y reintegración social para los niños. (72). De conformidad con su recomendación anterior (CRC/C/URY/CO/2, párr. 68), su observación general Nº 10 (2007) sobre los derechos del niño en la justicia de menores y otras normas pertinentes, el Comité insta al Estado parte a que: a) Establezca con prontitud tribunales de justicia juvenil y procedimientos especializados dotados de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros, designe jueces especializados en menores y garantice que estos jueces reciban una educación y formación adecuadas; b) Promueva medidas sustitutivas de la privación de libertad, como la remisión a procedimientos extrajudiciales, la libertad vigilada, la mediación, el apoyo psicosocial y los servicios a la comunidad, siempre que sea posible, y vele por que la privación de la libertad sea la medida de último recurso, tenga la duración más breve posible y se revise periódicamente con miras a su levantamiento; c) En los casos en que la privación de libertad sea inevitable, vele por que las condiciones de reclusión se ajusten a las normas internacionales, entre otras cosas en lo que respecta al acceso a la educación y a los servicios de salud; d) Adopte medidas eficaces encaminadas a la recuperación y reintegración social de los niños en conflicto con la ley. (73). A tal efecto, el Comité recomienda al Estado parte que haga uso de los instrumentos de asistencia técnica elaborados por el Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil y sus miembros, entre los que se encuentran la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el UNICEF, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito y diversas ONG, y solicite a los miembros del Grupo asistencia técnica en la esfera de la justicia juvenil.³³"

Respecto a la Ley 19.055, el CDNU al igual que otros mecanismos como el Consejo Nacional Consultivo del Código de la Niñez y Adolescencia y el Poder Judicial, se han opuesto y solicitado la derogación de la misma que determina la privación de libertad preceptiva para determinadas situaciones, por entender que se trata de una ley que viola el principio de no regresividad de las convenciones, ya que los derechos reconocidos en las Convenciones significan el piso en materia de derechos, los estándares mínimos aceptables, por lo cual esos estándares, cuando son más altos no admiten legislación en su contra y en ese sentido, la privación de libertad siempre deberá ser la excepción.

Además, esta ley ha desnaturalizado el sistema penal juvenil: volviendo a la privación de libertad como la regla y tirando abajo garantías sustanciales como la posibilidad de revisar en cualquier momento del proceso las resoluciones con miras a modificarlas o hacerlas cesar. Esto último vuelve al sistema más perverso y además, imposibilita cualquier planificación institucional que se haga por tramo etario. Hoy existe un sistema fragmentado con personas de 22 años que pueden estar con adolescentes de 15 y 16 años. Quizás el planteo de la reforma, genere un escenario propicio para rediscutir cuál es el valor que le damos a la cárcel en la resolución de los conflictos; cuál es el lugar que le tendríamos que dar a la respuesta penal a la resolución de conflictos de los adolescentes y el lugar que queremos dar a los estándares mínimos de aplicación real y concreta en determinadas leyes y prácticas institucionales, que es lo que nos falta.

A la actualidad, y sorprendentemente, en el país estamos asistiendo a un escenario en donde el nuevo Código de Procedimiento Penal no se ha puesto en práctica en la fecha anunciada debido a

³³ Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. Aprobadas por el Comité en su 68º período de sesiones (12 a 30 de enero de 2015). Distr. General 5 de marzo de 2015 Español Original: inglés

una supuesta incompatibilidad que presenta con el CNA. Por ello el parlamento aprobó una propuesta de adecuación del proceso instituido en el CNA a un proceso penal acusatorio en línea con el CPP.

Más allá de lo curioso del argumento esgrimido para posponer la implementación del CPP en adultos -pues los problemas procesales existentes en la materia no son para nada comparables con los problemas que si presenta el proceso penal adulto-, en adolescentes no hay presos sin condena y la defensa es una garantía desde el momento mismo de la detención. Pero la situación una vez más deja al descubierto el trillado argumento de que los problemas en Uruguay son responsabilidad de los adolescentes (como ocurrió con la baja de la edad de imputabilidad penal). Que el proceso de adolescentes tiene problemas, claro, pero no de la magnitud del sistema inquisitivo de los adultos. El proceso en adolescentes se regula por el CGP, un código que regula procesos de tipo civil en donde no está en juego la libertad de la persona y allí residen algunos de sus problemas. Por enunciar uno, los plazos, en el sistema actual se cuentan en días hábiles, que a diferencia del proceso penal en donde lo que se define es la libertad, se cuentan en días corridos. ¿Qué significa esto?, si a un adolescente se le decreta su libertad a la última hora del viernes (con suerte y voluntad de los que intervienen) y notifican al centro en donde está detenido, saldrá el mismo viernes. De lo contrario, deberá esperar al lunes para que en horario de oficina se proceda con las comunicaciones entre juzgado e INISA.

Pero también si lo que se trata es de mejorar el proceso en adolescentes surgen las siguientes preguntas: ¿por qué se sigue manteniendo en el interior del país la doble competencia –penal y adolescentes- en juzgados de adultos?, vulnerando así el principio de especialidad de la justicia adolescente; ¿por qué la segunda instancia se mantiene en juzgados de familia?, juzgados acostumbrados a atender cuestiones del derecho de familia y a los que les falta la especialidad y profesionalización en la materia penal adolescentes.

Hace un tiempo se conoció un informe interno del Poder Judicial³⁴ en donde se indicaba que en los Juzgados del interior del país se vulneraban garantías fundamentales del proceso instituido en el CNA, como la presencia de la defensa al aplicar normas del proceso penal de adultos lo que viciaba al mismo de nulidad. Siguiendo el razonamiento de que aquí a los que deciden (adultos) poco le importan los derechos del niño y asimismo el de cumplir las recomendaciones internacionales hechas al país, surge la pregunta de que la propuesta de reforma más que ocupar y jerarquizar los derechos del niño, interesa en particular no dejar en falsa escuadra a aquellos jueces que no aplicaban las garantías del proceso establecido en el CNA.

Lo que se conoce como derecho penal juvenil es una construcción específica que parte de una primera constatación: el adolescente no es un adulto. Desde allí se debe realizar una adecuación normativa y procesal reconociendo especificidades del grado de desarrollo del mismo. No como el proyecto a estudio parlamentario que es un calco del proceso penal de adultos, trasladado in totum al terreno de la infancia y adolescencia.

³⁴ Informe Cavalli. Disponible en: http://www.180.com.uy/articulo/54580_constataron-errores-en-actuaciones-judiciales-a-menores. Fechad de consulta: 31.10.2017.

Violencia(s).

En la actualidad, el país carece de un sistema de información integral que permita poner de relieve de la(s) situación(es) de violencias padecidas por NNA. Entre la información que se releva, se destaca – por un lado- la recabadas por los sistemas de información de diferentes dependencias del Estado, entre las que se destacan los registros administrativos del Sistema de Información para la Infancia del Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (SIPINAU), la del Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior, la del Formulario electrónico de asuntos tramitados por la Ley N.º 17.514 de violencia doméstica y Sistema Estadístico de la División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial, la del Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio del Uruguay (SIPPAU) de la Fiscalía General de la Nación y la proveniente de la Pesquisa de Rutina y Formulario de Violencia Doméstica del Ministerio de Salud Pública (MSP). Por otro lado, la de investigaciones puntuales en la temática como la realizada en relación a violencia policial en la investigación “Adolescentes, jóvenes y violencia policial en la ciudad de Montevideo. Una aproximación descriptiva”, realizada por el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la Universidad de la República (FCS-UdelaR) e Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE-IESTA-UdelaR)³⁵

En relación a la información producida por dependencias del Estado, y de acuerdo a los hallazgos constatados en el informe “Consultoría para el relevamiento de los registros en Violencia Basada en Género en Uruguay”³⁶ si bien el país cuenta con un considerable número de instituciones y dependencias que registran situaciones de violencia(s); a la actualidad existen grados muy dispares de sistematización de los sistemas de información entre cada una de las dependencias, e incluso en algunos casos existe una alta heterogeneidad en cada una de ellas en términos de los registros que llevan adelante, así como en la divulgación pública – y periódica- que se hace de cada uno de ellos (CNCLVD, CSP: 2016).

En este marco, es que a la actualidad la información sistematizada y disponible en relación a violencia(s) padecidas por NNA es la relativa al Sistema Nacional de Información para la Infancia (SIPINAU) del Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU) y refiere fundamentalmente a registros acontecidos por dependencias de la Institución o instituciones privadas en convenio con la misma. En este marco, se circunscribe únicamente a NNA que han tenido algún recorrido en esta órbita. La misma es divulgada en forma anual desde el año 2013 a través del Informe de Gestión del Sistema Integral de Protección a la infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV).

³⁵ Disponible en <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/62554/1/cuaderno-de-ciencias-sociales-y-politicas-sociales-n-6.-adolescentes-jovenes-y-violencia-policial-en-montevideo.-una-aproximacion-descriptiva.-2016.pdf>. Fecha de consulta: 28.10.2017

³⁶ Bidegáin G, y Salamano I. 2016, Inédito. Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica y Comisión Sectorial de Población.

En el mismo se detallan las acciones realizadas en el año y se presentan datos asociados a los perfiles generales de la población atendida, así como datos asociados a situaciones de violencias padecidas por NNA. Este informe brinda herramientas que permiten poner de relieve el panorama general sobre las situaciones de violencia, así como la evolución en el registro de casos asociados a ella. No obstante ello, y según se detalla en el último Informe de Gestión SIPIAV 2016, "se trata de las situaciones registradas en el SIPI, no del total de situaciones de maltrato y abuso que sufren NNA del país, ni siquiera del total que fuera atendido por el sistema de respuesta. Se trata de situaciones que han sido detectadas, abordadas y registradas en SIPI por operadores de infancia y adolescencia, de INAU y del SIPIAV."

El informe divulga datos asociados situaciones de violencia experimentadas en el tránsito de la vida del NNA: desde el tipo de agresión recibida, lesiones constatadas, existencia de denuncias policiales y/o judiciales, datos del agresor, entre otros.

A continuación se detallan los principales indicadores expuestos en el último informe (2016)³⁷.

