

PROYECTO

“Tejiendo redes de infancia”

Julio 2019

LA INFANCIA COMO PRIORIDAD

Uruguay 2020
***10 puntos programáticos
para establecer la infancia
como prioridad***

10 PUNTOS PARA ESTABLECER LA INFANCIA COMO PRIORIDAD

1. PRESENTACIÓN

El presente material es un documento de posicionamiento político para establecer un diálogo respecto de la situación de la infancia y la adolescencia en Uruguay con los candidatos a Presidente en el marco de las elecciones nacionales del año 2019.

El mismo ha sido elaborado por dos grandes coaliciones que nuclean a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que trabajan con niñas, niños y adolescentes en el Uruguay: la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales orientadas al Desarrollo (ANONG), y el Comité de los Derechos del Niño del Uruguay (CDNU).

ANONG es una Asociación Civil sin Fines de Lucro que reúne a más de 90 organizaciones no gubernamentales de Uruguay y que busca defender los derechos de estas organizaciones en el marco del ordenamiento jurídico nacional e internacional, fortalecer su presencia y visibilidad en el espacio público, promover el intercambio de información y la coordinación de actividades de interés común, colaborar con la reflexión en temáticas vinculadas a la misión de las organizaciones, contribuir a su desarrollo y fortalecimiento y representar, en diferentes ámbitos, los intereses de las organizaciones no gubernamentales.

El CDNU es una coalición de organizaciones no gubernamentales, sociales y culturales, creada en el año 1991 a partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte del Estado uruguayo. Su principal cometido es realizar un seguimiento exhaustivo en las condiciones del respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes, promoviendo su cumplimiento efectivo y visibilizando aquellas situaciones que implican una vulneración a los mismos.

Ambas coaliciones forman parte de la Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Redlamyc). Dicha Red generó, en el año 2017 el proyecto “Tejiendo Redes de Infancia”, que busca contribuir a la generación de cambios significativos en las políticas públicas, presupuestarias y el marco normativo, así como en las estructuras sociales y culturales en relación a la situación de niñas, niños y adolescentes de los diferentes países de América Latina y el Caribe.

En el marco de este proyecto, ANONG y el CDNU acordaron elaborar un documento de posicionamiento político que permitiera visibilizar algunas de las principales problemáticas que atraviesan la infancia y la adolescencia en Uruguay, y ofrecer algunas estrategias de acción que permitan posicionar a “la infancia como prioridad” para el país en el próximo período de gobierno, y

a su vez establecer las bases a largo plazo para que Uruguay pueda responder a esta población en consonancia con todos los estándares internacionales vigentes para ello.

Las diferentes organizaciones que componen, tanto a ANONG como al CDNU, trabajan, en su mayoría, con una atención directa a niñas, niños y adolescentes. Este vínculo cotidiano permite relevar situaciones de la realidad, conocer perspectivas, y a su vez tomar contacto con las respuestas que actualmente se ofrecen desde las diferentes institucionalidades, tanto las que resultan satisfactorias como aquellas que no logran colmar las expectativas de quienes acuden a ellas.

A lo largo de las siguientes páginas se desarrollará, en primera instancia, una descripción general del panorama normativo internacional y nacional vigente en lo que respecta a la infancia y la adolescencia, haciendo hincapié en los principales tratados ratificados por Uruguay. Luego se pasará a una descripción de las problemáticas centrales que atraviesan la infancia y la adolescencia en nuestro país, precedidas de una breve caracterización demográfica. Cada problemática será desarrollada teniendo en cuenta la normativa y las recomendaciones vigentes por los órganos de monitoreo internacionales, así como los compromisos asumidos por el Estado uruguayo en el marco de la agenda global 2030. También se aportarán datos de la realidad nacional interpretados desde una perspectiva de derechos para finalmente ofrecer recomendaciones concretas en relación a las políticas que es necesario implementar al respecto.

Se destinará un apartado especial a la presentación de lo que implicaría la configuración de un Sistema de Protección Integral para los derechos de niñas, niños y adolescentes en Uruguay. Este aspecto se considera central en lo que respecta a la situación institucional que atraviesa actualmente este país, y responde a diversas recomendaciones realizadas por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas a partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño realizada en 1990 y tras la posterior adecuación de la normativa a partir del Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 2004.

Finalmente se presentarán, de forma detallada, los principales puntos que las organizaciones de la sociedad civil recomiendan al próximo gobierno, como medidas fundamentales para que el Estado uruguayo pueda establecer la infancia y la adolescencia como una prioridad.

El contenido del presente documento recoge las principales reflexiones y aportes que ambas coaliciones han realizado a lo largo de los últimos años. Ofrece un análisis de la realidad en base a datos estadísticos oficiales y a la normativa nacional e internacional, respondiendo a las principales problemáticas con un enfoque propositivo. Y a su vez este pronunciamiento compromete, tanto a las coaliciones como a las organizaciones que las integran, en la construcción de mejores alternativas junto con el Estado uruguayo, fortaleciendo los lazos de colaboración para el diseño, la implementación, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia.

2. PANORAMA NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL

Uruguay ha sido, históricamente, un país sumamente activo en lo que respecta al derecho internacional y que ha buscado permanentemente armonizar su legislación interna en función de los estándares que se establecían a partir de los acuerdos en materia de derechos humanos.

