



SUINAU

**NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
DEL URUGUAY EN EMERGENCIA.**

**APORTES Y PERSPECTIVAS
DEL SUINAU PARA EL QUINQUENIO**

2025 - 2030

Confederación
Organizaciones
Funcionarios de
Estado

Integrantes Consejo Directivo del SUINAU:

José Lorenzo López, Carlos Salaberry, Victor Mango, Pamela Dogliotti, Macarena Ramos, Lourdes Huart, Tatiana Antúnez, Juan Quevedo, Milton Rodríguez.

Documento elaborado por la Comisión de Programa del Sindicato Único de Trabajadores y Trabajadoras del INAU y del INISA integrada por -alfabéticamente-: Marco Cantieri, Diego Peña, Muriel Presno, Esteban Ramírez, Valeria Rojo, Carlos Salaberry, Carolina Silva, Jorge Sosa y Mauricio Tarrés.

Todo el proceso de discusión y redacción del documento contó con el apoyo de Marcelo Castillo del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) -convenio-.

Abril de 2024

SUINAU

“Uno de los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los jóvenes es que sus necesidades sean satisfechas para desarrollarse y alcanzar la madurez. Esto es una tarea, no solo de sus padres y cuidadores, sino del conjunto de la sociedad... Es responsabilidad de cada adulto, cada comunidad y cada Estado, crear las condiciones para que todos los niños y niñas tengan acceso a los cuidados, la protección y la educación que necesitan para llegar a la adolescencia y luego integrar la vida adulta, de una forma sana, constructiva y feliz”.

Jorge Barudy

Índice

	Pág.
RESUMEN EJECUTIVO	6
MEDIDAS URGENTES: PLAN DE EMERGENCIA INFANTIN Y ADOLESCENTE	8
PROPUESTAS PARA EL PERIODO 205 - 2030.....	8
1. INTRODUCCIÓN.....	12
COMISIÓN DE PROGRAMA	15
2. SÍNTESIS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA	
URUGUAYA	16
3. MEDIDAS URGENTES: PLAN DE EMERGENCIA INFANTIL Y ADOLESCENTE	29
3.1 Garantizar el acceso universal a la alimentación y efectuar controles nutricionales	29
3.2 Incrementar los montos de las transferencias monetarias a hogares con niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza e indigencia	29
3.3 Fortalecer programas públicos para la salud mental, contra el suicidio y el consumo problemático de sustancias psicoactivas de niños, niñas y adolescentes.....	30
3.4 Erradicación de las violencias -intrafamiliares, comunitarias e institucionales contra la infancia y la adolescencia.....	31
3.5 Fortalecer programas y servicios de protección integral a niños, niñas y adolescentes en situación de especial vulnerabilidad.....	32
4. PROPUESTAS PARA EL PERÍODO 2025 – 2030	34
4.1 Acordar un porcentaje meta de inversión pública en políticas destinadas a la infancia, la adolescencia y sus familias	35
4.2 Erradicar la indigencia y reducir significativamente la pobreza de niños, niñas y adolescentes.....	40
4.3 Mejorar la atención sanitaria de niños, niñas y adolescentes.....	41
4.4 Promover mejores condiciones en los centros educativos e incentivar temáticas y problemas vinculados a la ciencia, tecnología y la innovación.....	42

4.5 Establecer medidas públicas de promoción temprana de acceso y sensibilización al juego, la recreación, el deporte, el arte y la cultura en general y fortalecer los programas educativos con este objetivo	44
4.6 Promover programas de educación, cuidados y protección integral para la población infantil	46
4.7 Generar medidas específicas para la promoción de la vida en entornos familiares y barriales/comunitarios protectores	48
4.8 Reducir la cantidad de situaciones y el tiempo de permanencia en las instituciones y mejorar las condiciones de institucionalización de niños, niñas y adolescentes, promoviendo el derecho a vivir en entornos familiares protectores y bien tratantes	51
4.9 Reducir, prevenir y proteger de las violencias -intrafamiliares, comunitarias e institucionales- contra la infancia y la adolescencia	55
4.10 Otros cambios legales e institucionales	57
5. Conclusiones	58
Referencias bibliográficas	59
Páginas electrónicas de instituciones públicas, internacionales y de la sociedad civil para relevar documentos oficiales, legislación e información estadística	62

RESUMEN EJECUTIVO

En el Uruguay actual la pobreza infantil y adolescente se ha vuelto un problema extremadamente preocupante no sólo dado su carácter histórico estructural sino también por el crecimiento que se ha constatado en los últimos años. En septiembre de 2020, en plena pandemia por el COVID – 19, el 17.4% de los hogares con niños, niñas y adolescentes habían experimentado algún tipo de inseguridad alimentaria desde el comienzo de la emergencia sanitaria dando cuenta de los problemas de alimentación de ese sector de población. Sin lugar a dudas estos constituyen los principales problemas de la infancia y la adolescencia uruguaya nacional.

Es innegable que el país posee dificultades en varias de sus políticas públicas que generan consecuencias para sus niños, niñas y adolescentes, pero en el contexto actual hay algunas dimensiones vitales en torno a la salud mental infantil y adolescente que requieren especial atención.

La pandemia generada por el COVID – 19 generó consecuencias en términos de salud mental para los niños, niñas y adolescentes que se registran cotidianamente por parte de quienes conviven con ellos. Periódicamente, en los diferentes servicios públicos se constatan diferentes tipos de problemáticas emocionales, psicológicas y relacionales que se han incrementado en el Uruguay post pandemia. Esta situación, ya de por sí preocupante, debe complementarse, con otras dos de extrema gravedad: el suicidio adolescente y el consumo problemático de diferentes tipos de sustancias.

El suicidio viene siendo una de las mayores causas de muerte entre adolescentes y jóvenes de 15 y 24 años y en el año 2020 llegó a ser la primera. Paralelamente, 9 de cada 10 adolescentes consumió alguna sustancia psicoactiva alguna vez en la vida y si bien esas proporciones bajan si se considera el consumo en los últimos 12 meses, igualmente

siguen siendo niveles muy altos tantos. Sobre estas temáticas se requieren acciones urgentes que necesariamente deben enmarcarse con medidas de fortalecimiento para el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) y el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) dadas las múltiples vulnerabilidades que atraviesan los niños, niñas y adolescentes con los que trabajan estos organismos.

Es por ello que a continuación se propone un Plan de Emergencia para la Infancia y la Adolescencia a instrumentar durante el primer año de la próxima administración de gobierno y, a continuación, se incluyen medidas a llevar adelante a lo largo del próximo quinquenio. En este resumen ejecutivo se presentan de manera sintética las propuestas que se desarrollan en detalle a lo largo del documento.

MEDIDAS URGENTES: PLAN DE EMERGENCIA INFANTIL Y ADOLESCENTE

1. Garantizar el acceso universal a la alimentación y efectuar controles nutricionales
2. Incrementar los montos de las transferencias monetarias a hogares con niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza e indigencia.
3. Programas públicos para la salud mental, contra el suicidio y el consumo problemático de sustancias psicoactivas de niños, niñas y adolescentes
4. Erradicación de las violencias -intrafamiliares, comunitarias e institucionales- contra la infancia y la adolescencia.
5. Fortalecer programas y servicios de protección integral a niños, niñas y adolescentes en situación de especial vulnerabilidad.

PROPUESTAS PARA EL PERÍODO 2025 - 2030

1. Acordar un porcentaje meta de inversión pública en políticas destinadas a la infancia, la adolescencia y sus familias.
2. Erradicar la indigencia y reducir significativamente la pobreza de niños, niñas y adolescentes mediante: alimentación saludable para la infancia y la adolescencia; fortalecer y reformar las transferencias monetarias para hogares con niños, niñas y adolescentes.
3. Mejorar la atención sanitaria de niños, niñas y adolescentes: controles de salud de calidad; consultas pediátricas y posible redistribución territorial del número de profesionales en todo el país; profesionales destinados a la atención en salud mental. Programas de prevención, atención y acompañamiento a intentos de autoeliminación infantil y adolescente en todos los centros médicos

del país; atención sanitaria especializada. Complementariedad entre prestadores.

4. Promover mejores condiciones en los centros educativos e incentivar temáticas y problemas vinculados a la ciencia, tecnología y la innovación: extensión del tiempo pedagógico en los diferentes subsistemas de educación inicial, primaria, media y del Sistema INAU; cursos destinados a los centros educativos ubicados en contextos de vulnerabilidad social; coordinación interinstitucional del sistema de educación; acreditación de saberes desarrollados en entidades de educación no formal; nuevas intervenciones desde el Plan CEIBAL; iniciativas en ciencia, tecnología, ingeniería y matemática (STEM por sus siglas en inglés); promover la convivencia, el buen trato e incentivar la participación de niños, niñas y adolescentes.

5. Establecer medidas públicas de promoción temprana de acceso y sensibilización al juego, la recreación, el deporte, el arte y la cultura en general y fortalecer los programas educativos con este objetivo: propuestas de sensibilización al arte, la cultura, el juego, el deporte y la recreación; para propuestas culturales, artísticas y recreativas que permitan desarrollar intereses y trayectorias particulares, tanto individuales como colectivas. espacios regulados y públicos de difusión de las producciones y experiencias infantiles y adolescentes. Regulación de acciones de los distintos escenarios, organizaciones y propuestas.

6. Promover programas de educación, cuidados y protección integral para la población infantil: cobertura universal de la atención y educación a la primera infancia. Aumentar la oferta de servicios de atención directa; fortalecer las propuestas de gestión directa del INAU; espacios de articulación entre las entidades que ejecutan las diferentes modalidades de atención; rol de rectoría de INAU en los espacios de coordinación; mayor involucramiento con las comunidades territoriales de referencia; iniciativas autogestionadas para las prácticas de educación – cuidados de niños, niñas y

adolescentes. Programas públicos destinados a cuidadores/as y acompañantes de niños, niñas y adolescentes en situación de dependencia.

Ajustes regulatorios necesarios para la actividad de cuidado de niños, niñas y adolescentes en situación de dependencia.

7. Generar medidas específicas para la promoción de la vida en entornos familiares y barriales/comunitarios protectores:

Propuestas sobre vivienda, ambiente y ciudad: programas públicos de vivienda; atención a viviendas precarias y/o ubicadas en zonas inundables; acceso a saneamiento e higiene adecuados; derecho a la ciudad y a un medio ambiente sano.

Propuestas sobre la erradicación del trabajo infantil y calle: programas para padres y/o madres de niños, niñas y adolescentes que realizan trabajo infantil; control y la fiscalización laboral del trabajo adolescente; modalidades de trabajo habilitado por el INAU; propuestas de formación y capacitación laboral para adolescentes del INAU y en medidas no privativas de libertad del INISA; fortalecer los programas del INAU de atención a situaciones de calle.

Propuestas en materia de comunicación: mecanismo institucional de defensa de derechos de niños, niñas y adolescentes en medios de comunicación y redes sociales; protección de derechos en entornos digitales.

Fortalecer la red de servicios y programas en entornos territoriales y comunitarios: incrementar el número de centros de referencia territorial; referentes de vida libre de violencia y de participación; creación de propuestas con equipos multidisciplinarios móviles de bases operativas en zonas alejadas de las ciudades principales; función de coordinación de los centros de referencia del INAU.

8. Reducir la cantidad de situaciones y el tiempo de permanencia en las instituciones y mejorar las condiciones de institucionalización de niños, niñas y adolescentes, promoviendo el derecho a vivir en entornos familiares protectores y bien tratantes.