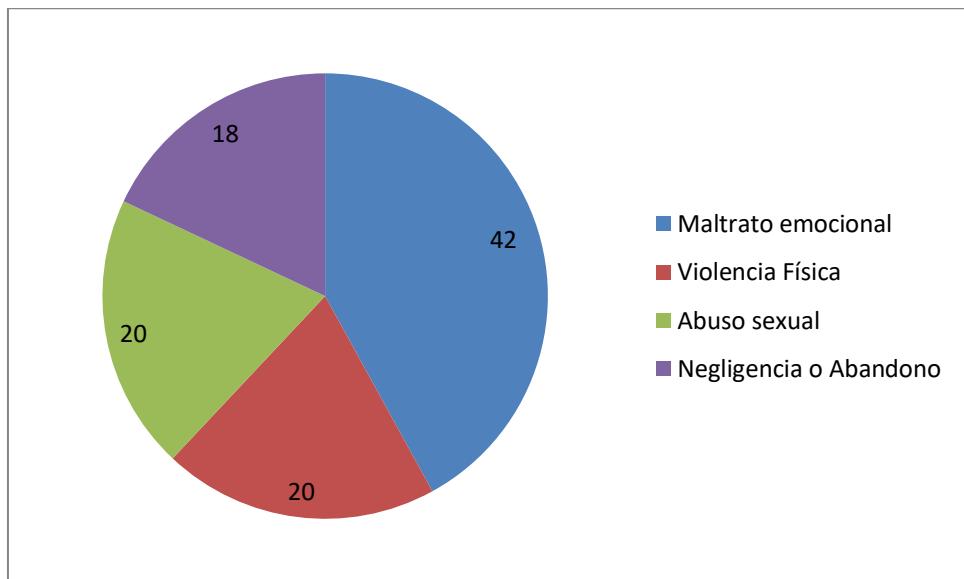
En relación a la frecuencia y tipos de situaciones de violencia atendidas, el informe destaca el trabajo realizado en materia de sensibilización de los operadores y registro: "En 2016 el INAU reporta (datos SIPI) un total de 2647 situaciones registradas, lo que implica que se registraron en promedio poco más de 7 situaciones por día". Por su parte, se destaca cierta paridad por sexo del NNA víctima: 54% de las situaciones reportadas son niñas y 46% varones (SIPIAV: 2016). Asimismo, se destaca que: "la mayor concentración femenina se presenta a partir de la adolescencia. De 0 a 12 años la distribución es muy pareja, pero a medida que se avanza en la edad el porcentaje de adolescentes mujeres aumenta en relación al de los varones. De acuerdo a lo que se desprende de las situaciones registradas, podríamos inferir que la variable Género agrega vulnerabilidad en esa etapa con mayor visibilidad, produciendo en las adolescentes, en las que intersectan las condiciones de mujer y de adolescente, daños mayores" (SIPIAV: 2016)

En relación a la edad, poco menos de la mitad de las situaciones de casos detectados corresponde a niños y niñas de 6 a 12 años. Al respecto se detalla que "la escuela sigue apareciendo como un lugar privilegiado para la detección de las situaciones de violencia hacia NNA". Por su parte, 14 de los casos son entre niños y niñas de 0 a 3 años, 8% entre 4 y 5 años, 32% entre 13 y 17%, y un 2% entre adolescentes de 18 y más (SIPIAV: 2016).

En relación al tipo de violencia padecida por NNA, el informe destaca que 20% de los casos corresponde -se detecta- violencia física, en 18% negligencia o abandono, en 20% abuso sexual y en un 42% de los casos maltrato emocional (SIPIAV: 2016). El siguiente gráfico pone de relieve lo antedicho:

³⁷ Informe de Gestión SIPIAV, 2016. Disponible en http://www.inau.gub.uy/component/k2/item/download/3701_6733e6dd994c106deb63998a6d76a7a6. Fecha de consulta: 3.10.2017

Gráfico 7. Tipo de violencia padecida por NNA. En porcentajes.



Fuente: extraído de Informe de Gestión SIPIAV 2016.

La mirada de dicho indicador según sexo de la víctima pone de relieve una mayor prevalencia del abuso sexual entre niñas que varones (74% y 26% respectivamente), y relativa paridad en las violencias referidas a maltrato emocional (48% niña y 52% varón), violencia Física (46% niña y 54% varón) y negligencia o abandono (46% niña y 54% varón).

Por su parte, las violencias padecidas según edad de la víctima muestran las siguientes prevalencias: abuso sexual (4% entre 0 y 3 años, 16% entre 4 y 5 años, 20% entre 6 y 12 años, 25% entre 13 y 17 años y 43% 18 y más); maltrato físico (19% entre 0 y 3 años, 22% entre 4 y 5 años, 18% entre 6 y 12 años, 20% entre 13 y 17 años y 27% 18 y más años); maltrato emocional (42% entre 0 y 3 años, 39% entre 4 y 5 años, 41% entre 6 y 12 años, 39% entre 13 y 17 años 22% 18 y más años); negligencia (35% entre 0 y 3 años, 23% entre 4 y 5 años, 21% entre 6 y 12 años, 16% entre 13 y 17 años, 8% entre 18 y más años).

Paralelamente, y según consta en el informe en 8 de cada 10 casos (81%) se detecta que se trata de eventos de violencia recurrentes (más una vez). Otro indicador expuesto en el informe refiere a la percepción del NNA de la violencia. Según se detalla, 62% de los NNA no visualizan la violencia padecida (38% sí), y la percepción de padecimiento de violencia aumenta en forma considerable a medida que el niño/a avanza en edad. La mirada de dicho indicador según violencia padecida refleja las siguientes situaciones: abuso sexual (52% visualiza, 48% no), maltrato emocional (34% visualiza y 66% No), maltrato físico (50% visualiza y 50% no), Negligencia (19% visualiza, 81% no).

Finalmente, y en relación al perfil de los agresores, el informe destaca que 36% de los casos el agresor es el padre, en 35% la madre, en 11% pareja de la madre, en 10% otro familiar, 7% otro no familiar y en un 1% la pareja; destacando que 58% de los agresores son varones y 42% mujeres (SIPAV: 2016) En relación a la edad de los agresores, existe una alta concentración entre personas de 18 a 39 años: 2% tienen entre 14 y 17, 24% entre 18 y 20, 36% entre 30 y 39, 22% entre 40 y 49, 11% entre 50 y 59 años, y 5% 60 y más (SIPAV: 2016).

El tipo de violencia ejercida según sexo del agresor muestra en los casos de abuso sexual son en su mayoría hombres (96%), en los casos de maltrato emocional 33% son mujeres y 67% hombres, en el caso de maltrato físico 39% mujeres y 61% hombres y en el caso de negligencia 83% mujeres y 17% hombres (SIPAV: 2016).

En relación a la investigación “Adolescentes, Jóvenes y Violencia Policial en Montevideo. Una aproximación descriptiva”, que tomó como universo de estudio jóvenes de 14 a 29 años de la ciudad de Montevideo reveló para el año 2014 que si bien las intervenciones de la policía en la vía pública son más frecuentes entre jóvenes de 18 y más años, 8 de cada 100 jóvenes de 14 a 17 años declaraban haber sido parados o cacheados en al menos una oportunidad por alguna dependencia policial en los últimos 4 años de referencia a la encuesta (2011 a 2014). No obstante dichos aspectos, el estudio revelaba que los más jóvenes son los que en mayor proporción declaraban haber sido intervenidos en forma más cercana en el tiempo: 54% de los jóvenes de 14 a 17 años declaraban haber tenido contacto con la Policía hace tres meses o menos con referencia a la aplicación de la encuesta.

Por otra parte, si bien no se presentan datos desagregados por edad, el estudio describe que en un 13% de los casos de intervención de la policía a jóvenes de 14 a 29 años se detecta el uso de golpes u otro tipo de violencia física hacia ellos (y 2/3 partes de ellos afirman no haber sido advertidos antes del uso de la violencia) y en un 34% de los casos el uso de lenguaje inapropiado. Finalmente, el informe de investigación destaca que la mirada de la violencia policial según zona de residencia del joven da cuenta de un uso diferencial de la fuerza en función del barrio de origen: en efecto, independientemente del lugar del evento de intervención y uso de la fuerza son jóvenes de barrios con indicadores socioeconómicos menos favorable los que son detenidos y reciben en mayor proporción violencia por parte de la policía (SERPAJ, IELSUR: 2016).

Al respecto, el informe concluye que existe “*un porcentaje significativo de los mismos (jóvenes) intervenidos de forma frecuente, lo que reafirma la idea de la focalización (...) la violencia y el trato inapropiado hacia jóvenes también se intensifican a medida que empeoran los indicadores socioeconómicos de las zonas de las intervenciones. Hay más violencia hacia los adolescentes y jóvenes que residen en los barrios más vulnerables, y hay más violencia hacia los que circulan por lugares diferentes a los que residen*” (SERPAJ, IELSUR: 2016)

La situación anteriormente descrita, encuentra su correlato a nivel de las organizaciones de sociedad civil, donde se denota la falta de recursos materiales y de servicios estatales, así como precariedad de condiciones a nivel formativo especializado. En la mayor parte de los casos, las

acciones para prevenir y paliar situaciones de violencia quedan al libre albedrío de la buena voluntad que pueda tener él o la trabajadora social que se enfrenta a contingencias propias de su tarea.

Distintos talleres formativos y de intercambio con OSC del interior del Uruguay sobre la temática, han revelado que existe una carencia del *principio de especialización*³⁸ en los operadores/as. En un informe elaborado por la RELAF en 2016³⁹, se afirma que existe una “*llamativa falta capacitación en lo que hace a los indicadores de todas las formas de malos tratos, en especial el abuso sexual infantil incluyendo los malos tratos institucionales, lo que redunda en la profundización del vacío que rodea las prácticas*”. En ese sentido, el informe recomienda “*transversalizar conocimientos y experiencias tendientes a establecer las denominadas buenas prácticas y los protocolos que devienen de las mismas. A modo de ejemplo, otra evidencia de la falta de especialización se denota en la oferta programática para atender a la población objetivo*”.

En el caso de la violencia intrafamiliar y comunitaria, los testimonios brindados por los operadores ante casos de la separación del niño/a de su familia ante abusos sexuales, violencia física o psicológica, han demostrado que se continua con la hegemonía del enfoque tutelar, donde se castiga doblemente al niño/a revictimizándolo, sacándolo de su contexto familiar y comunitario, en vez de tomar medidas sobre el agresor/abusador, apartándolo del contexto en el que el niño, niña o adolescente desarrolla su vida (RELAF: 2016).

En ese sentido, la experiencia de intercambio con las OSC del interior del Uruguay referentes a la representación de la violencia contra niños, niñas y adolescentes que se genera en el imaginario social, permiten advertir que:

- no se trata de que uno u otro organismo del Estado o de la justicia resulten ineficaces o no, sino que el conjunto de la sociedad uruguaya no tiene una representación social de la violencia de la cual son objeto todos los niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva de derechos. Existe una representación imaginaria patriarcal, androcentrista, adultocéntrica hegemónica, lo que lleva a la naturalización del castigo físico, el abuso sexual, el maltrato emocional o la negligencia (RELAF: 2016).

Se plantea la necesidad de que, para combatir la violencia contra las minorías (mujeres, niños, tercera edad) se implementen políticas de Estado transversales que profundicen en las raíces patriarcales y tutelares, en especial a través de los medios de comunicación.

- La centralidad de las políticas garantiza el control del INAU pero no ha resuelto la fragmentación de las instituciones destinadas a prevenir y atender el maltrato infanto juvenil. En ese sentido el patriarcado se ha desplazado a las instituciones de la sociedad civil

³⁸ En las *Directrices sobre las modalidades alternativas de Naciones Unidas* en lo referente a la elaboración de políticas públicas de protección infantil se recomienda: “*Garantizar una formación y un empleo adecuados de los trabajadores sociales con habilidades de especialización en materia de protección y de bienestar infantil*”. Pág. 91, disponible en:

https://www.unicef.org/uruguay/spanish/Implementacion_de_las_Directrices_sobre_las_modalidades_alternativas_de_cuidado_de_los_ninos.pdf

³⁹ Informe inédito elaborado en el marco de los talleres: *Hacia un modelo de cuidados alternativos en Uruguay. Una perspectiva de desarrollo desde la sociedad civil*” RELAF 2016, con el apoyo de UNICEF Uruguay, CDNU, ANONG y AUDEC.

totalmente pasivas a respecto del poder central paternalista. El resultado es la terrible soledad que padecen las instituciones y los profesionales librados a hacer lo que pueden y lo que quieren en la materia.