Los tratados de derechos humanos implican que el Estado uruguayo asuma dos obligaciones básicas al respecto: por un lado, el respeto a los derechos protegidos; y por otro lado, la obligación de garantizar el pleno ejercicio de los mismos. Estas obligaciones se explicitan en la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en referencia al caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, del año 1988, cuando se expresa que el Estado debe “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre ejercicio de los derechos humanos” (CIDH, 1988, 166).

Uruguay fue uno de los 48 países que con su voto permitió, en el año 1948, la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y a su vez ratificó hace varios años el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos ratificados en el año 1970).

También Uruguay ha ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (en el año 1968), la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en el año 1981), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en el año 1986), la Convención sobre los Derechos del Niño (en el año 1990), la Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (en el año 2001), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (ambas en el año 2009), ratificando también los protocolos facultativos correspondientes.

A su vez, en el marco del Sistema Interamericano, Uruguay ha ratificado en el año 1985 la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el año 1995 ratificó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Ratificó en el año 1996 la Convención interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), y en el mismo año ratificó la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas.

También en el marco del Sistema Interamericano, Uruguay ha firmado las declaraciones de la V Reunión Ministerial sobre Niñez y Política Social en las Américas (Consenso de Kingston), en el año 2000, las correspondientes Declaraciones de las Cumbres de las Américas y la Declaración de Panamá “Unidos por la Niñez y la Adolescencia, Base de la Justicia y la Equidad en el Nuevo Milenio”.

Todos estos compromisos contienen aspectos que de manera directa impactan jurídicamente en la condición de los niñas, niños y adolescentes. Cabe destacar que la ratificación de un instrumento internacional constituye, de por sí, una obligación contraída por el Estado en relación al texto del mismo.

A este respecto, la Constitución de la República Oriental del Uruguay señala, en su Artículo N° 72, que “la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno” (Poder Legislativo, 2004, Art. 72), y en su Artículo N° 332 establece que los preceptos de la Constitución que reconocen los derechos de los individuos “no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas” (Poder Legislativo, 2004, Art. 332).

En este sentido es posible afirmar que la Constitución de la República Oriental del Uruguay prevé que, aún cuando la legislación vigente no acompañe los estándares de derechos suscriptos en el plano internacional, los mismos deben ser reconocidos y garantizados.

Sin embargo es imprescindible reconocer la importancia fundamental que tiene el ordenamiento jurídico interno. Como menciona el “Estudio sobre armonización legislativa conforme a los tratados de derechos humanos ratificados por Uruguay”, “la legislación nacional no hace ejecutable la obligación del Estado, pues esta condición ya está dada por la mera ratificación del instrumento internacional. Lo que logra es facilitar su aplicación, hacerla cognoscible y garantizar con mayor fuerza su implementación” (IELSUR, 2006, p. 37).

En el plano nacional, la legislación más relevante en relación a la situación de niñas, niños y adolescentes es el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), Ley N° 17.823, sancionada en el año 2004, y que implicó un ordenamiento jurídico interno en función del paradigma de la protección integral de derechos establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño. Dicho Código ha sido modificado en repetidas ocasiones a partir de legislaciones específicas cuyo texto implicaba cambios en algunos de los Artículos.

Sin embargo, existe un conjunto de leyes referentes a diversas temáticas que impactan directa o indirectamente en la situación de niñas, niños y adolescentes. Entre ellas se puede destacar la Ley N° 18.308 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible), del año 2008; la Ley N° 18.795 (Ley de Acceso a la Vivienda de Interés Social), del año 2011; la Ley N° 18.437 (Ley General de Educación), del año 2008; la Ley N° 18.211 (Ley del Sistema Nacional Integrado de Salud), del año 2007; la Ley N° 18.335 (Derechos y obligaciones de pacientes y usuarios de los servicios de salud), del año 2008; Ley N° 18.426 (Defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva), del año 2008; la Ley N° 18.987 (Interrupción voluntaria del embarazo), del año 2012; la Ley N° 19.529 (Ley de Salud Mental), del año 2017; la Ley N° 17.298 (Ratificación del Convenio Internacional del Trabajo N°182 sobre las peores formas del Trabajo Infantil), del año 2001; la Ley N° 17.514 (Violencia Doméstica), del año 2002; la Ley N° 17.815 (Violencia sexual contra niños,

adolescentes o incapaces), del año 2004; la Ley Nº 18.214 (Integridad personal de niñas, niños y adolescentes), del año 2007; la Ley Nº 19.580 (Violencia hacia las mujeres, basada en género), del año 2018; la Ley Nº 19.055 (Régimen especial para adolescentes mayores de 15 y menores de 18 años), del año 2013; la Ley Nº 19.293 (Código del Proceso Penal), del año 2015; la Ley Nº 19.122 (Ley de acciones afirmativas para personas afrodescendientes), del año 2013; la Ley Nº 18.250 (Ley de Migraciones), del año 2008; la Ley Nº 18.651 (Ley de protección integral a personas con discapacidad), del año 2010; la Ley Nº 18.446 (Institución Nacional de Derechos Humanos), del año 2009; la Ley Nº 19.643 (Ley de Prevención y Combate a la Trata de Personas), del año 2018; y la Ley Nº 19.684 (Ley Integral para Personas Trans).