Propuestas para los servicios del INAU: sistema de carrera para trabajadores; recursos para los servicios de atención de 24 hs. y servicios de atención especializada; Plan de infraestructura de servicios de 24 hs. en todo el territorio nacional; programas de alternativa familiar y des internación, propuestas de Autonomía Progresiva; ampliación de convenios de experiencias laborales y acompañamiento al egreso y maximizar la estructura a nivel nacional para acompañar esos procesos; robustecer la atención de protección integral entre INAU – INISA; política de formación específica y especializada, liderada por el Centro de Formación y Estudios (CENFORES) del INAU, en el marco de una política de profesionalización de las prácticas.

Propuestas para el INISA: sistema de carrera y concursos; incremento de recursos humanos y plan de capacitación del personal; recursos y cambios institucionales para promover la disminución del tiempo de encierro de adolescentes privados de libertad; revisión de situación edilicia; atención en el proceso judicial de adolescentes (desde la espera al egreso institucional); atención para adolescentes que llegan al sistema a través de proceso abreviado; política de capacitación laboral; reforma del régimen de medidas no privativas.

Mejorar el acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes:

9. Reducir, prevenir y proteger de las violencias -intrafamiliares, comunitarias e institucionales- contra la infancia y la adolescencia
Intervenciones dirigidas al buen trato, prácticas de crianza y cuidados y noviazgos libres de violencia;

Programas para disminuir la violencia interpersonal.

Abordar la violencia comunitaria contra la niñez y la adolescencia en escenarios de diferentes niveles de conflictividad.

En dispositivos comunitarios, generar métodos de convivencia, como estrategia preventiva.

Atención de la salud mental y el bienestar psicosocial a víctimas de violencia, maltrato, abuso sexual, crimen organizado u otras situaciones de vulneración de derechos de alta complejidad.

Atención a niños, niñas y adolescentes cuyos referentes familiares viven en centros de privación de libertad.

Ampliación de medidas de política contra la trata y la explotación sexual:

Implementación del modelo de atención del SIPIAV y expandirlo como política pública y mecanismo de intervención.

Dotar de recursos humanos al SIPIAV y realizar los ajustes legales necesarios para fortalecer la coordinación interinstitucional.

Regulaciones específicas sobre violencia en internet y redes sociales.

Diagnóstico del país sobre las diversas situaciones de violencias.

Proyectos de resolución pacífica de conflictos y prevención de la violencia entre pares.

10. Otros cambios legales e institucionales

Fortalecer el rol de rectoría del INAU mediante:

Reformular competencias de organismos de infancia y adolescencia.

Considerar propuestas de modificaciones legales: Ley de protección integral 24 horas para niños, niñas y adolescentes; Ajustes al sistema de adopciones.

1. INTRODUCCIÓN

Nuestro sindicato fue fundado hace 40 años, y desde su creación, ha pasado por una serie de cambios que tuvieron que ver, principalmente, con transformaciones institucionales. Inicialmente nos llamamos AFUCONI para mencionar a los funcionarios del Consejo del Niño, luego fuimos SUINM como sigla del sindicato único del Instituto Nacional del Menor y hoy, el SUINAU nuclea a trabajadores y trabajadoras del INAU y del INISA.

Ciertamente, las distintas denominaciones institucionales tuvieron que ver con la adopción de un nuevo paradigma, que llegó de la mano de la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 2004 y que significó nada más y nada menos que considerar el hecho de que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos y no objetos de intervención en situaciones irregulares o de desamparo.

Entonces, en el SUINAU nos nucleamos personas que trabajamos con otras, que son especialmente vulnerables por encontrarse en plena fase de desarrollo y que necesitan una protección especial. A la vez formamos nuestras propias familias, en las que también hemos tenido que incorporar una mirada y un lenguaje acorde a los nuevos tiempos. Ahora sí, pero antes no, hablamos naturalmente de cuestiones de género y generaciones, de diversidad, de no discriminación, de desarrollo integral, de nuevos arreglos familiares, de migrantes, por mencionar algo, y en general de perspectiva de derechos humanos, cuando no de interés superior del niño (y de la niña).

Importa acotar que, mientras todas estas transformaciones sociales y culturales sucedían, como clase trabajadora organizada, tuvimos que poner el cuerpo a los vaivenes políticos y económicos producidos por los distintos gobiernos de turno.

Es por ello que, han sido, son y serán parte de nuestras plataformas reivindicativas, la lucha por salario, condiciones dignas de trabajo y de atención a niños, niñas y adolescentes, derecho a la carrera administrativa, capacitación permanente, mejoras edilicias, mayor presupuesto para mejorar la infraestructura general, ingreso de personal, atención a las problemáticas de salud laboral, entre otras. Esta reiteración casi automática, pero no por ello menos auténtica de las conquistas que se pretenden alcanzar está siendo atravesada por la complejidad de algunos fenómenos que emergieron en la sociedad y en el mundo (incremento de las violencias, aumento del consumo problemático de sustancias, fragilidad en la salud mental de la población en general, entre otras).

Empero, aun cuando algunas administraciones fueron dando respuestas a parte de nuestras demandas, igualmente continúan persistiendo graves problemas estructurales y estructurantes en nuestras instituciones.

En no pocas ocasiones nos ha embargado la sensación (con fundamentos), de que se realizan soluciones de corto plazo, pero

no de fondo y por consiguiente los grandes problemas se siguen arrastrando, cuando no agrandando.

Los trabajadores y las trabajadoras, quedamos muchas veces entrampados en ciclos de demandas de más personal, más y mejores servicios, con la ilusión de poder mejorar nuestros ambientes laborales y la calidad de atención a los niños, las niñas y adolescentes.

Pero cuando esas demandas son satisfechas, los servicios se vuelven a llenar, los planes fallan, la protección se convierte en ocasiones en revictimización y la lógica tradicional de la intervención no logra garantizar la protección efectiva de derechos. Hay sectores de la población de niños, niñas y adolescentes que llegan al INAU, que no encajan en ninguno de los diversos modelos de atención, por lo que sufren un segundo o tercer o cuarto grado de exclusión.

Porque también hay que decir que la población con la trabaja el INAU cotidianamente tiene múltiples vulneraciones de derechos y en la mayoría de los casos el actuar estatal e incluso de las familias, termina vulnerando aún más sus derechos.

El INAU sigue siendo entonces la institución de la infancia y la adolescencia pobre, y así mismo, tampoco se puede afirmar que llega a los más pobres, porque su alcance ha ido disminuyendo de la mano del retiro del Estado de los territorios.

En síntesis, si tenemos niños y niñas y adolescentes pobres, más pobres que antes, con altos grados de medicalización y psiquiatrización, cuyos derechos son vulnerados fuera y dentro de las instituciones que dicen protegerlos, a los que desde ya declaramos en estado de emergencia, es dable preguntarse ¿Por qué el cambio de paradigma que ya lleva 20 años plasmado en el CDN, no funciona?

Es momento de cuestionarse esta sucesión de fracasos, por lo que ante este panorama y con todas estas inquietudes, entendemos

que es necesario y pertinente, dar un salto de calidad y ampliar la perspectiva de análisis.

Lo sentimos casi que como un imperativo ético y consideramos que tenemos un bagaje de experiencias que surgen del ejercicio de la función y que eventualmente serán de utilidad para hacer aportes en la búsqueda de la superación de esta etapa de emergencia.

Estos aportes devenidos en apuntes, que se presentan a modo de demandas también, se configuran en puntos diversos y amplios que esperamos sean considerados por los futuros gobernantes, porque están dando cuenta de lo que identificamos, pensamos, sentimos, proponemos y reclamamos para todos los niños y todas las niñas y adolescentes del Uruguay, y de los que vienen a vivir a nuestro territorio.

Y porque además defendemos con convicción y compromiso, la importancia de las instituciones en las que trabajamos ya que no tienen el lugar decisivo que debieran tener, acorde a los amplísimos mandatos institucionales que se les asignan.

COMISIÓN DE PROGRAMA

Ciertamente no podíamos llevar adelante solos ni solas semejante empresa y la idea no fue únicamente de quienes circunstancialmente fueron designados para conformar la Comisión de Programa.

En el Congreso Anual de Mesas Sindicales de abril 2023 se esbozó la idea acerca de la creación de este espacio, lo que fue refrendado por un Plenario Nacional, y es así que el 30 de mayo tuvo su primera reunión.

Desde agosto de 2023 la Comisión de Programa viene trabajando con el apoyo técnico del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), concretamente del Lic. Marcelo Castillo, en el armado conceptual de dos documentos: uno sobre algunas propuestas para

toda la infancia y la adolescencia uruguaya y otro programático sobre el INAU y el INISA.

Casi sin interrupciones, durante 11 meses, se mantuvieron encuentros semanales de intercambio para discutir sobre informes de relevamiento bibliográfico y documental, así como otros relativos a sistematización de información primaria y secundaria generados desde CIESU. Además de esos intercambios, se procesaron entrevistas con equipos técnicos de todas las áreas sustantivas del INAU y del INISA y se convocaron a informantes especialmente calificados con la realidad institucional. En total se realizaron 21 entrevistas y reuniones individuales y/o colectivas durante todo este período de trabajo.

Durante este tiempo, el Consejo Directivo fue informado en al menos una ocasión, acerca de cómo iba transcurriendo el proceso de trabajo, y más recientemente, el 24 de abril del corriente, un texto conteniendo los principales puntos, fue presentado ante un nuevo Congreso Anual de Mesas Sindicales; mismo ámbito que sugirió su creación.

Es importante indicar que el fruto de todo este trabajo tiene la aprobación del Consejo Directivo del Sindicato, en el que están representadas las distintas corrientes de opinión que conviven en él.

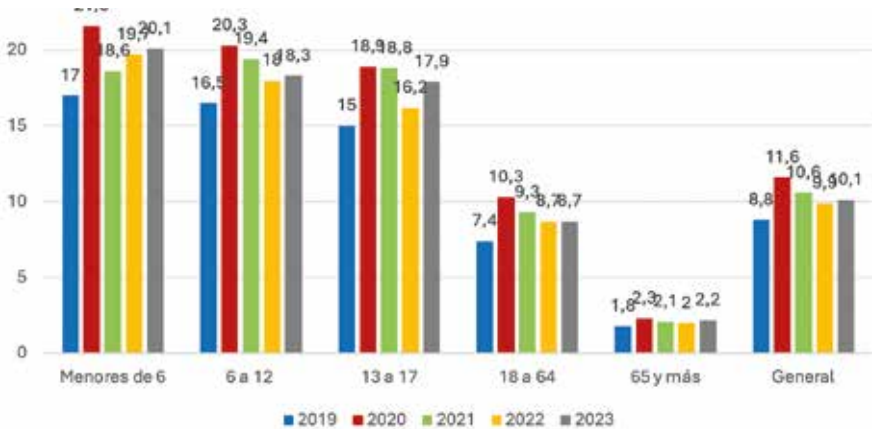
2. SÍNTESIS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA URUGUAYA

El presente documento no pretende realizar un diagnóstico exhaustivo sobre el estado de situación de la infancia y la adolescencia uruguaya sino que a partir de ciertas propuestas de política abordar las principales problemáticas identificadas por el SUINAU. En ese marco, en este capítulo, se realiza una muy breve síntesis descriptiva sobre el estado de situación de los niños, niñas y adolescentes del país.

El país arrastra la deuda histórica de que los mayores niveles de pobreza e indigencia se concentren en la infancia y la adolescencia, pero en

el Uruguay post pandemia la situación se ha vuelto extremadamente preocupante. Si bien hasta la crisis originada por el COVID- 19 se venían reduciendo los porcentajes de pobreza infantil y adolescente, esa baja era de menor magnitud que en las poblaciones adultas y ello ocasionaba un aumento en la distancia entre la proporción de niños, niñas y adolescentes pobres y la de personas mayores pobres. La siguiente gráfica muestra la evolución de la pobreza desde el 2019 al último dato que ha puesto disponible el Instituto Nacional de Estadística (INE) y, como se puede apreciar, la pobreza infantil y adolescente más que duplica a la de las personas de otros tramos etarios.