- Existencia de un “Muro de Silencio” establecido sobre la violencia física, sexual y emocional como un rasgo que marca el conjunto de la comunidad y de las instituciones educativas y de salud. Este Muro se construye no solo por la naturalización, sino además por la creencia de que denunciar es peor que no hacerlo. Este Muro envuelve a las víctimas niños y adolescentes precisamente por ser víctimas y no poder contarle a nadie, ni siquiera a sus amigos, lo que les sucede por el temor de dañar a la familia⁴⁰.
- La debilidad de los informes de riesgo centrales en una política de protección integral. Esto quiere decir que, en caso de que exista una ruptura del Muro de Silencio y se produzca la denuncia, comunicación obligatoria o notificación, los recursos para dictar las medidas de protección son endebles. No solo no saben si existe un sistema de guardias 365 días 24 horas, sino que todavía creen que lo que se denuncia por la Línea Azul⁴¹ tarda mucho en llegar a la periferia, y cuando llega la situación desaparece en el ínterin. Por otra parte existe un desconocimiento sobre la existencia de equipos técnicos idóneos capaces de valorar el riesgo y tomar las medidas para su protección en el menor tiempo posible que no debe pasar las 48hs (RELAf: 2016).
- La formación y capacitación en protocolos de actuación es de los recursos más demandados al poder central, creyendo que este capital por sí mismo empodera.

En este trabajo por la RELAF⁴², se concluye que si bien la capacitación es un excelente dispositivo transversal, también es imprescindible constituir una red interinstitucional y comunitaria, a la vez apelando a la creatividad de los operadores/as y las organizaciones sociales para la generación de un entramado de comunicación y coordinación de acciones para la incidencia en la generación e instrumentación de políticas públicas en los agentes sociales abocados a la tarea de la prevención y abordaje de esta problema tan acuciante.

⁴⁰ Recientemente salió a la luz el caso de un hombre de 62 años que abusaba de una niña de 10. La niña, para respaldar su voz, llegó al extremo de tener que grabarse con la ayuda de una amiga (hija del abusador) con el objetivo de que los adultos “le creyeran”. La fiscal del caso declaró que ante casos de abuso sexual “los niños no mienten”. En sus declaraciones emitidas por un comunicado de prensa, La Dra. Núñez, titular de la Fiscalía departamental de primer turno, consideró que el caso fue “especialmente doloroso” porque la propia víctima “se sometió voluntariamente al abuso para obtener una prueba para que los adultos creyéramos en ella”. Queda evidenciado en este triste caso, el Muro de Silencio al que hacemos referencia. Nota de prensa disponible aquí: <http://www.elpais.com.uy/informacion/artigas-ninas-filmaron-abuso-ceibalita.html>

⁴¹ El Departamento Línea Azul (08005050) ofrece una línea telefónica de recepción de denuncias de cualquier tipo de maltrato -físico, psicológico, abuso sexual- o cualquier forma de vulneración de derechos hacia niños, niñas y adolescentes. Más información véase: <http://www.inau.gub.uy/index.php/ciudadania/tramites-y-servicios/item/2132-0800-5050>

⁴² En estos talleres se destaca la participación del Dr. Jorge Volnovich, psiquiatra y analista social especialista argentino en casos de violencia contra la niñez. Varios de sus conceptos se encuentran reflejados en el informe.

Derecho a vida en familia y comunidad de la niñez y adolescencia en Uruguay

En la actualidad Uruguay sigue registrando la tasa más alta de niñez institucionalizada en la región⁴³. Si bien es cierto que en los últimos años, se han llevado a cabo iniciativas para paliar la situación de vulneración al derecho a vivir en familia y comunidad en la que se encuentran 3287⁴⁴ niñas, niñas y adolescentes⁴⁵ en nuestro país, las mismas no están generando el impacto necesario para comenzar a revertir esta realidad en forma sensible y de forma sostenible.

A un nivel jurídico en nuestro país la normativa es clara respecto al derecho a la vida en familia y comunidad de la niñez y adolescencia. Así queda reflejado en la Ley 17823. Dicha ley en su artículo 12 expresa que *“La vida familiar es el ámbito adecuado para el mejor logro de la protección integral. Todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas. Sólo puede ser separado de su familia cuando, en su interés superior y en el curso de un debido proceso, las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva”*.

Las contradicciones de pasar de la ley a los hechos nos indica que la pobreza y la falta de instrumentación de políticas públicas efectivas, son los factores qué más repercuten en que este derecho esté siendo vulnerado. Así lo es en América Latina y así también en el Uruguay, país que no escapa de esta tendencia.

En ese sentido la CIDH en un informe temático del año 2013, da cuenta que *“en lo relativo a las causas que usualmente dan lugar a la separación de los niños de sus familias (...) la pobreza sigue siendo el gran telón de fondo de las situaciones en que se separa a un niño de su familia y se lo ingresa en una institución residencial de acogida”*⁴⁶ (CIDH, 2013).

El Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (CDN.NN.UU) en las últimas recomendaciones emitidas a nuestro país (2015), afirmó que: *Si bien considera positivo que el Estado parte tenga la obligación jurídica de prestar apoyo a las familias en situación de vulnerabilidad, al Comité le inquieta que los servicios de apoyo a los padres que corren el riesgo de perder la patria potestad sigan siendo insuficientes.*

⁴³ Con una población de 919.000 niños/as en 2013, Uruguay registró 3757 NNyA institucionalizados, resultando una tasa de 409 NNA cada 100 mil habitantes. Le seguía Chile con una tasa de 221 c/100 mil hab., Argentina con una tasa de 121 c/100 mil hab., Paraguay con 100 y Brasil con 62 c/100 mil hab. Lopez Agustina, Palummo Javier. *“Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo”*. Montevideo, UNICEF – FJD, 2010. Disponible en: http://www.unicef.org/uruguay/spanish/Internados_web.pdf

⁴⁴ Fuente: Sistema de Información Para la Infancia SIPI, datos de septiembre de 2017. Cuadro 2.1 página 10, ver en: <http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/SIPI/Poblacion/Tab13/Tab/Estudio%20de%20Población%20y%20Proyectos.%20Setiembre%202017.pdf>

⁴⁵ La totalidad de NNA que viven bajo la modalidad de atención integral en residencias del INAU o por convenios con organizaciones de sociedad civil que prestan este servicio

⁴⁶ CIDH (2013). *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas / [Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos]*. Pág. 2

En cuanto al abordaje del problema de la pobreza, (agravada en la niñez), el organismo de Naciones Unidas también alegó que: “está preocupado por la falta de una estrategia integral que aborde cuestiones como la violencia doméstica, la salud mental, el uso indebido de sustancias adictivas y la pobreza, con miras a prevenir la separación de los niños de su entorno familiar”.

Tal es así que, a nivel internacional, los compromisos asumidos como lo son la *Convención Americana de Derechos Humanos*, reconocen que los derechos vinculados a la familia y a la vida familiar deben estar libres de injerencias ilegítimas en dos preceptos de su articulado⁴⁷. Dentro del ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, se reconoce a la familia como el núcleo central de protección de la infancia y la adolescencia, además de reconocer el derecho que los niños tienen de vivir con su familia⁴⁸ (CIDH, 2013).

En la esfera de Naciones Unidas, el preámbulo de la **Convención de los Derechos del Niño** (CDN) afirma que: “reconociendo que, el niño para el pleno desarrollo de su personalidad debe crecer en el seno de una familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión” La CDN fue ratificada en 1990 por el Uruguay (por medio de la Ley Nº 16137).

La contradictoria situación brevemente descrita con anterioridad, da una pauta de lo que debería ser y lo que efectivamente es. Situación que responde, en buena medida, a una serie de variables que desarrollaremos brevemente más adelante. Las mismas son causa y efecto que explican por qué en nuestro país, las políticas públicas continúan basándose primordialmente en el sistema de

⁴⁷ “Por un lado, la Convención Americana en el artículo 17.1 reconoce el derecho a la protección a la familia y el artículo 11.2 reconoce el derecho a una vida familiar libre de injerencias ilegítimas, del cual se desprende una obligación de respeto, interdiciendo las injerencias arbitrarias o ilegítimas al derecho a la vida familiar. En los mismos términos, el artículo VI de la Declaración reconoce el derecho a la familia y el artículo V reconoce la protección de la vida familiar contra ataques abusivos”. (CIDH, 2013)

⁴⁸ “De acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el concepto de familia no debe reducirse únicamente al vínculo matrimonial ni a un concepto único e inamovible de familia. La Corte, en la decisión “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, serie A No. 17., citando una decisión de la Corte Europea de Derechos Humanos, sostiene que el concepto de vida familiar “no está reducid[o] únicamente al matrimonio y debe abarcar otros lazos familiares de hecho donde las partes tienen vida en común por fuera del matrimonio” (párr. 69). La Corte Interamericana además “estima que el término “familiares” debe entenderse en sentido amplio, que abarque a todas las personas vinculadas por un parentesco cercano” (párr. 70). En otra de sus decisiones, la Corte Interamericana, de modo más específico, ha constatado que “en la Convención Americana no se encuentra determinado un concepto cerrado de familia, ni mucho menos se protege sólo un modelo “tradicional” de la misma. Al respecto, el Tribunal reitera que “el concepto de vida familiar no está reducido únicamente al matrimonio y debe abarcar otros lazos familiares de hecho donde las partes tienen vida en común por fuera del matrimonio” a la vez que rechaza “una percepción limitada y estereotipada del concepto de familia que no tiene base en la Convención al no existir un modelo específico de familia (la “familia tradicional”)\”, Corte IDH. Caso Atala Riff y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párrs. 142 y 145. Es más, la Corte considera la posible existencia de injerencias arbitrarias contra el derecho a la vida privada, reconocido en el artículo 11.2 de la Convención, en la imposición de una determinada visión de familia a la luz del 17.1: “[E]n efecto, esta Corte considera que la imposición de un concepto único de familia debe analizarse no sólo como una posible injerencia arbitraria contra la vida privada, según el artículo 11.2 de la Convención Americana, sino también, por el impacto que ello pueda tener en un núcleo familiar, a la luz del artículo 17.1 de dicha Convención”, Caso Atala Riff y niñas Vs. Chile, párr. 175. “El Tribunal constata que, en el marco de las sociedades contemporáneas se dan cambios sociales, culturales e institucionales encaminados a desarrollos más incluyentes de todas las opciones de vida de sus ciudadanos, lo cual se evidencia en la aceptación social de parejas interraciales, las madres o padres solteros o las parejas divorciadas, las cuales en otros momentos no habían sido aceptadas por la sociedad. En este sentido, el Derecho y los Estados deben ayudar al avance social, de lo contrario se corre el grave riesgo de legitimar y consolidar distintas formas de discriminación violatorias de los derechos humanos”, Caso Atala Riff y niñas Vs. Chile, párr. 120. Ver también Caso Fornerón e hija Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242. párr. 98. La Comisión utiliza el término familia en consonancia con la jurisprudencia del sistema interamericano, esto es, en sentido amplio que se ha descrito” (CIDH, 2013).

protección brindado en los centros de internado, tanto los que cuenta bajo su administración el Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU), o lo que responden a organizaciones de sociedad civil (OSC), bajo modalidad de convenio con este organismo del Estado⁴⁹. A estos centros residenciales es donde son enviados la mayor parte de los niños y niñas que pierden temporal o definitivamente los cuidados parentales⁵⁰ (Silva y Domínguez, 2016).