Cabe destacar también el aporte que ha significado para el ordenamiento jurídico nacional en términos de derechos de niñas, niños y adolescentes la Ley Nº 19.353 (Ley de Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados), del año 2015.

A su vez, dentro del ordenamiento que implican los compromisos asumidos por el Estado uruguayo, es necesario considerar los Objetivos de Desarrollo Sostenible cuyo monitoreo e implementación se encuentran a cargo de la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP), a través de la dirección de Gestión y Evaluación (AGEV), junto al Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). La Agenda 2030 fue aprobada en el año 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, e implica la conjunción de desafíos en los ámbitos de lo económico, lo social y lo ambiental para lograr la concreción de 169 metas diseñadas en torno a 17 objetivos.

Este conjunto de tratados y normativas nacionales e internacionales implican compromisos que el Estado uruguayo ha asumido en materia de infancia y adolescencia. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil de este país, se posicionan desde esta plataforma de compromisos, haciendo visibles las principales problemáticas que se manifiestan en relación al cumplimiento de los mismos, y ofreciendo orientaciones concretas que permitan una mayor garantía de derechos para los niñas, niños y adolescentes de este país.

3. LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN LA POBLACIÓN URUGUAYA

De acuerdo con los datos relevados por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay en su informe anual 2018 (ODNAU-CDNU, 2018), según la Encuesta Continua de Hogares del INE, la población estimada en Uruguay para el año 2017 ascendía a un total de 3.493.135 personas: 1.691.121 hombres y 1.802.014 mujeres. De ese total de población, el 39,5% residía en la ciudad de Montevideo mientras que el 60,5% restante lo hacía en departamentos o localidades del interior del país.

Dentro de este total de la población, se estima que existe un total de 887.592 personas menores de 18 años de edad (niñas, niños y adolescentes). Esto se corresponde con el 25,4% de la población total del Uruguay. 53 de cada 100 niñas, niños y adolescentes del país residen en Montevideo y Canelones (35.6% y 17.2% respectivamente). En el otro extremo, Flores, Treinta y Tres, Lavalleja, Durazno, Florida y Río Negro son los departamentos con menor número de niñas, niños y adolescentes en relación a la población total del país. Solamente 1 de cada 10 niñas, niños y adolescentes de todo Uruguay reside en alguno de estos departamentos.

Por otra parte, una mirada a la composición demográfica de cada departamento del Uruguay permite reconocer que Montevideo guarda la relación más baja de niñas, niños y adolescentes en relación a su población total. De cada 1000 habitantes de Montevideo, 229 son niñas, niños y adolescentes, mientras que 771 habitantes son mayores de 18 años. En el otro extremo, el departamento de Río Negro es el que muestra una mayor incidencia de esta franja etaria: de cada 1000 habitantes 306 son niñas, niños y adolescentes, mientras que 694 son mayores de 18 años.

Dentro del total de niñas, niños y adolescentes que viven en Uruguay, el 94,8% reconoce tener como principal ascendencia étnica la blanca. Un 4,2% reconoce tener ascendencia étnica afro o negra, y un 0,9% reconoce tener ascendencia étnica indígena (existe un número cercano a los 200 niñas, niños y adolescentes que reconocen tener una ascendencia étnica diferente a las mencionadas).

En relación a la natalidad, nuestro país se encuentra marcado por un sostenido decrecimiento en la cantidad de nacimientos. En el año 2017 se registró un total de 43.036 nacidos vivos, cifra significativamente menor a la registrada el año anterior (47.058), y la menor registrada en 21 años.

La pronunciada caída en la cantidad de nacimientos puede explicarse por el fuerte descenso de la maternidad adolescente: se estima que el descenso de los embarazos adolescentes afectó cerca de un 30% la caída de la natalidad. En términos generales, Uruguay presenta actualmente una tasa global de fecundidad cercana a los registros de varios países europeos, promediando en 1,7 la cantidad de hijos por mujer durante el año 2017, cifra calificada como “baja”.

Sin embargo, la situación uruguaya muestra una realidad distinta para las mujeres adolescentes, donde las tasas de fecundidad son superiores a la media mundial, con cifras que se

sitúan cerca de los 60 nacimientos cada 1.000 adolescentes (estos datos serán recuperados en el apartado referido a la salud).

Este escenario de la población de niñas, niños y adolescentes del país resulta clave para comprender el profundo impacto que tiene la política pública dirigida hacia este sector en la calidad de vida y de la ciudadanía general del país. No solo representa, en la actualidad, la cuarta parte de la población total del Uruguay, sino que además se configura en un sector clave para garantizar un desarrollo humano equitativo y sostenible en el presente y en el futuro, asumiendo que las políticas públicas de infancia y adolescencia generan grandes beneficios tanto en lo económico como en lo social.

4. PRIORIDADES A ABORDAR

Este apartado presenta una serie de problemáticas que configuran las principales preocupaciones de la sociedad civil en relación a las situaciones que atraviesan los niñas, niños y adolescentes del Uruguay.