Gráfico 1. Incidencia de la pobreza en personas por tramos de edad, 2019 a 2023 (en porcentaje).



Fuente: Elaboración Propia en base a información del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Este panorama de infantilización de la pobreza es un rasgo de larga duración de la sociedad uruguaya y si bien han disminuido los porcentajes desde, al menos, el año 2007, siempre hay más pobres en las personas de menos edad en Uruguay. Complementariamente, cuando se consideran el número de niños y niñas en los hogares se constata una desprotección marcada en aquellos en los que hay tres y más niños/as .

Este problema de pobreza se acompaña, recientemente, con dificultades de alimentación. En setiembre de 2020, en plena pandemia por el COVID - 19, el 17.4% de los hogares con niños, niñas y adolescentes habían experimentado algún tipo de inseguridad alimentaria desde el comienzo de la emergencia sanitaria . Si bien ha finalizado la emergencia, no se han abordado cabalmente las consecuencias alimentarias y nutricionales que ha ocasionado para la infancia y la adolescencia uruguaya.

¹ Al respecto ver la nota de Federico Araya en La Diaria: “Lo significativo de discutir con evidencia sobre la pobreza y la desigualdad”, Publicado el 25 de abril en www.ladiaria.com.uy

² Sobre este punto ver <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/ninos-y-ninas-en-uruguay-su-alimentacion-les-permite-desarrollar-su-potencial-y-su-salud-al-maximo/>

En materia sanitaria el país continúa con sus altos niveles de cobertura en los diferentes prestadores, pero tiene serias dificultades para garantizar servicios de calidad en todo el territorio nacional. En ese sentido, destaca particularmente la carencia de determinadas especialidades médicas al tiempo que en otras hay una mala distribución territorial. Según datos del Ministerio de Salud Pública (MSP) a 2021 Uruguay contaba con 180 pediatras en la región norte del país y con 1.105 en la región sur . En uno de los indicadores clave a la hora de analizar la salud infantil, si bien desde hace varios años se viene dando una tendencia a la baja de la mortalidad, ubicándolo entre las naciones con tasas más bajas en la región, llama la atención la suba registrada el año pasado y las diferencias entre los departamentos del país. Otro asunto de relevancia a la hora de analizar la salud infantil y adolescente lo constituye el embarazo adolescente y en esta materia el país ha logrado avances sustantivos, aunque persisten mayores tasas en las mujeres afrodescendientes, en las que habitan en zonas rurales y zonas urbanas carenciadas respecto de las del promedio nacional. En cuanto al embarazo en niñas, las cifras están prácticamente estancadas desde el año 2020 a la fecha según el informe de gestión anual del Sistema Integral de Protección a la infancia y la adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) del año 2023.

Respecto a la salud infantil y adolescente desde SUINAU se entiende que dos asuntos requieren un abordaje urgente dada la complejidad creciente: salud mental infantil y adolescente y suicidio adolescente. Sobre este último, desde hace años ésta viene siendo una de las mayores causas de muerte entre adolescentes y jóvenes de 15 y 24 años y en el año 2020 llegó a ser la primera causa: *“En Uruguay, el suicidio fue la primera causa de muerte de adolescentes y jóvenes entre 15 y 24 años en 2020”* (MSP, 2021: 4). En niños y niñas de menos de 14 años las tasas de suicidio vienen reduciéndose, pero la problemática a nivel adolescente requiere de un abordaje urgente. La adecuada consideración de esta problemática debe articularse con la consideración de los problemas asociados a la salud mental que están padeciendo los niños, niñas y adolescentes de nuestro

país, más desde la post pandemia por el COVID- 19. Si bien la última cifra disponible es para el año 2020 y no se cuenta con estudios actualizados que den cuenta cierta de la magnitud del problema, sí se constata esta problemática a nivel del trabajo cotidiano en los diferentes servicios públicos.

Otro asunto de primer orden que se constata cotidianamente es el consumo problemático de diferentes tipos de sustancias. Tomando en cuenta los estudios disponibles, si sólo se considera a estudiantes de 13 a 17 años de edad, escolarizados en ciudades de 10.000 habitantes, 9 de cada 10 consumió alguna sustancia psicoactiva alguna vez en la vida. *“Por sustancia, se observa que 8 de cada 10 estudiantes declaran haber probado alcohol alguna vez, mientras que el consumo de bebidas energizantes alcanza al 72,2% de los estudiantes.”* (JND, 2022: 32). Si se toma en cuenta el consumo en los últimos 12 meses, igualmente se registran altos niveles entre niños, niñas y adolescentes escolarizados tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

³ Al respecto ver la nota de Federico Araya en La Diaria: “Lo significativo de discutir con evidencia sobre la pobreza y la desigualdad”, Publicado el 25 de abril en www.ladiaria.com.uy

Cuadro 1. Prevalencia en los últimos 12 meses por principales sustancias consumidas según edad. Estudiantes de enseñanza media. Uruguay 2021 (%)

Sustancia	Total	Hasta 14 años	15 y 16 años	17 años y más
Alcohol	69,1	49,8	74,6	83,5
Bebidas energizantes	54,4	53,9	57	52,1
Cannabis	19	4,7	19,2	33,8
Tabaco	15,3	5,4	16,5	24,5
Tranquilizantes (spm)	7	5,6	6,8	8,8
Alguna sustancia psicoactiva	81,2	71,1	84,7	88,1

Fuente: JND, 2022: 43.

En cuanto a educación y cuidados de niños, niñas y adolescentes Uruguay había logrado avances sustantivos en términos de cobertura en los diferentes niveles que parece haberse desacelerado, además de otras dificultades que interesa reseñar brevemente. En niños y niñas de 0 a 2 años, en términos de cobertura, en los últimos 10 años la asistencia a un centro educativo en estas edades pasó del 27,1% en 2012 al 42,6% en 2022. Para niños y niñas de 3 años la matrícula alcanza a más del 80% de esa población y creció un 38% respecto al 2012. En 4 y 5 años, primaria y media la cobertura es

prácticamente universal. Como se puede apreciar, la cobertura no representa mayores dificultades, pero sí sigue siendo un desafío para el país el tiempo pedagógico y la necesidad de extenderlo. De manera creciente se requiere la extensión de la jornada pedagógica en los diferentes niveles para el mejor desarrollo infantil y para lograr una mejor distribución de los cuidados de la población.

El país continúa con sus problemas estructurales en los niveles de asistencia neta y culminación de ciclos en educación media y el problema es particularmente crítico en educación media superior. Paralelamente, se dan importantes dificultades en cuanto a inequidades educativas de quienes culminan la educación ya que: *“Una de las más notorias refiere a la caracterización socioeconómica de los hogares de los jóvenes: si bien el promedio nacional se ubica en el 50,9%, alcanza únicamente al 22,5% de los del primer quintil de ingresos, mientras que entre los que viven en hogares del quintil más alto alcanza al 82%. Una segunda manifestación de la inequidad relacionada a este indicador refiere a la región donde viven los jóvenes: en Montevideo el porcentaje alcanza el 58,4%, mientras que en el interior del país es del 45,5% (en el 2019 egresaban 51,5% en Montevideo y 36,8% en el resto del país)”* (INEED, 2023: 29).

Por último, un asunto sustantivo que tensiona a las diferentes instituciones que trabajan con niños, niñas y adolescentes en materia de educación refiere al cambio tecnológico en marcha. La profundidad de las mutaciones que están ocurriendo conllevan una nueva división internacional del trabajo favoreciendo a trabajadores calificados - en general de los países desarrollados - y perjudicando a trabajadores de países en desarrollo. En líneas generales, buena parte de la producción de escaso valor se está generando en países en desarrollo, de forma deslocalizada de las matrices centrales (Dosi & Virgillito, 2019). *“Por una parte, las nuevas tecnologías suponen una amenaza para los procedimientos tradicionales, las condiciones de trabajo y los patrones de empleo establecidos; por otra, ofrecen nuevas oportunidades de crecimiento económico y cambio social,*

4 Para consultar estas cifras y otras ver: INEED, 2023: Informe sobre estado de la educación en Uruguay 2021 – 2022. Montevideo: INEED.

hasta tal punto que, a largo plazo, llegan a ser un formidable motor de crecimiento que mejora sustancialmente las condiciones de vida (Ibíd)” (Cattivelli y Castillo, 2022: 10). Es por ello que resulta fundamental la consideración de las capacidades que puedan tener las personas para hacer frente a las complejidades que suponen los cambios actuales. Nuestro país produjo una transformación resaltable con la creación del Plan CEIBAL en el plano educativo, sería deseable pensar en una estrategia 2.0 de desarrollo tecnológico para niños, niñas y adolescentes.

Respecto al trabajo infantil y adolescente, lamentablemente, no se ha medido desde el año 2010, cuando se estimó que más de 90 mil niños, niñas y adolescentes se encontraban en trabajo infantil, dentro de los que se consideró todo trabajo de menores de 15 años y el trabajo peligroso de adolescentes de 15 a 17 años, incluyendo también el trabajo intensivo dentro del hogar (donde la incidencia de las adolescentes mujeres es muy alta) (OIT - INE, 2010). Ello representa una asignatura pendiente pues posibilitará el abordaje de problemáticas diferenciales. En cuanto al trabajo adolescente autorizado por parte de INAU, ha crecido ya que, por ejemplo, en 2020 se otorgaron 1334 autorizaciones y en el 2022 1.666. Por último, son muy escasas las capacidades administrativas del INAU para realizar la tarea de control e inspección laboral infantil y adolescente. Interesa realizar estas consideraciones sobre el trabajo infantil y adolescente no sólo por las implicancias que tiene sobre esa cuestión sino también sobre una conectada como es la de cuidados. En ese sentido, vale recordar que según datos de la última encuesta de adolescencia y juventud un tercio de los adolescentes se dedica a realizar tareas de cuidado (INJU, 2019). Esa cifra se complejiza si se toma en cuenta la realización de tareas no remuneradas en el hogar.

En esta breve síntesis no taxativa en la que quedan por fuera asuntos sustantivos tales como el medio ambiente, la vivienda, las condiciones de vida u otros asuntos sociales y productivos que afectan la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes, sí interesa mencionar algunos temas relevantes con relación a las violencias que sufren. Como se sabe existe una multiplicidad de tipos de violencias que pueden

sufrir nuestras infancias y adolescencias y quizás sea útil, a efectos prácticos, considerarlas agrupadamente entre las intrafamiliares, comunitarias y las institucionales.

En el año 2023, el SIPIAV registró un total de 8.157 situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes, registrándose un aumento del 9% respecto al año anterior (SIPIAV, 2024). Al igual que en años anteriores, en las personas entre 6 y 17 años ocurren 3 de cada 4 situaciones de violencia y el 17% en quienes tienen entre 0 y 5 años (SIPIAV, 2024). Indudablemente que los tipos de violencia se dan de manera diferencial entre varones y mujeres, siendo éstas últimas quienes sufren levemente más todo tipo de violencias (54% a 46%), pero en especial las situaciones de abuso sexual y explotación sexual, la proporción es de 8 a 10 respecto a los varones (Ibíd.) Un tema extremadamente preocupante registrado por el SIPIAV es la regularidad de quienes sufren violencia ya que un 72% de los diferentes tipos se da recurrentemente y un 28% son de episodio único (Ibíd.). Por último, a la hora del abordaje de las múltiples violencias debe considerarse que con relación a las agresiones sexuales contra la infancia y la adolescencia *“Como siempre cabe destacar que, nuevamente, 9 de cada 10 personas agresoras corresponden a familiares directos o integrantes del núcleo de convivencia de niños, niñas y adolescentes”* (SIPIAV, 2024: 67). Un último dato sobre violencia doméstica, aunque no actualizado ya que corresponde al 2019, muestra que un tercio de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país un hogar en el que la mujer vive violencia basada en género por parte de la pareja o expareja y/o su familia.