Tabla 4. Cantidad de vinculaciones en la modalidad de atención integral de tiempo completo por edad, según contexto.

Modalidad	Contexto	Vinculaciones						Total General
		0 a 3 años	4 a 5 años	6 a 12 años	13 a 17 años	18 años y más	Edad	
Tiempo Completo	En Residencia	261	154	795	1426	651	3287	
	En Contexto Familiar	133	99	354	314	111	1011	
Total Atención Integral de Tiempo Completo		394	253	1149	1740	762	4298	

*En este cuadro se desagrega el número de niños, niñas y adolescentes vinculados a Proyectos de Tiempo Completo, teniendo en cuenta el lugar en el que residen, ya sea en Hogares de INAU o en Contexto familiar.
El Contexto Familiar puede ser propio (cuando reside con su familia de origen) o ajeno (cuando reside en algún tipo de Alternativa Familiar con apoyo económico de INAU). La pertinencia de incluir a los niños, niñas y adolescentes que residen en Contexto Familiar dentro de la Modalidad Atención Integral de Tiempo Completo, se debe a que el Equipo Técnico de dicha Modalidad es quien realiza el seguimiento.
Estas medidas responden a la existencia de una política institucional que promueve la desinstitucionalización de la población vinculada a Hogares de INAU, fortaleciendo en primera instancia el trabajo con la familia de origen y cuando esto no es posible, buscando otras Alternativas Familiares.

Fuente: S.I.P.I. Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay- Sistema de Información para la Infancia

51

Fuente: extraído de Sistema de Información para la Infancia (SIPPI)- INAU, Población y Proyectos. Setiembre de 2017

Del enfoque tutelar a la Protección Integral con enfoque en los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

A pesar de que existe un reciente Código de la Niñez y Adolescencia⁵², que significó un avance legal sobre el anacrónico Código del Niño del año 1934, todavía prevalecen importantes vestigios del viejo modelo tutelar. Formas clásicas de intervención siguen estando presentes, como por ejemplo la

⁴⁹ En modalidad de atención integral de tiempo completo, las cifras arrojan que a septiembre de 2017 existen 78 proyectos oficiales (INAU) y 68 proyectos de organizaciones de sociedad civil en convenio con el Estado en todo el país. Datos extraídos de SIPPI, disponible en: <http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/SIPI/Poblacion/Tab13/Tab/Estudio%20de%20Poblaci%C3%B3n%20y%20Proyectos.%20Setiembre%202017.pdf>

⁵⁰ Balerio Silva Diego, Colette Domínguez Pablo (2016): “Desinternar, sí. Pero ¿cómo? Controversias para comprender y transformar las propuestas institucionales de protección a la infancia y la adolescencia”. (La Barca y UNICEF Uruguay), Pág. 16.

⁵¹ Gráfico extraído de SIPPI, setiembre de 2017, disponible en: <http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/SIPI/Poblacion/Tab13/Tab/Estudio%20de%20Poblaci%C3%B3n%20y%20Proyectos.%20Setiembre%202017.pdf>. Cabe aclarar que parte de los 900 NNA contabilizados por el SIPI en situación de contexto familiar, todavía se encuentran bajo el sistema de “Cuidadoras” la cual es una modalidad proveniente del modelo anterior (Código del Niño de 1934).

⁵² El CNA data del año 2004, aprobado por la Ley 17823. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004>

citada en el Capítulo XI, disposición del Artículo 117⁵³, donde las formas de intervención ante situaciones que ponen en riesgo o vulneran los derechos de niños, niñas y adolescentes no están claras, y quedan a criterio de él o la Juez. Con respecto a este punto, Luis Pedernera, experto independiente del CDN de Naciones Unidas opina que: *estas son categorías que no tienen límites precisos y que terminan finalmente siendo llenadas por el operador de turno*⁵⁴.

Es así que nos encontramos ante una de las variables que explican una parte del fenómeno generador de la alta tasa de internación de la niñez en el Uruguay. El marco jurídico tiene fisuras, y a esto se suma que en los juzgados letrados de familia de urgencia hay falta de recursos y especialización, lo que propicia la tendencia de separar a los niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad familiar, sin considerar y ejecutar mayoritariamente soluciones alternativas (Vázquez: 2016)⁵⁵.

Testimonio de esta situación han sido las declaraciones del Dr. Eduardo Cavalli, Presidente de la Asociación de Magistrados de Familia Infancia y Adolescencia, quién explico que es una contradicción que los juzgados donde se siguen los casos de violencia doméstica y vulneración de derechos de niños y adolescentes sean los que tienen menos recursos. “*La materia familia es obviamente la que tiene mayor cantidad de números de asuntos pero eso no se corresponde con la cantidad de juzgados que atienden situaciones de urgencia*”, señaló. “*Proporcionalmente hay menos estructura. Es una cuestión cultural que así se ha resuelto*”⁵⁶.

En el mismo sentido que las declaraciones del Dr. Cavalli respecto a la cuestión “cultural”, se encuentra el diagnóstico de Diego Silva Balerio y Pablo Domínguez de la organización *La Barca*. En la publicación conjunta con UNICEF “*Desinternar sí, ¿pero cómo?*” Afirman que “*Las creencias de la sociedad, la cultura institucional y las prácticas profesionales operan a contracorriente del derecho a vivir en familia*”⁵⁷.

La cultura del encierro

Anteriormente hemos repasado el marco jurídico y las prácticas y condiciones imperantes en el Sistema Judicial en el Uruguay, factores que se contraponen con el marco referencial de las prácticas y las prácticas que efectivamente son ejercidas en el país. Tal y como queda expuesto, el derecho a la vida en familia y comunidad está reflejado en nuestra jurisprudencia pero, a nivel general y dentro

⁵³ Capítulo referido a la “*Protección de los derechos amenazados o vulnerados de los niños y adolescentes y situaciones especiales*”

⁵⁴ Pedernera, Luis. “Los hijos de quien...” En: “Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección- control de menores en Uruguay”, Luis Eduardo Morás. Pag. 31-38. Montevideo, SERPAJ, 2012 Disponible en: http://radiouruguay.com.uy/innovaportal/file/27683/1/los_hijos_del_estado_corregido_10oct-22.pdf

⁵⁵ Vázquez Correa Mauricio (2016): Un camino a transitar: hacia un modelo de cuidados alternativos en Uruguay” Informe de derechos humanos en Uruguay 2016, Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ Uruguay). Pág. 189. Disponible en: <http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/file/53-infserpaj16>

⁵⁶ Entrevista publicada el 4 de julio de 2016, en Portal de noticias 180. Disponible en: http://www.180.com.uy/articulo/62936_la-mejormanera_de-callar-a-un-nino-abusado-es-llevarlo-a-un-juicio-uruguayo

⁵⁷ Balerio Silva Diego, Colette Domínguez Pablo (2016): “*Desinternar, sí. Pero ¿cómo? Controversias para comprender y transformar las propuestas institucionales de protección a la infancia y la adolescencia*”. Pág. 18.

del mismo Poder Judicial, hay disconformidad con el funcionamiento de los juzgados letrados de familia de urgencia (Vázquez: 2016).

Pero hay otros factores que permiten el sostenimiento de una alta tasa de niñez privada de vivir en familia. El aparato burocrático estatal es un ejemplo de ello, actuando las veces como una resistencia a la implementación de la normativa e iniciativas para generar los cambios necesarios. Si bien no se puede generalizar, la cultura institucional está permeada por miedos e intereses sectoriales, que en algunos casos se convierten en determinantes que bloquean las adecuaciones de las prácticas a los estándares de derechos humanos convenidos jurídicamente.

Este problema trasciende el andamiaje estatal ya que a nivel socio cultural, aún persiste el modelo tutelar-paternalista en la idiosincrasia uruguaya. Como bien mencionan Silva y Domínguez, haciendo referencia a Stanley Cohen, en *Estados de negación: ensayo sobre atrocidades y sufrimiento*, nos alertan acerca de los “*mecanismos cognitivos a partir de los cuales se instala la negación como forma de ocultamiento del dolor del otro*”. En ese sentido agregan que “*esa operación encubre maliciosamente situaciones que producen padecimientos en niños, niñas y adolescentes. Lejos de accionar para minimizarlos, promueve el encubrimiento y la legitimación de las acciones u omisiones, culpabilizando a los propios niños, adolescentes y familias sobre los que se perpetra la vulneración*” (Silva y Domínguez: 2016). En definitiva, se termina naturalizando una situación que bien puede y debe ser evitada.

Un informe de trabajo elaborado por la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar en Uruguay y compartido con el CDNU, atestigua que en lo referente a las prácticas y perspectivas que guían las acciones ejercidas por los operadores y profesionales de organizaciones sociales con las que se tomó contacto, existe un predominante enfoque tutelar, lo cual constituye una problemática transversal para el abordaje de acciones para la desinternación e implementación de un Sistema de protección Integral (RELAF, 2016)⁵⁸.

En lo referente a los estándares y el conocimiento de las modalidades alternativas de cuidados, se constató mayormente un desconocimiento de las Directrices de Naciones Unidas de 2009⁵⁹. También se evidenció falta de formación en los principios y estándares orientados a la prevención de la no separación, la no institucionalización, la idoneidad, la necesidad, la transitoriedad, la prioridad de cuidados alternativos basados en familia, especialmente en el caso de los menores de 3 años donde la internación debería ser la excepción y no la regla (RELAF, 2016).

⁵⁸ Informe inédito elaborado en el marco de los talleres: Hacia un modelo de cuidados alternativos en Uruguay. Una perspectiva de desarrollo desde la sociedad civil” RELAF 2016, con el apoyo de UNICEF Uruguay, CDNU, ANONG y AUDEC.

⁵⁹ Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidados de los niños. Disponibles en: https://www.unicef.org/protection/files/Moving_Foward_Implementing_the_Guidelines_Spanish.pdf

Tabla 5. Cantidad de vinculaciones, por edad, según modalidad de atención y sexo.

Vinculaciones	Edad						Total General
	0 a 3 años	4 a 5 años	6 a 12 años	13 a 17 años	18 años y más		
Modalidad y Sexo							
Atención en la Comunidad	1411	1090	4155	3278	666	10600	
Niñas	684	522	1959	1639	329	5133	
Varones	727	568	2196	1639	337	5467	
Atención Integral de Tiempo Parcial	52044	5266	11355	6905	482	76052	
Niñas	25394	2568	5412	3049	222	36645	
Varones	26650	2698	5943	3856	260	39407	
Alternativa Familiar	153	157	764	452	64	1590	
Niñas	71	79	379	232	38	799	
Varones	82	78	385	220	26	791	
Atención Integral de Tiempo Completo**	394	253	1149	1740	762	4298	
Niñas	187	118	561	898	342	2106	
Varones	207	135	588	842	420	2192	
Total General	54002	6766	17423	12375	1974	92540	

*En este cuadro y en los subsiguientes a diferencia del Cuadro anterior, se presenta la cantidad de prestaciones otorgadas (puede ser más de una prestación por niño, niña o adolescente).