Si bien se encuentran presentadas en un ordenamiento temático, las mismas están profundamente conectadas y es necesario comprenderlas como un conjunto de situaciones a ser abordado. Estas problemáticas, como se mencionaba anteriormente, responden a un trabajo acumulado de varios años llevado adelante tanto por ANONG como por el CDNU. Este trabajo incluyó el monitoreo de datos oficiales, la lectura crítica de las recomendaciones elaboradas por los Órganos de Tratado, y especialmente la voz y la mirada de las organizaciones sociales territoriales de infancia y adolescencia y la palabra de los niñas, niños y adolescentes que acuden a ellas.

Esta escucha y análisis de las problemáticas, llevado adelante por un vasto conjunto de actores y confrontado con especialistas de diferentes ámbitos, permite presentar un panorama completo, integral y sólido, al mismo tiempo que favorece la reflexión para la construcción de políticas sustentables a largo plazo.

Cada problemática es analizada siguiendo un mismo recorrido: en primera instancia se ofrece un panorama normativo general que recoge los tratados internacionales suscritos por Uruguay y la legislación nacional vigente en relación al tema. A continuación se ofrece una descripción del estado de situación de Uruguay en relación a la problemática, priorizando siempre la utilización de datos oficiales (en caso de existir). Se presentan también las recomendaciones vigentes de los diferentes órganos de monitoreo internacionales, que ofrecen orientaciones sobre las prioridades que el Estado uruguayo debiera seguir en relación a la temática. En un apartado siguiente se presentan las metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible que se vinculan directamente con la problemática en cuestión; y finalmente se ofrecen un conjunto de recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil desde una mirada específica sobre cada temática.

4.A. POBREZA

4.A.1. Panorama normativo internacional y nacional sobre la Pobreza

La necesidad de atender a las situaciones de pobreza de la población en el marco de un territorio nacional ha sido largamente mencionada en diferentes instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, tanto en lo que respecta a la ciudadanía en general, como a la situación específica de las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) menciona en su Artículo N° 11 que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (ONU, 1966, Art. 11.1), y vinculando diferentes aspectos a las condiciones de vida menciona el derecho de las personas a acceder a los servicios de salud, educación y seguridad social, entre otros aspectos.

El Artículo N° 30 de la Carta de Organización de los Estados Americanos, del año 1967 menciona que “los Estados miembros, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, se comprometen a aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y la seguridad. El desarrollo integral abarca los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, en los cuales deben obtenerse las metas que cada país defina para lograrlo” (OEA, 1967, Art. 30).

La Convención sobre los Derechos del Niño recupera el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando en su Artículo N° 4 hace referencia a que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional” (ONU, 1989, Art. 4).

A su vez, la Convención sobre los Derechos del Niño menciona específicamente en su Artículo N° 27 las responsabilidades que tienen los Estados en relación a las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes. “Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (...). Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho, y en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda” (ONU, 1989, Art. 27.1- 27.3).

Las Observaciones Generales de los diferentes Comité de Naciones Unidas abordan dimensiones específicas que se vinculan directamente con las situaciones de pobreza de niñas, niños y adolescentes.

La Observación General N° 5 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1994), menciona en relación a las situaciones de las condiciones de vida de las personas con discapacidad que “las Naciones Unidas han calculado que en el mundo actual hay más de 500 millones de personas con discapacidad. De esa cifra, el 80% viven en zonas rurales de países en desarrollo. El 70% del total se supone que no tiene acceso o tiene acceso limitado a los servicios que necesitan. Por consiguiente, la obligación de mejorar la situación de las personas con discapacidad recae directamente en cada Estado Parte del Pacto. Los medios que se elijan para

promover la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales de ese grupo variarán inevitablemente y en gran medida según los países, pero no hay un solo país en el que no se necesite desarrollar un esfuerzo importante en materia normativa y de programas” (DESC, 1994, S. 8).

A su vez, las Observaciones Generales Nº 4 y Nº 7 de dicho Comité (elaboradas en los años 1994 y 1997 respectivamente), hacen hincapié en la necesidad de que las personas puedan acceder a condiciones de vivienda adecuadas como forma de garantizar sus derechos económicos, sociales y culturales. “Tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores” (DESC, 1994, S. 6). A su vez, en relación a las condiciones que debiera tener una vivienda, dicha Observación menciona que “todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia” (DESC, 1994, S. 8). La Observación General Nº 7 refiere específicamente a las situaciones vinculadas a desalojos forzosos, y al modo particular en que deben garantizarse las mencionadas condiciones de vivienda, aún en caso de falta de pago, desalojo por motivos de seguridad o climáticos (entre otros ejemplos).

La Observación General Nº 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) hace referencia al derecho a una alimentación adecuada. A este respecto, menciona que “el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (DESC, 1999, S. 6); y a su vez expresa que “el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente: la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; [y] la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos” (DESC, 1999, S. 8).

Finalmente, cabe mencionar la recientemente publicada Observación General Nº 21 del Comité de Derechos del Niño, del año 2017, sobre los niños en situación de calle. Dicha Observación General señala, entre otros aspectos, que “un enfoque basado en los derechos del niño garantiza el respeto de la dignidad, la vida, la supervivencia, el bienestar, la salud, el desarrollo, la participación y la no discriminación del niño como titular de derechos” (CRC, 2017, S. 10).