En violencia comunitaria, aunque no ocurre únicamente en ese contexto, un asunto de extrema gravedad que sufren niños, niñas y adolescentes son los homicidios. En el año 2023 se cometieron 15 de ese tipo de crímenes a personas de menos de 18 años y la población más afectada por estos crímenes son quienes tienen entre 13 y 17 años -13 homicidios-. Casi 7 de cada 10 víctimas fueron varones y sus muertes ocurrieron, mayoritariamente, en situaciones de ajuste de cuenta o pelea entre bandas y, posteriormente, como resultado de violencia doméstica. Por otro lado, cabe mencionar que

una variable extrema de violencia basada en género, es la violencia vicaria que implica asesinar a los hijos/as de las mujeres como forma de provocarles un dolor infinito. Esto determinó que, en 2022, 8 niños/as perdieran la vida, 1 en el año 2023 y en lo que va del 2024, ya son 2 los asesinados (Ibíd.).

Otra situación problemática refiere a la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes cuyo proceso se mantiene en aumento al menos desde el año 2010.

Para el año 2023 el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescencia (CONAPEES) trabajaba en 346 denuncias de explotación sexual en todo el territorio nacional, de las cuales 169 corresponden a 2023. La mayor parte de las víctimas son niñas y adolescentes (297 casos), en su mayoría de entre 12 y 17 años. Tal como fuera expresado por autoridades del Comité, esas cifras no dan cuenta de la totalidad del problema. Paralelamente, se deberían incluir aquí, a modo de mención, las situaciones sobre trata, tráfico y captación de niños, niñas y adolescentes para la comisión de faltas y/o delitos, cuestión que no está dimensionada adecuadamente aún.

Con respecto a la violencia institucional, el país presenta un serio

En MIDES – INMUJERES – SIPIAV (2021) se muestran los siguientes porcentajes y estimaciones de totales de niños, niñas y adolescentes que viven en los hogares con:

- violencia por parte de pareja o expareja: 20 % – 228.000 niños, niñas y adolescentes
- violencia por parte de familia: 22 % – 256.000 niños, niñas y adolescentes
- Total (pareja o ex y/o familia): 33 % – 386.000 niños, niñas y adolescentes.

⁶ Importa acotar que, según cifras del Ministerio del Interior en el 2023 participaron adolescentes en 22 homicidios. Ver cifras en: <https://www.gub.uy/ministerio-interior/comunicacion/publicaciones/informe-sobre-violencia-criminalidad-todo-pais-29?hrt=1022>

⁷ Al respecto ver: <https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/item/3312-uruguay-se-detectaron-494-casos-de-explotacion-sexual-hacia-ninos-y-adolescentes-en-2021> con acceso el 07/04/2024.

déficit de cifras actualizadas sobre las vulneraciones sufridas por niños, niñas y adolescentes en numerosas entidades públicas, sea por el entorno institucional, funcionarios/as públicos o por el relacionamiento interpersonal. Solamente a modo de brindar un panorama genérico interesa mencionar que se ha registrado una tendencia a la baja del número de adolescentes atendidos por el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) en régimen de privación de libertad o de semi libertad. Del total de adolescentes con procesos judiciales, 270 se encontraban en situación de privación de libertad y 306 en régimen de semi libertad (INISA – UNICEF, 2022). No obstante esa baja, aumentó en un 20% el número de adolescentes que pasa entre 12 y 18 horas diarias en una celda, aunque hay una gran variabilidad según el tipo de establecimiento (Ibíd.). Según este último informe, han mejorado las condiciones de reclusión, pero resaltan las dificultades en el egreso del sistema. El país tiene, en la actualidad, tres modalidades para implementar las medidas no privativas de libertad: a través del INAU, INISA y mediante OSC en convenio con el Estado. Ello conlleva dificultades para la uniformización del tratamiento de los y las adolescentes que transcurren por el proceso.

A través de sus múltiples perfiles de atención, según la memoria anual, a diciembre de 2022 el INAU trabajaba con 99.617 niños, niñas y adolescentes en todo el país.

El abordaje de las diferentes problemáticas de la infancia y la adolescencia uruguaya requeriría de determinadas capacidades estatales de las cuales, al menos, debe señalarse dos dimensiones negativas que están presentes en la actualidad, una propia del INAU y otra general.

Con relación al INAU se ha asistido a un proceso de estancamiento de la masa total de trabajadores y trabajadoras y, más importante aún, de las condiciones de trabajo y profesionalización de las carreras funcionales. En ese sentido, ante un crecimiento constante de la población atendida, en el año 2015 existían 5.127 funcionarios/as (de los cuales el 25% correspondía al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente -SIRPA-), en 2019 había un total de 4.771 vínculos laborales y en diciembre de 2022 el INAU cuenta con 5.201 vínculos

laborales para el cumplimiento de sus cometidos en todo el territorio nacional. De esa última cifra total, interesa resaltar que 4.474 son funcionarios y funcionarias de distintos escalafones y el resto corresponden a otros vínculos . A esta situación sobre el volumen de vínculos laborales, habría que contextualizarla con las condiciones de salario, de trabajo, de infraestructura, de carrera, etc. También hay que hacer mención a las modalidades adoptadas a lo largo de esta administración de vinculación ⁸ a través de “talleristas” donde muchas de las personas seleccionadas ingresan con conocimientos diversos pero no directamente asociados a su saber técnico profesional. Entre 2020 y comienzos de 2022, vinculado a la situación generada por la pandemia por el COVID - 19, esta herramienta logró apaciguar parte de las falencias institucionales estructurales. La carrera administrativa en varias esferas se vio enlentecida (en el mejor de los casos) o bien detenida. Los cargos de responsabilidad en la gestión tanto en la estructura central como a nivel departamental siguen sin tener una lógica clara de concurso, oposición y méritos o plan de trabajo evaluables por metas alcanzables a mediano y corto plazo.

El otro asunto, más general, refiere a una lógica de implementación de políticas que llevó a un alejamiento de las realidades territoriales. Por el contrario, desde SUINAU se considera que las políticas públicas de atención y protección a la infancia y adolescencia requieren de un fuerte ensamble territorial con una mayor presencia del Estado conjugando sus acciones con la sociedad civil organizada y con los diferentes actores comunitarios. La cobertura de atención a esta población se ejecuta a través de distintos acuerdos, cumplimiento de metas y formas de fortalecer enclaves particulares en cada territorio. El INAU ha buscado su impronta al generar acuerdos institucionales-políticos-técnicos para favorecer un desarrollo de las políticas públicas para niños, niñas y adolescentes.

Los ámbitos interinstitucionales de coordinación de políticas que se habían montado en años pasados - Mesas interinstitucionales de Coordinación de Políticas Sociales, Nodos, Redes, etc.-, constituían

⁸ Todas las cifras consignadas son en base a las Memorias Anuales del INAU que se pueden acceder en su página electrónica.

espacios técnicos políticos que fortalecían una mirada en cada territorio y así se podía valorar la puesta en marcha de nuevos dispositivos, reformulaciones, ampliaciones o modificaciones a razón de situaciones propias de cada acuerdo. Esa construcción multi actoral, posibilitaba la mirada integral sobre la infancia y la adolescencia. Pensar y presentar los números de atención no definen únicamente el alcance de una intervención en el territorio, la matriz de protección social está compuesta por diversos instrumentos que favorecen un ejercicio de Derechos que cimentan una propuesta integral. Es así que, con parte del retiro paulatino del Estado a partir de la reestructuración de los denominados “programas prioritarios” (ej. Uruguay Crece Contigo o Jóvenes en Red), la reducción presupuestal de los diversos organismos para robustecer sus dispositivos y con la escasa problematización del fortalecimiento territorial, el INAU quedó fuertemente comprometido para atender las situaciones de mayor vulnerabilidad, con poca posibilidad para pensar otras formas de ejecutar lo que su misión le designa.

Es necesario repensar el abordaje territorial que el Estado está desplegando en sus políticas de infancia y adolescencia y cómo genera mecanismos de alerta temprana, atención oportuna y acompañamiento adecuado de los múltiples actores públicos.

Hasta aquí se han volcado lo que se consideran como principales problemáticas infantiles y adolescentes y cómo es necesario procesar ciertos cambios de políticas. En las próximas páginas se realizan propuestas en este sentido.

⁹ A modo de ejemplo de la baja de la atención territorial del Estado el MIDES tuvo la siguiente evolución en sus consultas territoriales: 565.865 consultas en el año 2020, 611.332 en el 2021 y 508.819 en el año 2022 (INE, 2024).

3. MEDIDAS URGENTES: PLAN DE EMERGENCIA INFANTIL Y ADOLESCENTE

La histórica infantilización de la pobreza en el Uruguay post pandemia por el COVID – 19 llegó a una situación que amerita tomar medidas urgentes. La pobreza infantil ha crecido y hay otras problemáticas, quizás no tan visibilizadas, que en la cotidianeidad del contacto con las infancias y las adolescencias se constatan de manera preocupante. Es necesario desplegar una serie de propuestas con carácter prioritario para abordar las principales problemáticas reseñadas en la sección anterior. Posteriormente, en el capítulo siguiente se da cuenta de las acciones de carácter estructural que se considera importante desarrollar a lo largo de la próxima administración de gobierno.

3.1 Garantizar el acceso universal a la alimentación y efectuar controles nutricionales

Se propone la instrumentación de un programa de alimentación con, al menos, dos componentes centrales:

3.1.1 Garantizar el acceso a alimentación diaria, completa y adecuada, preferentemente en los contextos familiares de todos los niños, niñas y adolescentes.

3.1.2 Recabar información nutricional, de peso y talla de todos los niños, niñas desde el nacimiento hasta los 12 de edad a fin de tener un panorama total de la situación alimentaria de la población de ese tramo edad.

3.2 Incrementar los montos de las transferencias monetarias a hogares con niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza e indigencia.

Se propone el incremento de las transferencias monetarias a hogares con niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza e indigencia hasta cubrir, por mes y por niño, niña y adolescente en cada hogar al menos una Canasta Básica Alimentaria (Línea Indigencia).

3.3 Fortalecer programas públicos para la salud mental, contra el suicidio y el consumo problemático de sustancias psicoactivas de niños, niñas y adolescentes.

3.3.1 Fortalecer las intervenciones públicas en salud mental con énfasis en:

3.3.1.1 Asegurar el acceso universal a consultas y/o tratamientos médicos a niños, niñas y adolescentes que atraviesan episodios/ períodos críticos en todo el territorio nacional, por ejemplo, eventos especialmente traumáticos ligados a la violencia.

3.3.1.2 Garantizar el acceso universal a tratamiento médico de salud mental a niños, niñas y adolescentes institucionalizados en el INAU y en el INISA.

3.3.2 Implementar un programa nacional contra el suicidio adolescente que contemple:

3.3.2.1 Acceso universal a consultas y/o tratamientos médicos a niños, niñas y adolescentes que atraviesan situaciones de urgencia, por ejemplo, intentos de autoeliminación.

3.3.2.2 Medidas de intervención sobre el suicidio adolescente en centros educativos, servicios del INAU e INISA y todos los servicios estatales públicos o en convenio donde los y las adolescentes asisten de manera regular.

3.3.3 Diseñar programas de atención de consumo problemático de sustancias psicoactivas para niños, niñas y adolescentes.

3.3.3.1 Asegurar el acceso a consultas y/o tratamientos a niños, niñas y adolescentes que estén en procesos de consumo problemático de sustancias psicoactivas.

3.3.3.2 Garantizar el acceso universal a tratamientos del consumo problemático de sustancias psicoactivas de niños, niñas y adolescentes institucionalizados en el INAU y en el INISA.