**Ver cuadro 2.1

Fuente: S.I.P.I. Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay- Sistema de Información para la Infancia

60

Fuente: extraído de Sistema de Información para la Infancia (SIPyI)- INAU, Población y Proyectos. Setiembre de 2017

Tal como indica el cuadro expuesto anteriormente, 394 niños y niñas de 0 a 3 años se encuentran en situación de internación. La falta de un entorno familiar tiene consecuencias muy graves en esta etapa de su vida. Se ha constatado científicamente que por cada año que pasan internados estos niños pequeños pierden 4 meses de desarrollo, generando además secuelas psicológicas como el desapego, que los marcan de por vida. Además la violencia en las instituciones es 6 veces más frecuentes que en los hogares de acogida, y la violencia sexual 4 veces más frecuente que en soluciones de alternativa familiar.

A un nivel social, tal como se desprende de las conclusiones de Silva y Domínguez, existe un ensañamiento con las familias responsables de esos niños. Estamos frente a una especie de necesidad de que, sin más que responsabilizar al otro y no enfrentar el problema integralmente como una sociedad (co-responsablemente), solo se deposita “la culpa” allí donde las miserias generadas por las fallas sistémicas son más evidentes .

60 Gráfico extraído de SIPyI, setiembre de 2017, disponible en:
<http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/SIPI/Poblacion/Tab13/Tab/Estudio%20de%20Poblaci%C3%B3n%20y%20Proyectos.%20Setiembre%202017.pdf>

Se constata “*la incapacidad, la malicia, la crueldad o la perversidad de los referentes adultos, el Estado, encarnado por sus funcionarios —sean ellos jueces, trabajadores sociales, psicólogos, abogados o educadores—, realizara los oficios necesarios para separar a ese niño o adolescente de la mala familia*” (Silva y Domínguez, 2016). En definitiva, esa “mala familia” la gran mayor parte de las veces se encuentra en un contexto socio económico de pobreza extrema, donde falla el Estado y las acciones que como sociedad podríamos generar.

Se evidencia la predominancia del enfoque tutelar en los operadores y profesionales que continúa culpabilizando a las familias por la situación de los niños. Junto con ello, es posible constatar el rol del Poder Judicial como determinante a la hora de enviar a los niños, niñas y adolescentes a hogares de residencia integral como primera medida, así como la prolongación innecesaria de la separación.

Por lo tanto se puede afirmar que el rol “paternalista” en la figura simbólica del Juez (que no está especializado en infancia y adolescencia) termine enviando a los niños a este tipo de establecimientos para que el Estado “cuide de ellos”. Se relatan distintas experiencias sobre la internación de los niños y la dependencia de la autorización judicial para la revinculación familiar. En todas ellas predomina el criterio judicial, siendo que los tiempos de la infancia no son compatibles con los tiempos de la justicia⁶¹.

Otro punto destacado es que, en el caso de la separación del niño/a de su familia ante abusos sexuales, violencia física o psicológica, continua la hegemonía del enfoque tutelar donde castiga doblemente al niño sacándolo de su contexto familiar y comunitario, en vez de tomar medidas sobre el agresor/abusador.

Pasos a seguir

Es menester reconocer la voluntad de actores estatales y de OSC que vienen desarrollando iniciativas para promover la desinternación⁶² pero, si bien se aprecian estos esfuerzos, aun resultan insuficientes para la transformación del Sistema de Protección Integral y del subsistema de cuidados alternativos (Vázquez: 2016).

Es urgente redoblar las acciones de incidencia para impulsar una transformación, promoviendo procesos de desinternación y de adecuación que cumplan con estándares internacionales de derechos humanos (CDN: 1989; Directrices ONU: 2009) en materia de protección integral y de cuidados alternativos, dado que se constata que las condiciones actuales no cumplen con las exigencias requeridas.

⁶¹ Informe inédito elaborado en el marco de los talleres: *Hacia un modelo de cuidados alternativos en Uruguay. Una perspectiva de desarrollo desde la sociedad civil*” RELAF 2016, con el apoyo de UNICEF Uruguay, CDNU, ANONG y AUDEC.

⁶² En el Uruguay entre 2012 y 2013 se seleccionaron 200 familias para ser parte del plan de acogimiento familiar “Familia Amiga”, que según medios de prensa, ha llegado a tener a su cargo a 310 niños y niñas. Es un dato alentador, a pesar de que buena parte de los NNA que se contabilizan por el SIPI como en *alternativa familiar*, todavía están bajo el sistema de “Cuidadoras” que, como ya se ha mencionado, es una modalidad proveniente del modelo anterior (Código del Niño de 1934).

Las responsabilidades deben ser compartidas, tanto por los actores estatales, así como las organizaciones y operadores de sociedad civil, para que de forma trasversal se asuman las adecuaciones necesarias dentro del sistema que este en armonía con un enfoque de derechos humanos y no sean proclives a la vulneración del derecho a vivir en familia y comunidad.

En esta misma línea, además del principio de *corresponsabilidad*, también la *complementaridad* debe ser encarada como eje entre las OSC y también el Estado. En ese sentido Silva y Balerio destacan que debe ser visto como un “*principio organizador que permita un mejor aprovechamiento de los recursos y redunde en mayores opciones de atención a los niños, adolescentes y familias*” para luego agregar que actualmente “*no es contemplado por las organizaciones o, cuando esto sucede, es desalentado desde el Estado*” (Silva, Balerio: 2016).

Apelando también a la *creatividad* que es necesaria en estos casos, cabe destacar la experiencia de La Barca. Esta organización, por iniciativa propia, en 2006 reformuló su estrategia y dio el paso al pasar de ser un centro de atención integral de tiempo completo, a un centro de tiempo parcial enfocado en el apoyo familiar y comunitario, trabajando en el entramado particular, familiar y social de cada niño/a. Esta experiencia autogenerada, contando con los mismos recursos proporcionados por el Estado antes utilizado para sostener el viejo paradigma, ha sido replicada en otros lugares del país, tales como la localidad de Cerro Pelado y actualmente se está desarrollando progresivamente en un centro residencial en Colonia Valdense⁶³.

⁶³ Ver en: <http://www.labarca.org.uy/noticias.php?oP=0&cN=1>

Participación

El derecho a participar⁶⁴ y opinar de niños, niñas y adolescentes en Uruguay

¿De qué hablamos cuando hablamos de participar? Según lo define la Real Academia Española, participar es: 1 *Actuar, junto con otras personas, en un suceso, un acto o una actividad, generalmente con el mismo nivel de implicación.* 2 *Recibir una parte de algo que se reparte.*

Pero además en una sociedad, (más si se trata de una sociedad democrática), junto con el poder pensar, elegir, opinar, sentir y actuar libremente como individuos, grupos, colectividades y sociedades que conformamos: **participar** es un derecho.

En la era global en la que vivimos, donde los medios de comunicación tradicionales han cedido terreno a las redes sociales, el lenguaje se convierte en un instrumento en sí mismo generador y reproductor. En la postmodernidad, la comunicación es una herramienta y un fin en sí mismo.

Como bien lo dejó planteado el pensador canadiense Marshall McLuhan hace más de 50 años, *el medio es el mensaje*, el contenido se transforma en el medio que lo contiene y viceversa. Por lo tanto es hora de escuchar el mensaje directamente del medio, escapar de la lógica adultocéntrica que ha tratado a niños, niñas y adolescentes como objetos y no sujetos de derecho. Su participación en los temas que los afectan, además de ser un derecho, es una necesidad esencial para la construcción e implementación de las políticas públicas que son y serán determinantes para nuestro presente y futuro como sociedad.

⁶⁴ **Artículos 12 y 13 de la Convención de los Derechos del Niño (CDN): Artículo 12. La opinión del niño:** Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

Artículo 13. Libertad de expresión: El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

Jurisprudencia uruguaya: Además de recoger este derecho del Derecho Internacional, la jurisprudencia uruguaya los reconoce en la Constitución de la República Oriental del Uruguay, en su art. 29 consagra el Derecho a la libre expresión. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ratificada por Uruguay en 1990, la Resolución de la Asamblea General de la ONU del 10 de Mayo del 2002, la Primera reunión de Altas autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados, son el marco legal internacional que dio lugar a la aprobación en 2004, del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia de la República Oriental del Uruguay (CNA), como un intento de adecuar la normativa nacional a los compromisos asumidos por el Estado Uruguayo. El CNA, en su art. 9º declara: "Todo niño y adolescente tienen derecho intrínseco a la vida, dignidad, libertad, identidad, integridad, imagen, salud, educación, recreación, descanso, cultura, participación, asociación, a los beneficios de la seguridad social y a ser tratado en igualdad de condiciones cualquiera sea su sexo, su religión, etnia o condición social". El art 8 expresa que todo niño y adolescente: "(...) en todo caso tiene derecho a ser oído y obtener respuestas cuando se tomen decisiones que afecten a su vida". En el año 2008 se aprueba la Ley Nº 18437, denominada "Ley de Educación" en cuyos artículos 4º, 9º, 42º, 43º, 48º, 59º, 71º, 76º, 77º declara el derecho a la participación y crea mecanismos institucionales para tales efectos.

Adolescentes y medios de comunicación

En el Uruguay como en el resto de nuestra región, ser adolescente y pobre implica cargar con una mochila de estigmatización y criminalización. Reflejo de ello han sido los intentos de disminuir la edad de imputabilidad en Uruguay en 2014, como así también en los países vecinos.

Los medios de comunicación actúan generalmente como amplificadores de la idea de que este sector de la población es responsable del aumento de índices delictivos, lo que repercute en el pedido de penas más duras y la aprobación de las mismas para los adolescentes⁶⁵. Da la sensación de que la noticia del “delincuente infantojuvenil” vende más en los informativos centrales.

Quienes trabajan en contacto directo con las y los adolescentes, sobre todo en aquellas zonas y sectores sociales más golpeados por las políticas neoliberales, por la exclusión social y falta de respuestas del Estado, saben que la realidad es otra. Por esta razón, el trabajo cotidiano de estos operadores/as no termina en el barrio, sino que debe ser extendido a los espacios de encuentro con otras organizaciones sociales, a los programas y servicios públicos dirigidos a esos adolescentes, a los decisores políticos, a la academia y a los medios de comunicación (UNICEF: 2006). Se trata de transversalizar las áreas de acción, integrando la experiencia participativa de niños, niñas y en especial las y los adolescentes en aquellos espacios donde no son visibles.

En definitiva la misión es cooperar para mostrar otra cara de la juventud, esa que es poco difundida en los *mass media*, esa cara que realmente es una sola y está moldeada por el día a día de miles de adolescentes que no tiene nada fácil en sus vidas pero igual se dan ingenio, que tienen un potencial, sensibilidad y talento enorme, que lo único que están esperando y buscando es la oportunidad para crecer y desarrollarse participativamente.

Acciones de participación en Uruguay

En el Uruguay se han generado distintas iniciativas, tanto a nivel de proyectos gubernamentales, así como los que se vienen impulsando desde las organizaciones de sociedad civil, que promueven la participación de niños, niñas y adolescentes mediante distintas formas de incidencia.