En relación al ordenamiento jurídico interno, es necesario destacar que la Constitución de la República establece algunos principios generales en relación a las condiciones de vida de la población. El Artículo Nº 7 menciona que “los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés

general” (Poder Legislativo, 2004, Art. 7). A su vez, los Artículos N° 40 y N° 41 de la Constitución expresan específicamente la situación de niñas, niños y adolescentes, y el papel del Estado uruguayo en caso de que el entorno familiar no logre proporcionar los cuidados necesarios. “La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad” (Poder Legislativo, 2004, Art. 40). “El cuidado y educación de los hijos para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres. Quienes tengan a su cargo numerosa prole tienen derecho a auxilios compensatorios, siempre que los necesiten. La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como contra la explotación y el abuso” (Poder Legislativo, 2004, Art. 41).

El Código de la Niñez y la Adolescencia, ordenamiento jurídico que adecúa la normativa nacional a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, reconoce los derechos inherentes a toda persona. En su artículo N° 8 menciona que “todo niño y adolescente goza de los derechos inherentes a la persona humana. Tales derechos serán ejercidos de acuerdo a la evolución de sus facultades, y en la forma establecida por la Constitución de la República, los instrumentos internacionales, este Código y las leyes especiales” (Poder Legislativo, 2004, Art. 8). A su vez menciona que por motivos económicos ningún niño, niña o adolescente podrá ser separado de su familia (Artículo N° 12), y que el Estado debe tomar todas las medidas necesarias para suplir cualquier condición que impida el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes (Artículo N° 7).

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley N° 18.308) del año 2008, menciona que se entiende como el ordenamiento territorial al “conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales” (Poder Legislativo, 2008, Art. 3); y a su vez menciona en relación a dicho ordenamiento que “toda persona tiene derecho a que los poderes públicos establezcan un ordenamiento territorial adecuado al interés general, en el marco de los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República (...) y a acceder en condiciones no discriminatorias a equipamientos y servicios de uso público, de acuerdo con las normas existentes” (Poder Legislativo, 2008, Art. 6).

De esta manera queda expresado normativamente que niñas, niños y adolescentes tienen el derecho al máximo aprovechamiento del entorno en el que viven, independientemente de su condición socioeconómica, y tienen el derecho a acceder plenamente a los equipamientos y servicios de uso público.

Todo este conjunto de reglamentaciones permite dar cuenta de la necesidad de que el Estado uruguayo ofrezca respuestas a las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes tomando en cuenta aspectos vinculados a su alimentación, su acceso a los servicios básicos, las condiciones de vivienda y su reacción frente a situaciones que impliquen un desalojo.

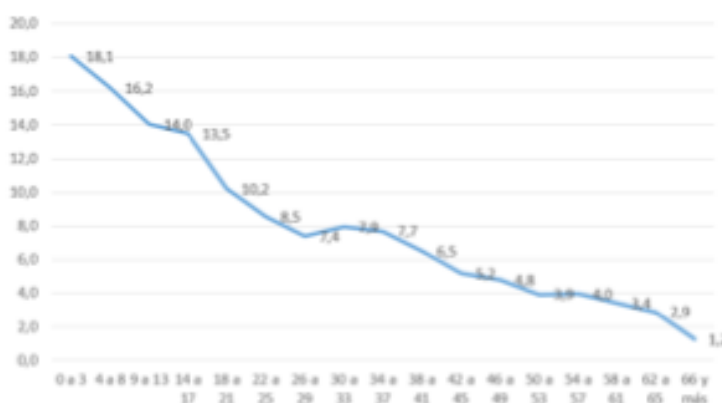
4.A.2. Situación actual de Uruguay en relación a la Pobreza

Si bien en los últimos 12 años se ha reducido en forma considerable el número de personas por debajo de la línea de pobreza, niñas, niños y adolescentes siguen siendo la población mayormente afectada. De acuerdo con los datos procesados por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay (ODNAU-CDNU, 2018), según la Encuesta Continua de Hogares del año 2017, el 15,2% de niñas, niños y adolescentes vive por debajo de la línea de la pobreza económica, mientras que en los adultos esta situación abarca al 5,4% de la población.

El siguiente gráfico (Gráfico 1), expresa la proporción de personas en situación de pobreza por ingreso monetario de acuerdo a las diferentes franjas de edad. De esta manera se evidencia la fuerte acentuación que tiene la pobreza en niñas, niños y adolescentes en relación a las demás etapas vitales.

Gráfico 1 - Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos monetarios, según tramo etario.

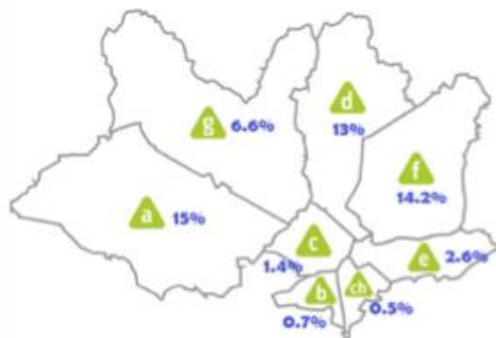
Año 2017



Fuente: ODNAU-CDNU, 2018:37

A esto es necesario añadirle un análisis vinculado al aspecto territorial. 65 de cada 100 niñas, niños y adolescentes que sufren pobreza por ingresos económicos residen en Montevideo y Canelones; y cerca de la mitad de ellos vive en tres municipios de la capital del país (Municipio A, D y F) (Gráfico 2).