3.3.4 Generar nuevos dispositivos con fuerte anclaje territorial -centros y/o equipos de referencia- para la atención de niños, niñas y adolescentes a fin de garantizar la detección y atención

inmediatas frente a situaciones que vulneren la salud mental.

3.3.5 Fortalecer los mecanismos de trabajo interinstitucionales según lo establecido en el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).

3.4 Erradicación de las violencias -intrafamiliares, comunitarias e institucionales- contra la infancia y la adolescencia.

Se proponen las siguientes medidas:

3.4.1 Diseñar y ejecutar un plan de atención a la infancia y la adolescencia que vive en hogares con violencia doméstica y en particular, en hogares en el que la mujer vive violencia basada en género por parte de la pareja o expareja y/o su familia.

3.4.2 Reforzar los recursos humanos para poder expandir al SIPIAV como política pública y mecanismo de intervención para erradicar las diferentes modalidades de violencia hacia niños, niñas y adolescentes en todos los departamentos del país.

3.4.3 Implementar campañas masivas contra el abuso sexual infantil en internet (violencia digital), grooming o “acoso pederasta”.

3.4.4 Fortalecer los convenios ya existentes entre INAU y las organizaciones de la sociedad civil que se especializan en la temática de trata de personas y explotación sexual.

3.4.5 Otras medidas contra la trata y la explotación sexual:

3.4.5.1 Mejorar los controles para el acceso a documentación de niños, niñas y adolescentes migrantes para garantizar el ejercicio de derechos y prevenir la trata de personas.

3.4.5.2 Activar y fortalecer los mecanismos de coordinación binacional y/o regional para identificar y proteger a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata.

¹⁰ Sobre este punto analizar la posible reformulación, para su ampliación, del programa “Ni silencio ni tabú” del Instituto Nacional de Juventud del MIDES, pero decididamente debería priorizarse la población adolescente.

3.4.6 Crear un servicio especializado de atención integral para abordar situaciones de violencia sexual y explotación sexual en cada uno de los departamentos del país, con un fuerte énfasis en la reparación del daño.

3.5 Fortalecer programas y servicios de protección integral a niños, niñas y adolescentes en situación de especial vulnerabilidad.

En el marco de las responsabilidades directas y específicas del INAU y del INISA, se proponen un conjunto de acciones urgentes que buscan generar estrategias de protección integral a niños, niñas y adolescentes en situación de especial vulnerabilidad; muchas de estas acciones podrán ser abordadas a partir de los puntos anteriores, sin embargo, la responsabilidad específica del INAU y del INISA implican pensar acciones específicas, ya que no han quedado ajenas al deterioro de las políticas sociales.

3.5.1 Fortalecer y reconstituir la atención comunitaria y la articulación territorial de los servicios de atención del Sistema INAU e INISA para niños, niñas, adolescentes y sus familias.

3.5.2 Promover y/o fortalecer equipos de trabajo móviles para zonas alejadas de las ciudades principales del país.

3.5.3 Destinar, de forma urgente, recursos humanos, capacitación laboral, materiales y de infraestructura para la atención integral de niños, niñas y adolescentes en dispositivos de 24 horas y centros de privación de libertad de INISA.

3.5.4 Dotar de recursos a dispositivos que requieren especialidad para la atención de:

3.5.4.1 La violencia, el maltrato, el abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

3.5.4.2 La trata y la explotación sexual infantil y adolescente.

3.5.4.3 Las situaciones de calle y el trabajo infantil.

3.5.5 Fortalecer modelos de atención del Sistema de Protección

Especial 24 hs y Especial Especializada tendiendo a metodología CAFF (Centro de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar) para primera infancia, infancia y adolescencia.

3.5.5.1 Implementar campañas de trabajo comunitario que fortalezcan los procesos de atención en base comunitaria (nuevas modalidades de abordaje revisando el modelo Familias Amigas).

3.5.5.2 Favorecer la implementación de equipos territoriales anexos a los centros de Protección Especial (ETAf - CAFF).

3.5.5.3 Implementar los mecanismos de seguimiento de las trayectorias de vida de niños, niñas y adolescentes a través del Software Socioeducativo y Sistema de Información para la Infancia (SIPI).

3.5.5.4 Fortalecer los equipos de Egreso de Adolescentes del Sistema de Protección Especial (SPE) del INAU en todo el país.

3.5.5.5 Favorecer espacios de acuerdo interinstitucional INAU-INISA en el interior del País para procesos de espera de adolescentes que cometen infracciones a la ley penal hasta el dictamen de medidas privativas o no de libertad.

3.5.6 Fortalecer de forma urgente las distintas estrategias de protección integral a niños y niñas que viven en centros de privación de libertad junto a sus referentes familiares, tanto con acciones dentro de las Unidades penitenciarias, como fuera de ellas (Centros educativos, otras referencias familiares y comunitarias, abordajes de salud integral, etc.).

3.5.7 Garantizar la implementación del protocolo de atención a niños, niñas y adolescentes con responsables en situación de privación de libertad, avalado por: Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Poder Judicial, INAU, INISA, Comité de los Derechos del Niño/a de Uruguay.

3.5.8 Capacitar y diseñar protocolos de actuación de los y las funcionarias del INAU y del INISA para prevenir casos de vulneraciones de derechos en el marco de situaciones de violencia institucional.

3.5.9 Desarrollar medidas específicas de protección integral para adolescentes del sistema INISA a través de:

3.5.9.1 Medidas específicas de protección para adolescentes que llegan al sistema INISA a través de procesos abreviados.

3.5.9.2 Implementación de acciones socioeducativas en centros de privación de libertad.

3.5.9.3 Revisión de situación del Sistema con relación a cambios de la Ley de Urgente Consideración -LUC- N°19.889 (penas, proceso de abreviados).

3.5.9.4 Articulación con INAU con relación a acciones previas a que se dictamine la medida privativa o no privativa de libertad.

4. PROPUESTAS PARA EL PERÍODO 2025 – 2030

El Estado uruguayo despliega un conjunto amplio de intervenciones desde varios organismos públicos para la infancia, la adolescencia y sus familias, aquí no se pretende realizar propuestas que las abarque en su totalidad, sino un conjunto identificado como relevantes desde el SUINAU que se deberían implementar en la siguiente administración de gobierno.

Una perspectiva integral del desarrollo en la infancia y adolescencia requiere de incorporar elementos desde los distintos campos de la actividad humana. Si el objetivo de las políticas de infancia es el acceso pleno al ejercicio de derechos, desde una perspectiva de integralidad, es necesario pensar en aquellos derechos que consideramos “prioritarios” o “fundamentales” (como la educación, la salud, la vivienda, la alimentación, el derecho a vivir en familia, a una vida libre de violencias, etc.) junto con aquellos que, equivocadamente muchas veces consideramos “accesorios”: el acceso al arte, a la cultura, a la ciencia y la tecnología, la participación protagónica en la vida social, a la libre expresión, al juego y la recreación. Otro aspecto de destacar refiere al rol adulto en los distintos escenarios de la infancia y adolescencia; los adultos solemos “hablar” por las infancias y las adolescencias, pero debemos apostar a generar una perspectiva transversal de protagonismo infantil y adolescente en sus propios asuntos, y en otros de su interés, en consonancia con el derecho a ser escuchados/as y a que su opinión sea tenida en cuenta, en el

marco de la autonomía progresiva. Este intentará ser el enfoque de este grupo de propuestas. Hay que asegurar también un ambiente de protección para niños, niñas y adolescentes.

4.1 Acordar un porcentaje meta de inversión pública en políticas destinadas a la infancia, la adolescencia y sus familias.

Si los recursos presupuestales son pocos, se suelen concentrar en los grupos con más poder y los niños, niñas y adolescentes más desfavorecidos pueden perder el acceso a los servicios y programas que les permiten tener una mejor calidad de vida.

En Uruguay existe una importante disparidad en la inversión infantil que proviene desde el sector público respecto de la que se realiza desde los hogares. *“El 69% de los fondos que se invierten en primera infancia provienen de recursos de los hogares, mientras que el restante 31% tiene origen en fondos públicos. Las diferencias en la inversión privada por nivel socioeconómico, junto con una distribución relativamente homogénea de la inversión pública entre los distintos niveles, explican las marcadas brechas de la inversión en infancia según los quintiles de ingresos de los hogares”* (Terra, Rossel y Lavalleja, 2022: 11 y 12) Si bien la cita refiere a primera infancia, se toma como referencia genérica, aunque quizás convendría matizar debido al peso de la escuela pública. No obstante, se tomará la referencia a ese grupo dado que las últimas mediciones sobre el gasto público social destinado a la infancia y la adolescencia son del año 2013 y el peso del gasto en educación, por ejemplo, no revertiría la tendencia mencionada.

Además de la diferenciación entre inversión privada y la pública, si se toma de esta última el dato preciso de la inversión per cápita en educación preescolar, según información del Banco Mundial, Uruguay invertía en 2017 1.326 dólares en promedio, al tiempo que Chile invertía 1.696 (en Terra, Rossel y Lavalleja, 2022). *“De todos modos, estos valores se encuentran muy alejados de los observados*

en España (2.781), Estados Unidos (3.166) y fundamentalmente, Noruega (9.489)” (Ibíd: 34). En materia de salud, según datos del Banco Mundial para el año 2019, Uruguay destina 1.700 dólares de inversión per cápita lo que lo posiciona muy bien en la región, pero con notorias diferencias respecto a los países desarrollados (Ibíd.: 35). Por último, en protección social Uruguay ocupa una posición destacada en la región, pero, nuevamente, rezagada respecto a los países desarrollados.

Si además de poner el foco en la primera infancia se incluyera a las familias el país presenta mayores debilidades que debería fortalecer.

El siguiente cuadro, además de reflejar la inversión del período en aquellos organismos que con sus políticas indudablemente contribuyen a la situación de la infancia, la adolescencia y sus familias, también muestra ciertas dificultades de ejecución presupuestal en algunas entidades en particular.

	Año	Ejecutado	Crédito	Presu- pues- tado
INAU	2020	14.737.224.088	15.504.334.162	95%
	2021	15.724.308.360	16.478.545.372	95%
	2022	18.237.349.979	18.645.845.771	98%
	2023	20.415.081.427	21.039.255.292	97%
INISA	2020	2.226.068.009	2.454.224.667	90%
	2021	2.312.160.242	2.348.533.702	98%
	2022	2.511.163.371	2.529.332.468	99%
	2023	2.716.289.228	2.792.884.519	97%
MIDES	2020	10.623.645.463	11.476.511.827	93%
	2021	19.005.100.528	20.194.773.908	94%
	2022	24.860.685.105	25.531.782.637	97%
	2023	23.307.043.903	27.203.680.482	86%
MEC	2020	3.801.820.582	4.837.732.785	79%
	2021	4.085.784.130	5.126.436.150	80%
	2022	4.484.558.183	5.687.011.681	79%
	2023	4.579.612.267	6.258.369.241	73%

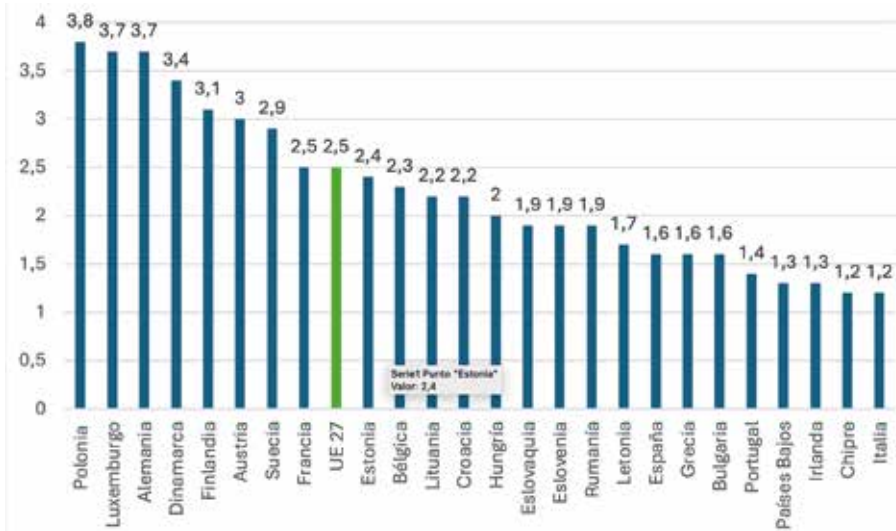
De lo expresado hasta aquí se puede resaltar que: los hogares realizan una fuerte inversión en primera infancia, mayor a la que realiza el Estado, en una relación de 3 a 1; que se encuentra rezagado en la inversión per cápita en materia educativa y a nivel sanitario tiene diferencias respecto a los países desarrollados.