Por ejemplo existe la Ley de Educación (18.437) de 2018, que en sus artículos 4º, 9º, 42º, 43º, 48º, 59º, 71º, 76º, 77º declara el derecho a la participación y crea mecanismos institucionales para tales

⁶⁵ Como bien hace mención el artículo **Adolescencia y Delito: seis contra argumentos contra el aumento del castigo**, de Lucía Vernazza (UNICEF Uruguay): “en del debate público y político se suelen manejar datos sobre “números de delitos” para sustentar un supuesto aumento de la criminalidad adolescente, la información disponible en el país no permite dimensionar con rigor el volumen real del delito y cuál es el peso específico de los delitos cometidos por adolescentes. Sin embargo, los pocos datos que existen no muestran un crecimiento de los delitos cometidos por menores de edad y evidencian que su peso en el volumen de delitos sigue siendo menor”. Disponible en: <https://www.unicef.org/uruguay/spanish/adolescencia-y-delito.pdf>

efectos, por la misma no se encuentra suficientemente reglamentada ya que depende de la voluntad de la dirección de los centros educativos así como de los cuerpos docentes de los mismos.

Ahora, si bien la información relevada y sistematizada específicamente para el monitoreo de este derecho es escasa, existe información sistematizada y documentada que hacen posible repasar los principales programas e iniciativas llevadas a cabo.

A nivel gubernamental, podemos encontrar las siguientes iniciativas y programas:

- **Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA)⁶⁶**

Se trata de un programa llevado a cabo por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) cuyo principal objetivo es promover el conocimiento y ejercicio del derecho a la *participación* mediante propuestas diversas para una población heterogénea de niños/as y adolescentes, que se llevan a cabo a nivel local, departamental, nacional e internacional.

Este programa comenzó 2006, teniendo como propuesta capacitar a funcionarios de INAU en la temática. Se promovió la elaboración de proyectos *participativos* por parte de niños/as y adolescentes de la institución, apoyados por promotores (propar). En una primera instancia el PROPIA se dirigió a niños/as y adolescentes vinculados a centros de INAU. Más adelante se extendió la propuesta a centros educativos y a organizaciones de la comunidad.

¿Qué actividades realiza el PROPIA?

Se realizan talleres sobre *participación* y *derechos* del niño en cada departamento. Una vez al año los niños/as y adolescentes representantes de los grupos de PROPIA participan del Congreso Nacional de Infancia y Adolescencia.

En este programa se destaca que en 2010 pudieron participar de sus actividades en total 8.087 niños/as y adolescentes (7855 en el interior del país, y 232 en Montevideo) en algunas de las siguientes actividades:

- Reuniones del Consejo Asesor y Consultivo del Directorio del INAU
- Congresos Departamentales de NNA
- Congreso Nacional (Palacio Legislativo)
- Talleres de Promoción de Derechos a nivel departamental
- Participación en Taller Regional sobre participación en el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (con enlaces técnicos de trece países).
- Participación en el “Encuentro Regional Intergeneracional sobre participación Infantil y Adolescentes IIN-OEA (Bogotá-Colombia), participaron 60 personas representando a trece países.
- Presentación en Maestría Derechos de Infancia y Políticas Públicas de la UDELAR

⁶⁶ Más información disponible sobre el programa en el siguiente link: <http://propiauruguay.blogspot.com.uy/>

- Presentación en el Curso Políticas de protección y apoyo a las familias y a la infancia en el Centro de Formación para la Cooperación Española (participaron 20 personas).
- Primer Movida Nacional “La Propia Movida” con delegaciones de NNA de todos los departamentos del país, realizada en el departamento de San José⁶⁷.

- ***Programa Plan Nacional de Juventudes PNJ- IMPULSA***

Este programa es llevado a cabo por el Instituto nacional de la juventud INJU, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Se ha desarrollado mediante Centros de Ciudadanía Juvenil, teniendo como objetivo contribuir al desarrollo del ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de las personas jóvenes, mediante la creación de espacios que promuevan la participación y protagonismo juvenil articulados con la diversidad de actores que operan con jóvenes a nivel local.

El PNJ toma como uno de sus pilares el principio de *Participación*, entendiéndose como “un componente central de todos los procesos de planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas de juventud”, requiriendo para ello la “participación de las organizaciones juveniles y procesos de construcción de políticas que sean compatibles con una real participación y posibilidad de incidencia” (PNJ: 2013)⁶⁸.

La participación en las organizaciones de sociedad civil (OSC)

Si bien existen distintas iniciativas de participación dentro de las OSC en el Uruguay, para este informe no se encontraron datos e información sistematizada generada en el marco de las mismas. Sin embargo, podemos acceder al registro de actividades que se han venido sosteniendo en el tiempo, dentro de la coalición de seguimiento de la CDN en el país, nucleadas en el Comité de los Derechos del Niño/a del Uruguay CDNU.

Como un hito podemos comenzar por la *Consulta*⁶⁹ llevada a cabo en 2013, donde 1399 niñas, niños y adolescentes de todo el Uruguay fueron encuestados para establecer la agenda participativa de desarrollo post 2015 (Objetivos de desarrollo sostenible - ODS 2030). Esta encuesta fue un trabajo colectivo, donde los y las adolescentes de las organizaciones integrantes del CDNU fueron los encargados de llevar a cabo la tarea.

Los datos arrojados por la encuesta dieron como resultado que el 66 % de los NNyA visualizan a la violencia como el principal problema en el Uruguay. Se recoge también la especificidad de violencia de género y la violencia hacia niños niñas y adolescentes. Las adicciones a las drogas, alcohol y medicamentos también son consideradas como una de los problemas más relevantes, con un 63 %. El 55 % de los y las encuestadas identificaron al embarazo adolescente como un problema

⁶⁷ Ídem 3.

⁶⁸ Tercera Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2013. Disponible en:
<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/66919/tercer-informe-encuesta-nacional-de-juventud-2013.pdf/b34b0ab4-9409-4557-a62c-1f313e6420eb>

⁶⁹ El audiovisual que registra esta actividad está disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=q264coxLpsk>

importante, que sobre todo atenta contra la posibilidad de seguir estudiando. Además el 48 % identificó a la seguridad como otro problema importante, mientras que el trabajo infantil tuvo un 45 % de consideración.

En cuanto a las metas para enfrentar estos problemas, las y los encuestados proponen la *mejora del sistema de salud* con un 61 % de adhesiones, el 57 % eligió la *no discriminación*. Para el 51 % de los consultados el combate a la *violencia doméstica* es otra meta a alcanzar, así como el *control de los narcóticos* y la *mejora del sistema educativo*.

Además, a nivel de identificación de quiénes tienen la responsabilidad de alcanzar esas metas identificaron a:

- El Estado: 40 %
- Cada uno de nosotros/as: 28 %
- La familia: 22 %
- La comunidad: 5 %
- Las organizaciones de sociedad civil: 4 %
- Otros: 1 %

En cuanto a la inversión que debe hacer el Estado para la mejor de las condiciones los niños, niñas y adolescentes marcaron la necesidad de asignar más recursos para los siguientes puntos:

- Educación: 35 %
- Salud 33 %
- Seguridad 13 %
- Trabajo 8 %
- Vivienda 8 %
- Espacios públicos y recreación 4 %

Continuando con eventos destacados de participación en el ámbito del CDNU, en 2014 por primera vez en el ámbito del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, una adolescente latinoamericana se reúne con los integrantes del máximo órgano especializado en el seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño a nivel mundial. Megan Reyes, (quien en ese momento contaba con 14 años de edad), intervino en la Pre- Sesión del CDN de NN.UU, instancia en la que los 18 miembros del Comité escuchan los planteos de las organizaciones defensoras de derechos del niño y organismos especializados de Naciones Unidas como UNICEF. En esa oportunidad también se generó un encuentro e intercambio con adolescentes de todas partes del mundo, al participar en el Foro organizado por la coalición Child Rights Connect.

En el marco del Proyecto regional [Red de Coaliciones Sur](#), donde coordinaron acciones las principales coaliciones de defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, se logró conformar un espacio de *participación* de adolescentes del CDNU, que entre otras actividades tuvo como puntos fuertes el participar en instancias de incidencia a nivel del Sistema Interamericano de derechos humanos de la Organización de Estados Americanos OEA, en 2014.

La dinámica se generó en el marco de trabajo de las coaliciones nacionales que siguen la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en nuestra región, se comenzó un proceso de trabajo para acercar sus informaciones, preocupaciones y denuncias a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Fue un proceso de aprendizaje sobre los usos y beneficios del sistema, para incorporar en nuestra agenda el trabajo desde los órganos regionales de protección de DD.HH.

En ese proceso también se incorporaron niños, niñas y adolescentes llevando su opinión y proposiciones sobre los temas que les preocupan, pero además tratando de convertirse en interlocutores genuinos en los espacios regionales.

Este proceso ha tenido dos hitos que marcaron un antes y después en la participación infantil, siendo la intervención en Audiencia ante la Comisión Interamericana de DDHH uno de ellos, manifestando sobre cómo afecta la violencia y las políticas de seguridad ciudadana a los más chicos. Posteriormente, los chicos también participaron interviniendo en la 44º Asamblea de la OEA, reafirmando así el proceso de ciudadanía de la infancia en la región⁷⁰.

También se realizaron encuentros nacionales e internacionales de adolescentes, donde representantes del grupo de participación del CDNU viajaron a países vecinos, y también fueron anfitriones organizando, intercambiando y generando experiencias e ideas con adolescentes de toda América Latina.

Destacamos los siguientes hitos:

- [Encuentro regional](#) de niños, niñas y adolescentes de Red Coaliciones Sur en Buenos Aires, Argentina (noviembre de 2014).
- [Encuentro Nacional de NNyA](#), Cerro Pelado, departamento de Rivera, Uruguay, (noviembre 2014)
- [Reunión de NNyA del CDNU](#) con comisionados del CDN de Naciones Unidas, Montevideo, Uruguay (junio 2015)
- [Foro Regional](#) de NNyA en Montevideo, Uruguay (octubre 2015)
- [Primer encuentro sobre ciudadanía y alfabetización digital](#), Buenos Aires, Argentina (noviembre 2015)

Otro resultado remarcable en el grupo de participación del CDNU fue la elaboración de la [versión amigable para niños, niñas y adolescentes](#) de las recomendaciones del CDN de NN.UU al Uruguay (2015), donde elaboraron contenidos y el arte junto a profesionales del diseño gráfico e ilustración y de la comunicación.

Es necesario además, hacer mención a la producción de audiovisuales que registran parte de estas actividades, donde la participación de los y las adolescentes es esencial. En ellas se da lugar al arte,

⁷⁰ Pueden ver el video de la intervención participativa de adolescentes del CDNU y Red de Coaliciones Sur en el siguiente link: <https://www.youtube.com/watch?v=qBMSugfrkcQ&feature=youtu.be>

la música y la promoción de los derechos humanos, entrelazando disciplinas y generando un involucramiento muy importante de los y las adolescentes que han pasado y los que se siguen sumando al espacio de participación del CDNU⁷¹.

Datos disponibles

Aunque se cuenta con poca información específica sobre la temática en el Uruguay, los datos existentes nos dicen que, según la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ: 2008) la participación juvenil descendió de 52,4% en el año 1990 a 45,3% en el año 2008. Cabe aclarar, en este caso, que se trata de horas dedicadas a actividades específicas y no a mediciones del nivel ni calidad de la participación⁷². Otro punto importante que destaca el informe realizado por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), es que la participación de los varones está 16 puntos porcentuales por encima de las mujeres⁷³.