Gráfico 2- Porcentaje de niñas, niños y adolescentes por debajo de la línea de la pobreza económica según Municipio de Montevideo en el 2017

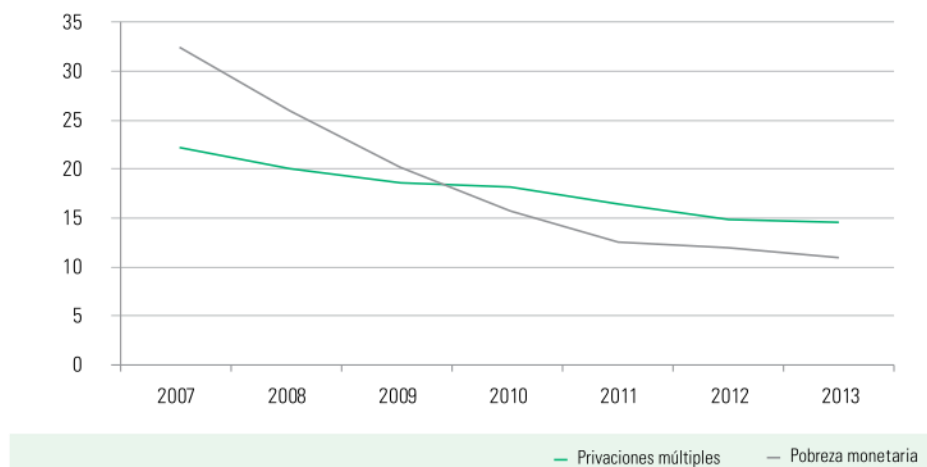


Fuente: ODNAU-CDNU, 2018:39

En el año 2017, 5 de cada 100 hogares en el país (5.2%), se encontraban bajo la línea de la pobreza en términos económicos (64.972 hogares). No obstante, entre aquellos hogares que contaban con al menos un niño, niña o adolescente residiendo en el hogar, la relación se duplicaba llegando a constituir un 10.5% de dichos hogares. Del conjunto de hogares pobres (64.972 estimado), en el 83% reside al menos un niño, niña o adolescente (53.905 estimado). En otras palabras, en 8 de cada 10 hogares que se encuentran bajo la línea de la pobreza residen niñas, niños y adolescentes.

Uruguay también ha experimentado entre los últimos 12 años una disminución en lo que respecta a la pobreza multidimensional, pese a que dicho descenso no es tan pronunciado como en lo que respecta a la pobreza en términos económicos. La pobreza multidimensional (CEPAL-UNICEF, 2017), considera como dimensiones e indicadores las condiciones de vivienda, la nutrición, el acceso al agua potable, el saneamiento, la educación y la información. En la medida en que una de estas dimensiones se encuentra dentro de un umbral de privación, se considera que existe una situación de privación múltiple. A continuación se presenta un gráfico que expresa la evolución que han tenido la pobreza, tanto económica como multidimensional, en los últimos años.

Gráfico 3- Privaciones múltiples moderadas (cepal-unicef) y pobreza monetaria (cepal) de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad).
país, 2006-
porcentajes



Fuente: Cepal - Unicef, 2017: 52

De acuerdo con este estudio, la vivienda es la dimensión que presenta un mayor nivel de carencias en la población de niños, niñas y adolescentes del Uruguay (7,7%), seguida de educación (5,4%).

A su vez la Información Física y Sociodemográfica por Municipio del año 2018, también recopilada por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay en su Informe 2018 (ODNAU-CDNU, 2018), da cuenta de que el porcentaje de viviendas inadecuadas en la capital de Uruguay oscila el 8%, con cifras que llegan a casi el 20% en el Municipio F.

Existe riesgo de derrumbe en 6,3% de las viviendas del Municipio A, en un 5% de las viviendas del Municipio D y en un 7,9% de las viviendas del Municipio F; y en estos Municipios se registra un promedio cercano al 5% de servicio sanitario incompleto y cercano al 8% de situaciones de hacinamiento.

Esta situación de precariedad en las viviendas es un elemento a considerar, especialmente ante las cada vez más frecuentes inclemencias meteorológicas que se traducen en necesidades de respuesta por emergencia (como consecuencias de inundaciones o alertas meteorológicas de diferente índole). A lo largo de los últimos años se ha tenido conocimiento de diferentes situaciones en las que, frente a la necesidad de evacuar la vivienda por inundaciones o emergencias, niñas, niños y adolescentes eran separados de sus familias o alojados en condiciones que no garantizaban sus derechos fundamentales.

El 14.9% de los hogares con niñas, niños y adolescentes por debajo de la línea de la pobreza a nivel país se encuentran en barrios del municipio A de Montevideo, 7.3% en barrios del Municipio G, 13.8% del Municipio D y 14.3% del Municipio F. Por su parte, en el interior de los departamentos del país puede visualizarse una tendencia que se replica también en adultos: los departamentos de Montevideo, Rivera, Artigas y Cerro Largo y Treinta y Tres son los que concentran mayor proporción de hogares con niñas, niños y adolescentes pobres en relación a su población, y muestran proporciones superiores a la media nacional de hogares con niñas, niños y adolescentes bajo la línea de la pobreza.