La inversión pública en algunos organismos públicos claves para el desarrollo infantil no se ha ejecutado del todo eficientemente y el incremento presupuestal no ha sido el necesario dada la magnitud de las urgencias, más si se toma en cuenta las necesidades de los diferentes arreglos familiares con niños, niñas y adolescentes.

Para contextualizar la última frase, en el siguiente gráfico se muestra el porcentaje de inversión en familia e infancia que realizan algunos países desarrollados de forma de apreciar cómo se apoya a ese actor social en la crianza de las personas de menos edad de la sociedad.

Quizás se debería considerar como meta de inversión para nuestro país, obviamente que si se lo hiciera solamente se debería incluir en esa inversión para la infancia y la familia el porcentaje destinado a la crianza y el desarrollo distinguiéndolas de otras inversiones sociales.

Cuadro 1. Inversión en familia e infancia en la Unión Europea como porcentaje del PIB.



Fuente: EU – SILC, 2021. Elaborado por el Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil.

Dado lo vertido anteriormente señalado desde SUINAU se propone que para el período 2025 - 2030:

- I. Se establezca una medición precisa de cuál es el porcentaje del PIB que se destina a la infancia y sus familias -diferenciándose de otras inversiones sociales tales como jubilaciones, etc.-.
- II. Se actualicen las mediciones sobre gasto público social de infancia y adolescencia.
- III. Se acuerden porcentajes del PIB de inversión en políticas de infancia, adolescencia y sus familias a cumplir en diferentes años meta.

4.2 Erradicar la indigencia y reducir significativamente la pobreza de niños, niñas y adolescentes.

Desde largo tiempo se identificó a la pobreza infantil como un problema estructural del país y el incremento porcentual de los últimos años obliga a emprender acciones decididas para su erradicación. Se debe poner como objetivo fundamental la eliminación de la pobreza e indigencia de la infancia y la adolescencia uruguaya en el menor tiempo posible, más considerando el escaso número de niños y niñas que nacen por año en nuestro país. Además de las medidas urgentes propuestas en el capítulo anterior se requiere desarrollar otras de tono estructural a lo largo de la siguiente administración. En este apartado se enfatizan en algunas relativas a alimentación e ingresos monetarios, pero indudablemente que las de otros sectores políticas contribuyen a la reducción y, eventualmente, eliminación de la pobreza infantil. Desde SUINAU se propone:

4.2.1 Al año 2030 garantizar el derecho a la alimentación saludable de todos los niños, niñas y adolescentes:

4.2.1.1 Garantizar el hambre 0 para todos los niños, las niñas y adolescentes.

4.2.1.2 Establecer un programa destinado a niños y niñas desde el nacimiento a los 12 años y embarazadas que aborde problemas de crecimiento, nutrición y alimentación sana/saludable.

4.2.1.3 Instrumentar medidas de atención para adolescentes tendientes a mejorar sus valores nutricionales y la alimentación sana.

4.2.1.4 Promover pautas de nutrición y alimentación saludable en todos los centros públicos y/o en convenio con el estado que trabajan con niños, niñas y adolescentes.

4.2.1.5 Generar intervenciones para prevenir el sobrepeso, la hipertensión, incluyendo iniciativas para la promoción y el apoyo a la lactancia materna y la alimentación saludable.

4.2.1.6 Incentivar la lactancia materna y la alimentación saludable en

el lugar de trabajo como política pública en los diferentes ámbitos laborales: estado, mercado, sociedad civil.

4.2.2 Fortalecer y reformar las transferencias monetarias para hogares con niños, niñas y adolescentes.

4.2.2.1 Revisar los montos y las contraprestaciones de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM – PE), las Asignaciones Familiares Clásicas y las deducciones por menores a cargo del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de forma de uniformizar esas tres prestaciones.

4.2.2.2 Establecer un proceso de debate para reformar TODAS las Transferencias Monetarias existentes -con sus múltiples exigencias, contraprestaciones, montos diferenciales, etc.- con la meta de establecer una transferencia monetaria basada en Canastas Básicas Alimentarias diferenciales y que contemplen situaciones dispares -ej. hogares con niños que cobran pensión por discapacidad y conviven con hermanos/as que cobran AFAM y/o deducciones de IRPF, etc. -.

4.3 Mejorar la atención sanitaria de niños, niñas y adolescentes.

Como se mencionó en la sección correspondiente, el país no tiene mayores dificultades en términos de embarazo a temprana edad o, más allá de la baja de este año, en cuanto a la mortalidad infantil. En cambio, sí parece concentrar mayores dificultades con otras problemáticas y es por ello que se realizaron algunas propuestas de tono urgente a las que deben agregarse otras de carácter estructural.

4.3.1 Garantizar el acceso y efectivizar controles de salud de calidad a todos los niños, niñas y adolescentes.

4.3.2 Aumentar el número de consultas pediátricas y promover una posible redistribución territorial del número de profesionales en todo el país.

4.3.3 Incrementar el número de profesionales destinados a la atención en salud mental de forma de generar condiciones de sostenibilidad a las medidas de salud mental planteadas como urgentes en el capítulo anterior.

4.3.3.1 Promover regulaciones específicas para incentivar la práctica profesional de salud mental en el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).

4.3.4 Instalar -y/o fortalecer en caso de existir - programas de prevención, atención y acompañamiento a intentos de autoeliminación infantil y adolescente en todos los centros médicos del país.

4.3.5 Asegurar la atención sanitaria especializada en caso de requerimiento -por derivación a partir de situaciones emergentes-.

4.3.6 Fortalecer la complementariedad entre prestadores y la interinstitucionalidad de los sistemas informáticos con el fin de lograr una gestión más eficaz.

4.4 Promover mejores condiciones en los centros educativos e incentivar temáticas y problemas vinculados a la ciencia, tecnología y la innovación.

En educación, tal como se expresó, el país ha venido incrementando sus niveles de cobertura educativa, pero presenta dificultades en el egreso de los diferentes subsistemas. Asimismo, se requieren recursos para que el sistema educativo pueda acompañar los cambios culturales, sociales y productivos que vienen dándose en el país que generarán modificaciones en cuanto a la forma de vida, de educación y del trabajo entre otros asuntos. De manera creciente las habilidades digitales serán requeridas en el mundo laboral y es por ello que se requiere un fuerte incentivo en los campos relacionados con la ciencia, tecnología, ingeniería, matemáticas (STEM por sus siglas en inglés). Las propuestas en educación que se realizan son:

4.4.1 Aumentar el presupuesto educativo para posibilitar la extensión del tiempo pedagógico en los diferentes subsistemas de educación inicial, primaria y media, en articulación con las propuestas de extensión del tiempo pedagógico del Sistema INAU (por ejemplo, Clubes de Niños, Centros de Primera Infancia).

4.4.2 Incrementar el número de recursos humanos especializados y los recursos económicos destinados a los centros educativos ubicados en contextos de vulnerabilidad social.

4.4.3 Fortalecer la coordinación interinstitucional de las diferentes instituciones del sistema de educación para disminuir la desafiliación educativa.

4.4.4 Establecer una estrategia concreta y con metas de concreción respecto a la acreditación de saberes desarrollados en entidades de educación no formal.

4.4.5 Desarrollar nuevas intervenciones desde el Plan CEIBAL:

4.4.5.1 Proyectos de enseñanza digital para niños, niñas y adolescentes en instituciones del INAU.

4.4.5.2 Proyectos de enseñanza digital para adolescentes en instituciones del INISA

4.4.6 Promover iniciativas de acceso a la ciencia, la tecnología, la ingeniería y la matemática (STEM por sus siglas en inglés) para niños, niñas y adolescentes:

4.4.6.1 Incorporar este tipo de iniciativas como política educativa, con dotación de recursos y espacio institucional específico.

4.4.6.2 Instalar y fortalecer acciones que promuevan el acceso a STEM, en especial a las niñas y adolescentes .

4.4.6.3 Generar un mapeo constante de iniciativas STEM para niños, niñas y adolescentes.

4.4.7 Implementar programas específicos en los centros educativos y en los servicios del INAU para promover la convivencia y el buen trato e incentivar la participación de niños, niñas y adolescentes.

4.5 Establecer medidas públicas de promoción temprana de acceso y sensibilización al juego, la recreación, el deporte, el arte y la cultura en general y fortalecer los programas educativos con este objetivo.

Acorde a la perspectiva analítica desarrollada al inicio de este capítulo, se propone que, dentro de las medidas prioritarias para el quinquenio, se incorporen los siguientes aspectos en los diseños y propuestas de todos los organismos que desarrollan acciones hacia la infancia y adolescencia:

- Las formas en que las adolescencias y las infancias se apropian del legado cultural son diversas y requieren, por tanto, de propuestas que respeten esas diversidades.

- El universo de objetos de la cultura de las distintas áreas mencionadas es vasto e inabarcable; un aspecto a priorizar debería ser el trabajo de acceso a los distintos campos en forma de sensibilización y primera aproximación; pero también deben preverse estrategias de profundización de los procesos que estas primeras aproximaciones desencadenan.

Por ejemplo, un grupo escolar que, a partir de una primera experiencia, conoce la posibilidad del desarrollo audiovisual, y quiere realizar una película, debería contar con propuestas/programas/políticas en ambos planos: la sensibilización - aproximación al audiovisual, y la producción - creación de un objeto audiovisual.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se propone:

4.5.1 Asignar recursos específicos a centros educativos (ANEP y Sistema INAU) para propuestas de sensibilización al arte, la cultura, el juego, el deporte y la recreación.

4.5.2 Asignar presupuestos específicos para la realización de propuestas culturales, artísticas y recreativas que permitan desarrollar intereses y trayectorias particulares, tanto individuales como colectivas.

4.5.3 Generar espacios regulados y públicos de difusión de las producciones y experiencias infantiles y adolescentes. La presentación de estas experiencias - producciones deben ser desde sus protagonistas.

4.5.4 Establecer mecanismos y dispositivos de regulación de acciones de los distintos escenarios, organizaciones y propuestas hacia la infancia y la adolescencia desde una perspectiva de promoción y protección de derechos, por ejemplo: clubes de baby fútbol, centros culturales, entre otros actores.

¹¹ A modo de ejemplo ver las experiencias de: Niñas STEM PUEDEN del Gobierno de México (Ver esta experiencia en: www.ninastem.aprende.sep.gob.mx) o el “podcast Chicas STEM (Ver esta experiencia en: <https://www.unicef.org/lac/chicas-stem>) con la influencer Karen Polinesia como iniciativas que alientan que niñas y adolescentes estudien carreras STEM.

4.6 Promover programas de educación, cuidados y protección integral para la población infantil

En la infancia y la adolescencia la educación y el cuidado son prácticas - de responsabilidad adulta - que están íntimamente relacionadas: la escuela educa, pero a la vez es un espacio de cuidados que facilita la organización familiar.