Para la ENAJ de 2013, se profundiza en las diferencias y similitudes de la participación de varones y mujeres. Como lo describe este informe, los varones participan más en las actividades de recreación, deporte, grupos artísticos o musicales y asociaciones juveniles y actividades sindicales. En cambio las mujeres tienen una mayor participación en organizaciones religiosas, voluntariado y estudiantiles. Mientras que en actividades comunitarias o barriales, marchas, partidos políticos, cooperativas y asociaciones profesionales, no se observan grandes diferencias entre ambos sexos (ENAJ: 2013).

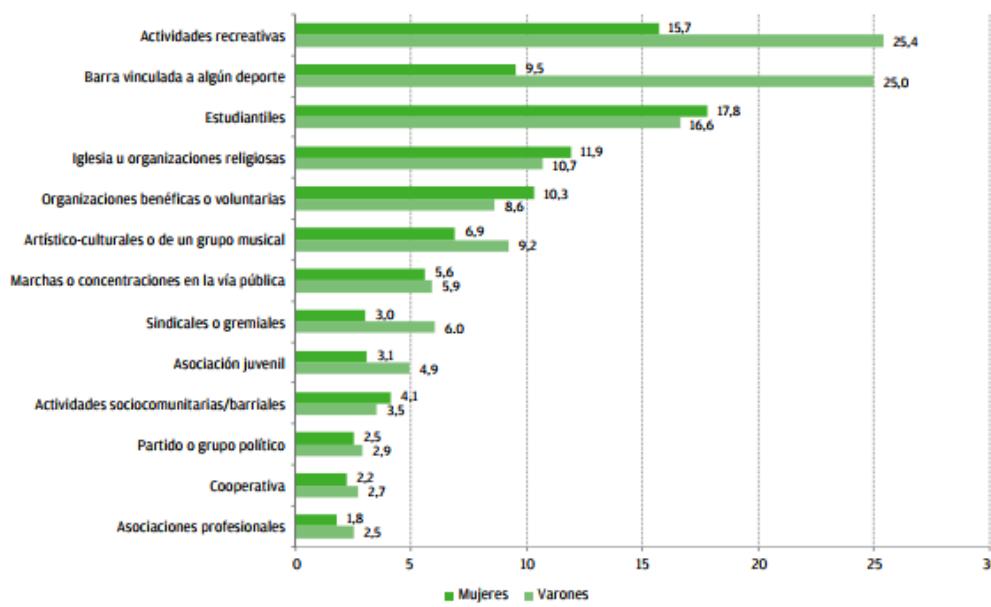
⁷¹ Muestra de ello se puede visualizar en los siguientes links: *MOVETE - Tus derechos importan*
<https://www.youtube.com/watch?v=6SncSz9mK-M&t=6s> *La Mesa de la Cocina*

<https://www.youtube.com/watch?v=fJJ7JNUD1dc&t=3s>

⁷² Datos extraídos del Plan Nacional de Juventudes 2011-2015. Disponible en:
http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/12339/1/plan_nacional_de_juventudes.pdf

⁷³ Idem 5

Gráfico 8. Porcentaje de participación de adolescentes y jóvenes de acuerdo a tipo de actividad en que participan según sexo. Uruguay, 2013

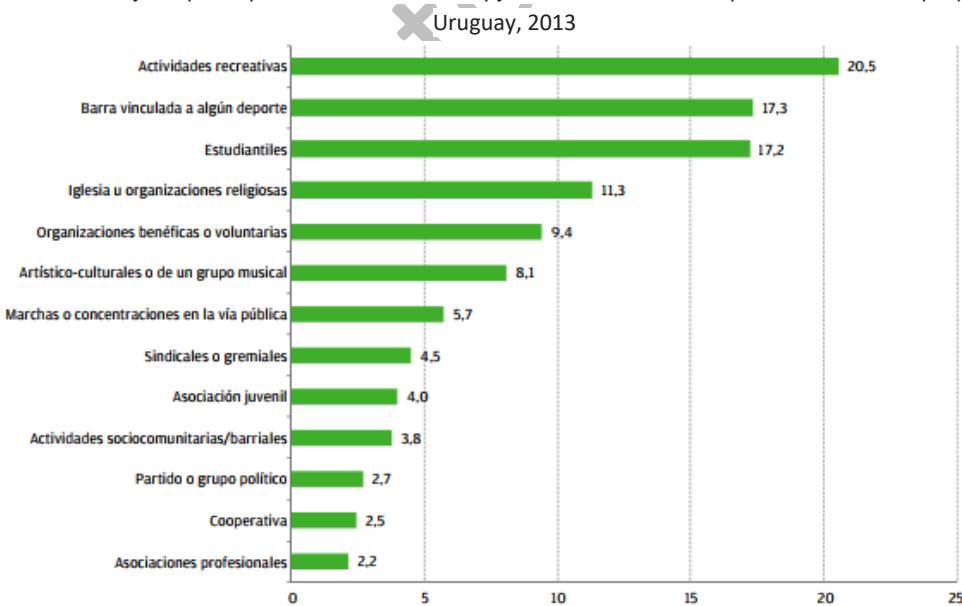


Fuente: INE - ENAJ 2013.

Gráfico extraído de Informe 3ra encuesta nacional de adolescencia y juventud. Fuente: INE – ENAJ 2013

En el Informe de la 3ra encuesta nacional de adolescencia se nos permite visualizar datos un poco más actualizados del tipo de actividades en las que los y las adolescentes se involucran.

Gráfico 9. Porcentaje de participación de adolescentes y jóvenes de acuerdo a tipo de actividad en que participan.



Fuente: INE - ENAJ 2013.

Gráfico extraído de Informe 3ra encuesta nacional de adolescencia y juventud. Fuente: INE – ENAJ 2013

En las formas de *participación* se destaca la modalidad de *voluntariado*. En el informe del Programa Nacional de Juventudes (PNJ) se la valora como una forma “creciente” en nuestro país. La Encuesta Nacional de Voluntariado en 2009, observó que el 35,8% del voluntariado en Uruguay implica a

personas entre los 14 y los 29 años. En términos absolutos este porcentaje significa aproximadamente 180.000 personas. Al desagregar estos datos por sexo, un 46,6% del voluntariado juvenil son mujeres. Asimismo, territorialmente hay una concentración de jóvenes voluntarios en Montevideo donde se encuentran un 65% y el resto se distribuye por el interior del País (PNJ: 2011 - 2015). Según datos del informe ENAJ 2013, un 65,8% de adolescentes y jóvenes participa de actividades de voluntariado. Mientras que un 60,6% de adolescentes y jóvenes entre 12 y 14 años ha participado de este tipo de actividad, los jóvenes entre 15 y 19 años lo hicieron en un 67% y los que tienen entre 20 y 24 años lo hicieron en un 68,3%. Se identifica que el porcentaje de las mujeres adolescentes y jóvenes que participan de este tipo de actividad es mayor (71,3%), mientras que en los varones la participación en actividades voluntarias se da en menor medida (61,5%) (ENAJ: 2013).

Síntesis.

En el presente documento diagnóstico sobre la situación de niños, niñas y adolescentes del Uruguay se expusieron los principales indicadores e información actualizada y disponible en 7 dimensiones temáticas: población y caracterización socioeconómica, educación, inversión, justicia penal juvenil, violencia(s), derecho a vivir en familia y comunidad, y participación. A continuación se exponen los principales hallazgos descritos en cada uno de los apartados para cada una de ellas.

Población y caracterización socioeconómica.

A 2016, 9.4% del total de población del país residía en hogares situados bajo la línea de pobreza – por ingresos monetarios- y 0.2% en situación de indigencia. La mirada de dicho indicador según edad de la persona expresa que son NNA la población mayormente afectada por situación de pobreza, y en menor medida por indigencia (17.6% y 0.5% respectivamente). Dicha situación se acentúa entre niños/as de que se encuentran transitando su primera infancia (0 a 3 años) y comienza a disminuir en forma sostenida a medida que avanza la edad la persona. Adicionalmente, y si se considera el índice de pobreza multidimensional, a 2014, 36 de cada 100 niños uruguayos presentaban al menos una privación en las siguientes 6 dimensiones: hacinamiento, características estructurales de la vivienda, elementos de confort, educación, información o vida y salud.

Educación.

Los ciclos de educación inicial, primaria y educación media básica en educación muestran altas tasas de acceso en el país; situación considerablemente diferencial a la situación en educación media superior: el acceso comienza a disminuir a medida que avanza la edad del NNA. Dicha situación pone de relieve el fuerte impacto de la desigualdad educativa expresada según condición

socioeconómica de la persona y hogar de origen. Para 2014, 20% de los adolescentes de 15 a 17 años no asistía a educación, y esa proporción ascendía al 32% entre adolescentes de contextos menos favorables – quintil 1 de ingresos- (2% de los de contexto más favorable – quintil 5 de ingresos). Asimismo, la brecha establecida era aún más amplia entre NNA que finalizan dicho nivel: mientras que 1 de cada 10 NNA (10,9%) con menores ingresos (quintil 1) logran finalizarlo, aquellos de contexto más favorable (quintil 5) ascienden a una relación de 7 de cada 10 -70.9%- . En relación a la educación formal a la actualidad el país cuenta con una amplia y heterogénea oferta educativa en el área de educación no formal, ya sea para jóvenes o adultos. Si bien no se cuenta con información desagregada que permita poner de relieve toda la oferta así como matrícula y modalidades, a 2015 130.714 personas habían asistido a algún curso o dispositivo de la oferta educativa no formal y aquella sin continuidad educativa. Finalmente, y en relación a educación inclusiva, se destacan los hallazgos constatados por CAinfo en su Informe de Educación Inclusiva del año 2013. Entre ellos, se destacan las situaciones generales de exclusión del sistema educativo que se expresan con mayor severidad entre niños y niñas con alguna discapacidad, que los obstáculos y desafíos para el acceso universal a la educación de la población con discapacidad aumentan a medida que se avanza en los diferentes ciclos educativos, y que gran parte de los NNA con discapacidad a 2013 acudían a escuelas especiales y no a escuelas comunes.

Inversión.

Niños, niñas y adolescentes (0 a 17 años) y personas adultas (65 o más años) son las que concentran la mayor distribución del gasto público social. A 2013, de cada 100 pesos gastados, entre 23 y 25 estaban dirigidos a NNA y 31 a adultos. Según estimaciones realizadas CEPAL y Unicef, el gasto público social en infancia para dicho año se situó en 3.102 dólares corrientes per cápita. Educación, Salud y Seguridad Social son los componentes que concentran mayor cantidad del gasto público social en infancia: 90 de cada 100 pesos gastados son destinados a dichos componentes. No obstante, el componente de educación alcanza a 50 de cada 100 pesos (49,7%), Salud a 26 de cada 100 y Asistencia social a 14 de cada 100. La mirada comparada del GPSI por edad permite constatar que es en la etapa de primera infancia (de 0 a 3 años) donde el estado invierte proporcionalmente menos: a 2013 el GPSI per cápita se situaba en torno a los 2.702 dólares corrientes para niños/as con edad comprendida entre 0 y 3 años y en 3.920 para aquellos con edad comprendida entre 15 y 17 años; 45 puntos porcentuales más entre el primer y segundo grupo de NNA.