Si realizamos una mirada a estas situaciones desde la ascendencia étnica, encontramos indicadores aún más preocupantes. En el año 2017 las niñas, niños y adolescentes afrodescendientes que residían en hogares que se situaban por debajo de la línea de la pobreza duplicaban a sus pares no afrodescendientes: 30,6% y 14.5% respectivamente.

Se considera, por lo tanto, sumamente preocupante que la pobreza en Uruguay, pese a haberse reducido significativamente en los últimos años, siga afectando mayoritariamente a la población de niñas, niños y adolescentes. Resulta preocupante que las situaciones de precariedad en materia de vivienda impacten en dicha población de manera pronunciada y que, a su vez, los sistemas de respuesta frente a riesgos y emergencias no siempre contemplen los mecanismos necesarios para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes ante eventualidades.

4.A.3. Recomendaciones vigentes de los organismos internacionales en relación a la Pobreza en Uruguay

Las situaciones mencionadas en los párrafos precedentes han ameritado diferentes recomendaciones por parte de los órganos de monitoreo internacionales. A continuación se mencionan las más relevantes, como modo de visualizar la necesidad urgente de dar respuesta a esta problemática.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en sus Observaciones Finales sobre el Informe Inicial de Uruguay del año 2016 ha mencionado que “le recomienda al Estado parte que incluya en su Ley Nº 17.823 el principio de no discriminación, así como que aumente la protección para niñas y niños con discapacidad con el objeto de garantizar sus derechos y la igualdad de oportunidades para su inclusión familiar, comunitaria y social, y la suficiente dotación de recursos para su efectiva implementación (CRPD, 2016, 18). A su vez, menciona que “observa con preocupación el número de personas con discapacidad que viven en situación de pobreza, especialmente mujeres, niños y personas mayores (...) [y] recomienda al Estado que adopte medidas concretas para garantizar un nivel de vida decente para las personas con discapacidad, y para mitigar el impacto del empobrecimiento por discapacidad, especialmente en grupos en situación de discriminación interseccional, como mujeres, niños y personas mayores con

discapacidad. Lo anterior incluye: garantizar la cobertura de los gastos relacionados con la discapacidad y atender específicamente a las personas con discapacidad en programas y estrategias de reducción de la pobreza” (CRPD, 2016, 59/60).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sus Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay entregadas en el año 2017 menciona que “aún cuando el Comité celebra los importantes avances en la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el Estado parte, le preocupa que la pobreza afecte de manera desproporcionada a la niñez y a la población afrodescendiente, así como a las personas que viven en zonas rurales (...) El Comité recomienda al Estado parte incrementar sus esfuerzos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Para ello, le insta a asegurar que los programas establecidos para tal fin sean implementados con un enfoque de derechos humanos, cuenten con los recursos suficientes para su aplicación, y presenten la debida atención a los grupos más afectados, especialmente niños” (DESC, 2017, 34/35).

Finalmente, el Comité de los Derechos del Niño expresó, en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay del año 2015 que “el Comité está preocupado por que las actitudes discriminatorias y la exclusión social sigan afectando a algunos sectores de la población infantil y, en particular, a los niños con discapacidad, las niñas, los niños que viven en las zonas rurales y remotas, los niños de familias económicamente desfavorecidas y los adolescentes” (CRC, 2015, 23). Del mismo modo, el Comité invita a desarrollar un plan específico que permita abordar las situaciones de pobreza, mencionando que “el Comité recomienda al Estado parte que intensifique la labor para hacer frente de manera sostenida a la todavía elevada tasa de pobreza infantil, entre otras cosas elaborando una estrategia de reducción de la pobreza infantil. El Estado parte debe establecer un marco coherente para determinar las acciones prioritarias contra la exclusión social de los niños, en particular los niños afrodescendientes, los niños con discapacidad, los niños de las zonas rurales y remotas y los niños de familias marginadas y desfavorecidas, que incluya objetivos específicos y mensurables, indicadores claros, plazos, y apoyo económico y material suficiente” (CRC, 2015, 56).

4.A.4. La pobreza en la Agenda 2030

Una de las grandes líneas de trabajo que enmarcan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible tiene relación con la importancia de la eliminación de la pobreza (de hecho, uno de sus objetivos concretamente se propone esto). A continuación se expresan una serie de metas e indicadores contenidos en la Agenda Global 2030 que guardan relación directa con la situación descrita en Uruguay respecto de esta temática.

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Meta	Indicadores
Objetivo 1 - Fin de la pobreza	1.1- De aquí a 2030 erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día)	1.1.1- Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural)
	1.2- De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	1.2.1- Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad. 1.2.2- Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales.
	1.3- Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.	1.3.1- Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables.
	1.4- De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.	1.4.1- Proporción de la población que vive en hogares con acceso a los servicios básicos.
	1.5- De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.	1.5.4- Proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias locales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres.
Objetivo 2 - Hambre cero	2.1- De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.	2.1.1- Prevalencia de la subalimentación. 2.1.2- Prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave entre la población, según la escala de experiencia de inseguridad alimentaria.
	2.2- De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.	2.2.1- Prevalencia del retraso del crecimiento (estatura para la edad, desviación típica <-2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud (OMS)) entre los niños menores de 5 años. 2.2.2- Prevalencia de la malnutrición (peso para la estatura, desviación típica >+2 o <-2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la OMS) entre los niños menores de 5 años, desglosada por tipo (emaciación y sobrepeso).