Esto, que no hace mucho se ha visibilizado, ya que la consideración de los cuidados como práctica humana productiva es reciente en la historia de las ideas y aún se encuentra en debate ideológico, requiere de instituciones fuertes y mancomunadas; en especial la escuela (en sentido amplio - los centros educativos) y las familias, pero existen otros dispositivos de protección social que permiten fortalecer estas prácticas educativas - de cuidados: los centros de atención parcial del INAU, Clubes de Niños, Centros de primera infancia, y Centros juveniles entre otros, ofrecen propuestas de educación y cuidados, que fortalecen el sistema de protección integral, aportando servicios de calidad, y una perspectiva de integralidad que es de amplia trayectoria en INAU (tal vez una de las pocas instituciones con un mandato de tan amplia integralidad).

En este marco se propone:

4.6.1 Asegurar la cobertura universal de la atención y educación a la primera infancia -AEPI- a niños y niñas de 0 a 3 años.

4.6.2 Aumentar la oferta de servicios de atención directa en los mencionados perfiles: centros de primera infancia, clubes de niños, centros juveniles, entre otros.

4.6.3 Fortalecer las propuestas de gestión directa del INAU, aumentando la cantidad de proyectos oficiales en estos perfiles.

4.6.4 Crear, mejorar y promover los espacios de articulación entre las entidades que ejecutan las diferentes modalidades de atención (en especial ANEP, INAU y MEC).

4.6.5 Dotar de recursos al INAU para fortalecer su rol de rectoría

en los espacios de coordinación en tanto organismo especializado en las políticas integrales a la infancia y la adolescencia.

4.6.6 Incrementar los recursos humanos de los diferentes servicios para posibilitar un mayor involucramiento con las comunidades territoriales de referencia.

4.6.7 Promover regulaciones e incentivos públicos para el surgimiento de iniciativas y acciones autogestionadas para las prácticas de educación – cuidados de niños, niñas y adolescentes.

4.6.8 Acrecentar los recursos humanos y presupuestales de los programas públicos destinados a cuidadores/as y acompañantes de niños, niñas y adolescentes en situación de dependencia.

4.6.9 Promover los ajustes regulatorios necesarios para la actividad de cuidado de niños, niñas y adolescentes en situación de dependencia.

¹² Se incluye a: CAIF, CAPI; CCEI Nuestros Niños, Centros SIEMPRE, Centros de educación y cuidados.

4.7 Generar medidas específicas para la promoción de la vida en entornos familiares y barriales/comunitarios protectores

Hasta acá se han realizado una serie de propuestas que apuntan a instalar las preguntas respecto a qué necesita un niño, niña o adolescente para ser parte del Uruguay, y los adultos garantes de derechos. A continuación, se proponen algunas medidas sin ninguna pretensión de exhaustividad, pero que buscan complementar las políticas sectoriales que se propusieron hasta aquí considerando el entorno vital de los niños, niñas y adolescentes.

4.7.1 Propuestas sobre vivienda, ambiente y ciudad:

4.7.1.1 Determinar que haya un incremento presupuestal y rediseño de los programas públicos de vivienda a efectos de privilegiar la atención de hogares con niños, niñas y adolescentes.

4.7.1.2 Desarrollar planes de atención a viviendas precarias y/o ubicadas en zonas inundables de hogares con niños, niñas y adolescentes.

4.7.1.3 Lograr el acceso a saneamiento e higiene adecuados de los hogares con niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza e indigencia.

4.7.1.4 Promover la consideración del derecho a la ciudad de niños, niñas y adolescentes en la planificación urbano – habitacional del país.

4.7.1.5 Llevar adelante estudios por parte del Ministerio de Ambiente sobre la situación del derecho a un ambiente sano por parte de niños, niñas y adolescentes e implementar medidas de facilitación en base a los resultados.

4.7.2 Propuestas sobre la erradicación del trabajo infantil y calle:

4.7.2.1 Diseñar e implementar programas de trabajo para padres y/o madres de niños, niñas y adolescentes que realizan trabajo infantil, con el propósito de su erradicación inmediata.

4.7.2.2 Rediseñar y aumentar los recursos destinados al control y la fiscalización laboral del trabajo adolescente.

4.7.2.3 Incrementar las modalidades de trabajo habilitado por el INAU que permiten compatibilizar la educación con estrategias laborales.

4.7.2.4 Aumentar las propuestas de formación y capacitación laboral para adolescentes del INAU y en medidas no privativas de libertad del INISA implementadas por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

4.7.2.5 Instrumentar iniciativas públicas – e incentivar las privadas – tendientes a evitar que niños, niñas y adolescentes realicen tareas de cuidado.

4.7.2.6 Fortalecer los programas del INAU de atención a situaciones de calle de niños, niñas y adolescentes en particular con:

- Generación de nuevos perfiles de atención.
- Incremento de recursos humanos.
- Mejora de infraestructura y locales.
- Creación de un protocolo de Actuación para Situaciones de Riesgo (múltiples y variadas) a las que se enfrentan las personas que trabajan en calle.

4.7.3 Propuestas en materia de comunicación:

4.7.3.1 Promover instancias de debate con INAU, Ministerio de Educación y Cultura (MEC) -SODRE-, Ministerio del Interior, Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC), Poder Judicial y demás instituciones públicas y de la sociedad

civil respecto a la creación de un mecanismo institucional de defensa de derechos de niños, niñas y adolescentes en medios de comunicación y redes sociales.

4.7.3.2 Fijar responsabilidades institucionales respecto a la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en entornos digitales, diseñar y ejecutar programas de protección de derechos en esos entornos como forma además de propender a la prevención de la violencia digital.

4.7.4 Fortalecer la red de servicios y programas en entornos territoriales y comunitarios.

Las políticas públicas destinadas a la infancia y adolescencia requieren de una articulación con las instituciones y actores que trabajan en los territorios en los que se ejecutarán las acciones para, de esa forma, lograr mejores metas de cobertura, eficiencia y resultados esperados.

Asimismo, establecer una estrategia de proximidad que permita a las familias, niños, niñas y adolescentes, acceder a una primera red de protección frente a situaciones de desprotección. Históricamente el INAU ha desplegado esta modalidad de trabajo y en el área social el Estado uruguayo también actuó de esta manera.

No obstante, se requiere un reordenamiento y reestructuración de servicios y programas que han sido modificados o directamente discontinuados en los últimos tiempos. En ese marco se propone:

4.7.4.1 Incrementar el número de centros de referencia territorial para la atención de niños, niñas y adolescentes, y sus familias, de zonas de alta vulnerabilidad.

4.7.4.2 Fortalecer en número y capacitación permanente a las funcionarias y funcionarios referentes de vida libre de violencia y de participación, tendiendo a formar equipos de referencia.

4.7.4.3 Promover acuerdos interinstitucionales -incluyendo también gobiernos subnacionales- para la creación de propuestas con equipos multidisciplinarios móviles de bases operativas en zonas alejadas de las ciudades principales.

4.7.4.4 Crear, mejorar y promover los espacios de articulación territorial entre las entidades que ejecutan las políticas de atención a la infancia y la adolescencia.

4.7.4.5 Dotar de recursos a los centros de referencia del INAU para que puedan ejercer la función de coordinación en tanto actores especializados en las políticas integrales para la infancia y la adolescencia.

4.8 Reducir la cantidad de situaciones y el tiempo de permanencia en las instituciones y mejorar las condiciones de institucionalización de niños, niñas y adolescentes, promoviendo el derecho a vivir en entornos familiares protectores y bien tratantes.

En cuanto a la institucionalización de niños, niñas y adolescentes el INAU y el INISA presentan algunas dificultades en sus diferentes modalidades de atención que es necesario atender a lo largo de la siguiente administración de gobierno. Más aún si se pretendiera introducir modificaciones en la clásica política de atención que se lleva adelante en el país para la infancia y la adolescencia especialmente vulnerada por ausencia -temporal o permanente- de cuidados familiares. Dado que se tienen que procesar cambios estructurales para promover las condiciones reales de institucionalización, se incluyen aquí propuestas para instituciones que trascienden al INAU e INISA.

4.8.1 Las propuestas para los servicios del INAU son:

4.8.1.1 Establecer e instrumentar un plan de sistema de carrera para los y las trabajadoras del INAU.

4.8.1.2 Incrementar fuertemente los recursos de los servicios de atención de 24 hs. y de profesionalización de las condiciones de trabajo (trabajo en equipos interdisciplinarios, formación/capacitación, espacios de cuidado de equipos, carrera funcional y promoción, entre otros aspectos).

4.8.1.3 Aumentar fuertemente los recursos de los servicios de atención especializada y profesionalización de las condiciones de trabajo.

4.8.1.4 Plan de infraestructura de servicios de 24 hs. en todo el territorio nacional, tendiente a reformular la política de “macro hogares”.

4.8.1.5 Fortalecer los programas de alternativa familiar y facilitar los procesos de des internación de niños, niñas y adolescentes.

4.8.1.6 Fortalecer los espacios de trabajo con las y los adolescentes en propuestas de Autonomía Progresiva, robusteciendo el enclave territorial a nivel nacional con acuerdos en: educación - trabajo - vivienda protegida.

4.8.1.7 Ampliar convenios de experiencias laborales y acompañamiento al egreso.

4.8.1.8 Maximizar la estructura a nivel nacional para acompañar los procesos de egreso.

4.8.1.9 Robustecer la atención de protección integral entre INAU – INISA (cuando se determina el ingreso y cuando se lleva a cabo el egreso y la persona a cuidar no tiene redes de cuidado/contención).

4.8.1.10 Diseñar e implementar una política de formación específica y especializada, liderada por el Centro de Formación y Estudios (CENFORES) del INAU y en articulación con otros organismos (UDELAR, Consejo de Formación en Educación de ANEP, entre otros.), que reconozca el derecho a la formación de todos los trabajadores y las trabajadoras del Sistema INAU y de INISA, en el marco de una política de profesionalización de las prácticas.

4.8.2 Las propuestas para el INISA son:

4.8.2.1 Reforma administrativa que establezca sistema de carrera y concursos.

4.8.2.2 Incremento de recursos humanos y plan de capacitación del personal.

4.8.2.3 Mayor dotación de presupuesto, infraestructura, recursos humanos y cambios institucionales para promover la disminución del tiempo de encierro de adolescentes privados de libertad.

4.8.2.4 Revisión de situación edilicia.

4.8.2.5 Generar los acuerdos interinstitucionales necesarios entre INAU e INISA para mejorar los procesos de atención en el proceso judicial de adolescentes (desde la espera al egreso institucional).

4.8.2.6 Diseñar e instrumentar modalidades de atención específicas para el abordaje de los y las adolescentes que llegan al sistema a través de proceso abreviado.

4.8.2.7 Implementar una política estable de capacitación a los funcionarios y las funcionarias para la actuación en el tratamiento de aquellos casos en los que existan posibles vulneraciones, ya sea por vulneración de garantías o por debilitamiento en las facultades de comprensión del o de la adolescente.

4.8.2.8 Generar un proceso de reforma del régimen de medidas no privativas tendiente a la unidad de gestión en todo el territorio nacional -hoy conviven 3 sistemas-.

4.8.3 Mejorar el acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes:

Retomar en medidas de política las recomendaciones para garantizar el acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes realizadas por el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Fiscalía General de la Nación y el INISA en INDDHH (2022):

4.8.3.1 Cumplir con el artículo 76 C del CNA y de la Regla de Beijing n°. 16 con relación a las diligencias probatorias necesarias, que mandata que luego de la formalización de la investigación se realice un informe médico, psicológico, socioeconómico, familiar y educativo a los efectos de contar con esta información antes de la tramitación del proceso abreviado (Poder Judicial y Defensoría Pública).

4.8.3.2 Atendiendo al principio de especialidad, aplicar las sanciones previstas en el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N°17.823) sin recurrir a instrumentos propios del Código del Proceso Penal, como la libertad a prueba (Poder Judicial y Defensoría Pública).