Justicia Penal Juvenil

Uruguay presenta luego de Brasil y Chile la tasa más alta de adolescentes en el sistema penal de la región: a 2015 la tasa de adolescentes privados de libertad en Chile ascendía a 297 cada 100mil NNA, en 2015 en Brasil a 149.9, y en Uruguay en 2016 a 83.6 adolescentes. No obstante ello, Uruguay es el país con mayor tasa de adolescentes privados de libertad: la relación de adolescentes privados de libertad es de 52.5 cada 100mil NNA, seguido por Perú (36.1 c/100 mil), Brasil (35.1 c/100 mil) y Chile (33.9 c/100 mil). Dichos aspectos confirman que – al contrario de lo que se establece en la Convención-, los programas de penas no privativas de libertad siguen siendo el gran debe en la materia y la privación de libertad es la principal medida ante conflictos con la ley cometidos por

adolescentes. Finalmente y en el escenario de las actuales transformaciones normativas debe reconocerse y concebirse al derecho penal juvenil como una construcción específica que parte de una primera constatación: el adolescente no es un adulto. Desde allí se debe realizar una adecuación normativa y procesal reconociendo especificidades del grado de desarrollo del mismo. No como el proyecto a estudio parlamentario que es un calco del proceso penal de adultos, trasladado in totum al terreno de la infancia y adolescencia.

Violencia

En la actualidad, el país carece de un sistema de información integral que permita poner de relieve de la(s) situación(es) de violencias padecidas por NNA. En relación a la información producida por dependencias del Estado, y de acuerdo a los hallazgos constatados, en la actualidad existen grados muy dispares de sistematización de los sistemas de información entre cada una de las dependencias, e incluso en algunos casos existe una alta heterogeneidad en cada una de ellas en términos de los registros que llevan adelante, así como en la divulgación pública – y periódica- que se hace de cada uno de ellos. También, en consecuencia de esto se constata que existe una “*llamativa falta capacitación en lo que hace a los indicadores de todas las formas de malos tratos, en especial el abuso sexual infantil incluyendo los malos tratos institucionales, lo que redunda en la profundización del vacío que rodea las prácticas*”. En ese sentido, el informe recomienda “*transversalizar conocimientos y experiencias tendientes a establecer las denominadas buenas prácticas y los protocolos que devienen de las mismas. A modo de ejemplo, otra evidencia de la falta de especialización se denota en la oferta programática para atender a la población objetivo*”.

Derecho a la vida en familia y comunidad

En la actualidad Uruguay sigue registrando la tasa más alta de niñez institucionalizada en la región. Si bien es cierto que en los últimos años, se han llevado a cabo iniciativas para paliar la situación de vulneración al derecho a vivir en familia y comunidad en la que se encuentran 3287 niñas, niñas y adolescentes en nuestro país, las mismas no están generando el impacto necesario para comenzar a revertir esta realidad en forma sensible y de forma sostenible. Jurídicamente en nuestro país la normativa es clara. Así queda reflejado en la Ley 17823 (art 12) y los compromisos internacionales asumidos como la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño entre otros. La pobreza y la falta de instrumentación de políticas públicas efectivas, son los factores qué más repercuten en que este derecho esté siendo vulnerado. El funcionamiento del Sistema Judicial es una de las variables que explican una parte del fenómeno generador de la alta tasa de internación de la niñez en el Uruguay. El marco jurídico tiene fisuras, y a esto se suma que en los juzgados letrados de familia de urgencia hay falta de recursos y especialización, lo que propicia la tendencia de separar a los niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad familiar, sin considerar y ejecutar mayoritariamente soluciones alternativas. Las características culturales de tipo paternalista explican otra parte del fenómeno, donde también las resistencias internas del aparato estatal generan resistencias al cambio.

Participación

En el Uruguay se han generado distintas iniciativas, tanto a nivel de proyectos gubernamentales, así como los que se vienen impulsando desde las organizaciones de sociedad civil, que promueven la *participación* de niños, niñas y adolescentes mediante distintas formas de incidencia. Ahora bien, esta información no se encuentra relevada ni sistematizada, pero es posible hacer un repaso por los principales programas e iniciativas llevadas a cabo. A nivel gubernamental, podemos encontrar las siguientes iniciativas y programas, Programa de Participación Infantil y Adolescentes (PROPIA) y el Programa Plan Nacional de Juventudes PNJ- IMPULSA. Aunque se cuenta con poca información disponible específica sobre la temática en el Uruguay, los datos existentes nos dicen que, según la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ: 2008) la participación juvenil descendió de 52,4% en el año 1990 a 45,3% en el año 2008. Otro punto importante que destaca el informe realizado por el INJU, es que la participación de los varones está 16 puntos porcentuales por encima de las mujeres. A nivel de organizaciones de sociedad civil, si bien existen iniciativas de participación en el Uruguay, los datos e información generada en las mismas no se encuentra sistematizada. Sin embargo, podemos acceder al registro de actividades que se han venido sosteniendo en el tiempo, dentro de la coalición de seguimiento de la CDN en el país, nucleadas en el Comité de los Derechos del Niño/a del Uruguay CDNU.

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Pobreza monetaria y multidimensional en los niños y adolescentes y adultos en Uruguay. Año 2016 Pág.4.

Gráfico 2. Porcentaje de personas en situación de pobreza (Ingr. Monetarios), según tramo etario. Año 2016 Pág. 6.

Gráfico 3. Distribución porcentual del Gasto Público Social por componente. Año 2013. Pág. 13.

Gráfico 4. Gasto Público Social por tramo etario. Años 2006 y 2013. Pág.14.

Gráfico 5. Gasto Público Social en Infancia según componente considerado. Año 2013. Pág.15.

Gráfico 6. Gasto Público Social en Infancia per cápita por tramo etario. En dólares corrientes. Año 2013. Pág.16.

Gráfico 7. Tipo de violencia padecida por NNA. En porcentajes. Pág.25.

Gráfico 8. Porcentaje de participación de adolescentes y jóvenes de acuerdo a tipo de actividad en que participan según sexo. Uruguay, 2013. Pág. 44.

Gráfico 9. Porcentaje de participación de adolescentes y jóvenes de acuerdo a tipo de actividad en que participan. Uruguay, 2013. Pág. 44.

Índice de Tablas.

Tabla 1. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes residentes en el país por tramo etario y sexo. Pág. 3.

Tabla 2. Pobreza e indigencia por ingresos monetarios entre adultos y niños. Año 2016. Pág. 5.

Tabla 3. Adolescentes por tipo de sanción penal y tasa cada 100 mil NNA. Pág. 18.

Tabla 4 Cantidad de vinculaciones en la modalidad de atención integral de tiempo completo por edad, según contexto. Pág. 31.

Tabla 5. Cantidad de vinculaciones, por edad, según modalidad de atención y sexo. Pág. 34.

Bibliografía y fuentes consultadas.

- ANEP, 2016. Uruguay en PISA 2015. Primer Informe de Resultados. Administración de Educación Pública (ANEP).
- Balerio Silva Diego y Colette Domínguez Pablo, 2016. *“Desinternar, sí. Pero ¿cómo? Controversias para comprender y transformar las propuestas institucionales de protección a la infancia y la adolescencia”*.
- Bidegaín G, Salamano I; 2016. Consultoría para el relevamiento de los registros en Violencia Basada en Género en Uruguay. Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica, Comisión Sectorial de Población. Inédito.
- CAinfo, 2014. Informe de Educación Inclusiva 2013. Centro de Archivos y Acceso a la información Pública.
- CIDH, 2013. *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*.
- CIDH, 2002. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño.
- CINVE, 2013. *Estimación del Gasto Público Social por Edades y Sexo: Aspectos metodológicos y principales resultados*.
- Código de la Niñez y Adolescencia, 2004.
- Comité de los Derechos del Niño del Uruguay. *Informe Alternativo del Cumplimiento de la Convención sobre los derechos del niño en Uruguay* 2014.
- CEPAL, Unicef, 2017. *Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay”*
- DINEM-MIDES, 2015. *Monitoreo de la situación de la infancia en Uruguay*
- DINEM-MIDES, 2017. *Gasto Público Social. Estimación del Gasto Público Social por edad y sexo: 2005-2013*
- Fumeiro, Juan, 2016. *Las medidas socioeducativas no privativas de libertad en el Sistema de Justicia Penal Juvenil Uruguayo*. En Anuario Serpaj Uruguay 2016.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuestas Continuas de Hogares (ECH)
- Instituto Nacional de Estadística (INE), 2012. Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad
- Instituto Nacional de Estadística (INE). *Líneas de Pobreza e Indigencia 2006 en Uruguay. Metodologías y resultados*. 2006
- Instituto Nacional de la Juventud (INJU). Informe de la Tercer Encuesta Nacional de adolescencia y juventud (2013).
- INEED, 2016. Informe sobre el estado de la educación 2015-2016
- INAU, SIPIAV, 2016. Informe de Gestión 2016.
- INAU-SIPI, 2017. Sistema de Información Para la Infancia SIPI, datos de septiembre de 2017.
- Morás, L y Pedernera, Luis, 2012. *“Los hijos de quien...” En: “Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección- control de menores en Uruguay”*,

- Naciones Unidas, 2015. *Recomendaciones del Comité de los derechos del Niño para Uruguay 2015*
- Palummo J, Pedernera L, Balerio D, Salsamendi D, Sbrocca M, Uriarte C, *Aproximación crítica al código de la niñez y la adolescencia*. Fundación de Cultura Universitaria, UNESCO 2004. Ley 17.823, de 7 de setiembre de 2004
- Plan Nacional de Juventudes 2011-2015: - Comisión de juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud – Consejo de Políticas Sociales
- RELAF, 2016, INFORME talleres: *Cuidados alternativos en Uruguay. Una perspectiva de desarrollo desde la sociedad civil* (inédito)
- SERPAJ, IELSUR, IESTA-UdelaR, FCS-UdelaR; 2016. *Adolescentes y Violencia Policial en Montevideo. Una aproximación Descriptiva*.
- Unicef, 2006. Cuadernillo Nº 3, *Participación de Niños, Niñas y Adolescentes*
- Unicef- FJD, 2010. *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo*"
- Unicef, 2014. Convención de los Derechos del Niño.
- Unicef, 2016. *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*.
- Unicef, 2013. *La situación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en Uruguay. La oportunidad de la inclusión*.
- Unicef, 2016. *Estado Mundial de la Infancia 2016*
- Unicef, 2016. *Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay*.
- Unicef, 2016. *Adolescentes y sistemas penales juvenil en América Latina: una reflexión a partir de la información cuantitativa disponible*
- Unicef, 2017. *Poner Fin a la Pobreza en Uruguay. Un objetivo posible para la política pública*
- Vázquez Correa Mauricio, 2016. *Un camino a transitar: hacia un modelo de cuidados alternativos en Uruguay*. En Anuario Serpaj Uruguay 2016
- Vernazza, Lucía. *Populismo punitivo en Uruguay: Discursos y políticas de los gobiernos de izquierda 2005-2014*. En Anuario Serpaj Uruguay 2016.
- Vernazza, Lucía, 2016. *Adolescentes y sistemas penales juvenil en América Latina: una reflexión a partir de la información cuantitativa disponible*.

Este documento de avance se elabora en el marco del proyecto **Más conocimiento, Más participación: Más Derechos.**



Con el apoyo de:



Proyecto co financiado por



Montevideo, 13/11/2017