4.8.3.3 En caso de adolescentes que por simple constatación evidencien posibles alteraciones en su salud física y/o mental, fomentar la aplicación del criterio de oportunidad, vías alternativas o modos extraordinarios de conclusión del proceso, como el sobreseimiento, para evitar la tramitación por proceso abreviado como primera opción (Fiscalía General de la Nación).

4.8.3.4 Garantizar el acceso de las y los adolescentes a una asistencia gratuita por parte de instituciones públicas o privadas, que puedan asesorar en el proceso de toma de decisión al momento de optar por la tramitación un proceso mantienen las siguientes recomendaciones: abreviado, sin perjuicio de la asistencia letrada obligatoria y la opcional del referente familiar o afectivo (Fiscalía General de la Nación).

4.8.3.5 Ampliar la coordinación con la defensoría pública o la defensa privada el acompañamiento en la ejecución de las sanciones, para promover la aplicación del cese o sustitución en cuanto haya alcanzado su finalidad, aún en hipótesis de proceso abreviado.

4.8.3.6 Dotar de recursos humanos al INAU y al INISA específicamente

destinados para dar seguimiento a situaciones complejas de niños, niñas y adolescentes en procesos judiciales por atravesar situaciones de violencia.

4.9 Reducir, prevenir y proteger de las violencias -intrafamiliares, comunitarias e institucionales- contra la infancia y la adolescencia.

El número y la diversidad de violencias a las que se ven expuestos y sufren los niños, niñas y adolescentes obligan no solo a la multiplicidad de iniciativas sino a la concurrencia de varios actores públicos y privados para mejorar una situación que preocupa de manera creciente. En tal sentido se propone:

4.9.1 Fortalecer las intervenciones públicas dirigidas al buen trato, las prácticas de crianza y cuidados equitativas y los noviazgos libres de violencia.

4.9.2 Programas específicamente destinados a disminuir la violencia interpersonal entre niños, niñas y adolescentes en centros públicos.

4.9.3 Esbozar e implementar medidas públicas orientadas a abordar la violencia comunitaria contra la niñez y la adolescencia en escenarios de diferentes niveles de conflictividad – incluyendo las zonas/entornos de violencia armada-, así como la violencia en los entornos digitales

4.9.4 En dispositivos comunitarios, generar métodos de convivencia, como estrategia preventiva para la reducción de la violencia comunitaria contra niños, niñas y adolescentes.

4.9.5 Diseñar políticas específicas para la atención de la salud mental y el bienestar psicosocial de las niñas, niños y adolescentes cuando enfrentan altos niveles de violencia, maltrato, abuso sexual, crimen organizado u otras situaciones de vulneración de derechos de alta complejidad.

4.9.6 Plan de atención a niños, niñas y adolescentes cuyos referentes familiares viven en centros de privación de libertad,

diferenciando las realidades de los diferentes tipos de centros y edades de la población infantil.

4.9.7 Ampliación de medidas de política contra la trata y la explotación sexual:

4.9.7.1 Implementar una política de trabajo binacional y/o regional para identificar y proteger a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata.

4.9.7.2 Diseñar y ejecutar políticas regionales de documentación para proteger a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata.

4.9.7.3 Reforzar los acuerdos interinstitucionales y los controles públicos de la atención especializada en todas las dependencias de los diferentes subsistemas del SNIS.

4.9.8 Establecer una política integral tendiente a asegurar recursos humanos para la implementación del modelo de atención del SIPIAV que contempla: prevención, detección, valoración, protección, atención, reparación, seguimiento de las diferentes situaciones de violencia.

4.9.9 Reforzar los recursos humanos para poder expandir al SIPIAV como política pública y mecanismo de intervención para erradicar las diferentes modalidades de violencia hacia niños, niñas y adolescentes en todos los departamentos del país.

4.9.10 Dotar de recursos humanos al SIPIAV y realizar los ajustes legales necesarios para fortalecer la coordinación interinstitucional en el abordaje de las violencias contra niños, niñas y adolescentes.

4.9.11 Promover regulaciones específicas sobre violencia en internet y redes sociales.

4.9.12 Actualizar y profundizar el diagnóstico del país sobre las diversas situaciones de violencias de las que son víctimas los niños, niñas y adolescentes. Establecer medidas específicas en base a resultados.

4.9.13 Llevar a la práctica proyectos de resolución pacífica de conflictos y el ejercicio de debates entre niños, niñas y adolescentes para prevenir la violencia entre pares.

4.10 Otros cambios legales e institucionales

Al iniciar una nueva administración de gobierno, de manera recurrente, se suelen crear nuevas instituciones, organismos u otorgarles tareas a otros que no suelen tener las competencias legales. En ocasiones, para la creación de nuevos planes o programas se crean innovaciones institucionales que luego generan dificultades de articulación y/o complementariedad con los organismos preexistentes. Es necesario fortalecer las instituciones clásicas de la protección social del país, las que poseen el legado histórico de acumulación de experiencia y conocimiento sobre las problemáticas que aquejan a niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, se propone que se consideren los siguientes aspectos institucionales y legales:

4.10.1 Fortalecer el rol de rectoría del INAU mediante:

4.10.1.1 Generar reformulaciones legales para el ejercicio de la rectoría entendida como autoridad en la materia de protección integral por parte del INAU.

4.10.1.2 Dotar de recursos al INAU para la construcción de capacidades para: formulación y conducción estrategia programática; construcción de arquitecturas de sistemas de información y de autoridad regulatoria.

4.10.1.3 Reformar el sistema de coordinación de políticas sociales de los organismos que implementan acciones, programas y políticas destinadas a las infancias, adolescencias y sus familias y del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y el Adolescente.

4.10.1.4 Promover la necesaria complementariedad de acciones con gobiernos subnacionales.

4.10.2 Reformular las competencias de organismos de infancia y adolescencia: es necesario promover un debate respecto a la ubicación institucional de ciertas competencias en algunos organismos públicos y las posibles reformas administrativas a promover.

4.10.3 Considerar propuestas de modificaciones legales:

4.10.3.1 Ley de protección integral 24 horas para niños, niñas y adolescentes.

4.10.3.2 Ajustes al sistema de adopciones.

5. Conclusiones

El SUINAU fue fundado hace 40 años y siempre han sido, son y serán parte de las plataformas reivindicativas la lucha por salario, condiciones dignas de trabajo y de atención a niños, niñas y adolescentes, derecho a la carrera administrativa, capacitación permanente, mejoras edilicias, mayor presupuesto para mejorar la infraestructura general, ingreso de personal, atención a las problemáticas de salud laboral, entre otras.

Esa reivindicación de las condiciones dignas laborales y de atención convive con la emergencia de una serie de problemáticas de distinto tenor que interpelan cotidianamente la posibilidad de lograr un mejor desarrollo de los niños, niñas y adolescentes del país. En los últimos años se dio un incremento de la fragilidad en la salud mental y esta suba se da en un contexto donde los niveles de suicido adolescente o el consumo de sustancias psicoactivas ya resultaban preocupantes.

Los niveles de violencia en toda la sociedad e intrafamiliares generan consecuencias muy graves para los niños, niñas y adolescentes. Y todo este panorama debe enmarcarse por un incremento de los niveles de pobreza e indigencia infantil y adolescente que sin dudas también generaron consecuencias nutricionales para ese sector de población. Esta situación muestra que Uruguay tiene niños, niñas y adolescentes en emergencia y que sin lugar a dudas requiere de la implementación de medidas urgentes.

Los 40 años de experiencia y conocimiento del SUINAU habilitan a realizar las propuestas que se detallaron en este documento, a modo de demandas también, para que sean consideradas en la próxima administración de gobierno del país.

Referencias bibliográficas:

- Castillo, M. y Cattivelli, M. (2022): Aproximación a los cambios tecnológicos y situación del empleo en dos sectores de actividad en Uruguay: banca y comercio. Montevideo: Acción Sindical Uruguay – Friedrich Ebert Stiftung.
- Dosi, G., & Virgillito, M. E. (2019). ¿Hacia dónde evoluciona el tejido social contemporáneo? Nuevas tecnologías y viejas tendencias socioeconómicas. Revista Internacional del Trabajo, 138(4), 639-674. <https://doi.org/10.1111/ilrs.12138>.
- INE (2024): “Anuario Estadístico Nacional 2023. Volumen N°100”. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística (INE).
- INEED, 2023: Informe sobre estado de la educación en Uruguay 2021 – 2022. Montevideo: INEED.
- INISA – UNICEF (2022): “Censo de población adolescente privada de libertad y capacidad de respuesta de INISA”. Informe de resultados, junio de 2022 elaborado por Equipos Consultores para el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Montevideo: INISA – UNICEF.
- Instituto Nacional de la Juventud (INJU) (2019): “Informe IV Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud – 2018”. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social - Instituto Nacional de la Juventud (INJU).
- JND (2022): IX Encuesta Nacional sobre consumo de drogas en estudiantes de enseñanza media. Informe de Investigación 2022. Montevideo: Junta Nacional de Drogas - Observatorio Uruguayo de Drogas.

- MIDES – INMUJERES – SIPIAV (2021): “La violencia contra niños, niñas y adolescentes. Análisis en el marco de la Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones 2019”. Montevideo: MIDES – INMUJERES – SIPIAV y UNICEF.
- Ministerio de Salud Pública (MSP) (2021): “Objetivos Sanitarios Nacionales 2030. Caracterización problemas priorizados - Incidencia de suicidio”. Montevideo: Ministerio de Salud Pública.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) - Instituto Nacional de Estadística (INE) (2010): “Magnitud y características del Trabajo Infantil en Uruguay. Informe Nacional 2010”. Organización Internacional del Trabajo; Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC); Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay. - Ginebra: OIT, 2011 - 1 v. ISBN: 978-92-2-325098-0 (print); ISBN: 978-92-2-325099-7 (Web PDF). Disponible en: https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/sites/instituto-nacional-estadistica/files/2019-11/Magnitud%20y%20Caracter%20C3%ADsticas%20del%20Trabajo%20Infantil%20en%20Uruguay_0.pdf con acceso el 02/03/2024.
- SIPIAV (2024): “Informe de Gestión 2023”. Montevideo: Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV).
- Terra, F. (Coord.), Rossel, C. y Lavalleja, M. (2022): “Efectos de la inversión en infancia en el desarrollo infantil: análisis del caso de Uruguay”. Informe final de Investigación FSPI_X_2020_1_161063 Fondo sectorial de primera infancia – 2020. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

Páginas electrónicas de instituciones públicas, internacionales y de la sociedad civil para relevar documentos oficiales, legislación e información estadística:

- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) – Observatorio: <https://observatorio.anep.edu.uy/>
- Asociación Nacional de ONG Orientadas al Desarrollo (ANONG): www.anong.org.uy
- Centro de Información oficial – Legislación consultada en: <https://www.impo.com.uy/>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa - Mirador educativo de INEE: <https://www.ineed.edu.uy/>
- Instituto Nacional de Estadística (INE): www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica
- Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU): <https://www.inau.gub.uy>
- Ministerio de Desarrollo Social: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social>
- Ministerio de Salud Pública (MSP) - cifras de cobertura de salud:
 - o <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/tematica/>
 - o https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/Datos%20b%C3%A1sicos_final.pdf
- Ministerio del Interior: <https://www.gub.uy/ministerio-interior/comunicacion/publicaciones/informe-sobre-violencia-criminalidad-todo-pais-29?hrt=1022> con acceso en marzo de 2024.
- Naciones Unidas. Objetivo de Desarrollo Sostenible: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Presidencia de la República: <https://www.gub.uy/presidencia/>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto: Uruguay Transparente: <https://ptp.opp.gub.uy/>

SUINAU

SUINAU

SUINAU



www.suinau.org.uy   

AGRACIADA 3161 - 2200 8508

suinau@gmail.com