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Meta	Indicadores
Objetivo 6 - Agua limpia y saneamiento	6.2- De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.	6.2.1- Proporción de la población que utiliza: a) servicios de saneamiento gestionados sin riesgos y b) instalaciones para el lavado de manos con agua y jabón.
Objetivo 10 - Reducción de las desigualdades	10.2- De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.	10.2.1- Proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad.
Objetivo 11 - Ciudades y comunidades sostenibles	11.1- De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, y mejorar los barrios marginales.	11.1.1- Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas.
Objetivo 13 - Acción por el clima	13.1- Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.	13.1.1- Número de personas muertas, desaparecidas y afectadas directamente atribuido a desastres por cada 100.000 personas. 13.1.2- Número de países que adoptan y aplican estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. 13.1.3- Proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias locales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres.

4.A.5. Recomendaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Pobreza para establecer *la infancia como prioridad*

En función de todo lo expuesto, desde las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en función de la promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, se ve indispensable que el Estado uruguayo pueda tomar las medidas necesarias para:

- Garantizar el acceso de todas las familias con niñas, niños y adolescentes a una vivienda digna, con las condiciones indispensables de habitabilidad, acceso a saneamiento y agua potable y asegurando que no existan situaciones de hacinamiento; priorizando la relocalización urgente de familias con viviendas precarias ubicadas en zonas inundables.

- Asegurar una política de renta básica universal por habitante, que permita que las familias con niñas, niños y adolescentes puedan acceder a las condiciones materiales adecuadas para el desarrollo, garantizando las transferencias monetarias necesarias para cubrir dichos parámetros.
- Asegurar que ante situaciones de riesgos o catástrofe, las diferentes unidades ejecutoras de los planes de emergencia (sean del gobierno nacional o de los gobiernos locales), tengan los recursos y conocimientos necesarios para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

4.B. EDUCACIÓN

4.B.1. Panorama normativo internacional y nacional sobre el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes

El derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes ha sido sumamente reconocido, tanto en los instrumentos internacionales como en la legislación nacional.

El Artículo N° 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria” (ONU, 1948, Art. 26.1).

A su vez, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce “el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales” (ONU, 1967, Art. 13.1). Y a su vez menciona que para lograr esto, los Estados deben “proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente” (ONU, 1967, Art. 13.2.e).

La Convención sobre los Derechos del Niño expresa, en su Artículo N° 28 que “los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; d) Hacer que todos los niños dispongan de

información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; y e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.” (ONU, 1989, Art. 28).

La Observación General N° 5 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del año 1994, llama la atención respecto de las responsabilidades de los Estados en la garantía del derecho a la educación de las personas con discapacidad. A este respecto señala, por ejemplo, que “los Estados deben velar por que los profesores estén adiestrados para educar a niños con discapacidad en escuelas ordinarias y se disponga del equipo y el apoyo necesarios para que las personas con discapacidad puedan alcanzar el mismo nivel de educación que las demás personas. Por ejemplo, en el caso de los niños sordos debería reconocerse al lenguaje de gestos como lenguaje al que los niños deberían tener acceso y cuya importancia debería reconocerse debidamente en su entorno social general” (DESC, 1994, S. 35).

A su vez, dicho Comité, en su Observación General N° 13, declara su comprensión del derecho a la educación mencionando que “la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana” (DESC, 1999, S. 1).

En relación con las obligaciones que asume el Estado para la garantía de este derecho, la Observación General N° 13 asume que “debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc. (...) Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación (...). La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados” (DESC, 1999, S. 6).

El Marco de Acción de Dakar de la UNESCO (2000), los Estados se comprometen a “velar porque antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en

situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen” (UNESCO, 2000, 7.2).

En el marco de la UNESCO también podemos reconocer el área de trabajo de la Educación Inclusiva, que se basa en el principio de una educación para todos a lo largo de toda la vida. En este sentido, cabe destacar la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su undécima reunión, celebrada en París, durante el año 1960. En el Artículo N° 4 de dicha Convención, los Estados se comprometen “a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza” (ONU, 1960, Art. 4).

En la Conferencia de las Américas sobre Educación para Todos (Santo Domingo), todos los países de la región se comprometieron, en función de las líneas del acuerdo internacional, a “aumentar la inversión de recursos y el acceso a programas de desarrollo integral de los niños y niñas menores de cuatro años, con un enfoque centrado, principalmente, en la familia y con especial atención a aquellas que están en situación de mayor vulnerabilidad. Sostener los logros alcanzados e incrementar la atención educativa inicial a partir de los cuatro años de edad con estrategias centradas en la familia, la comunidad o centros especializados, especialmente para los niños y niñas en situaciones de desventaja. Mejorar la calidad de los programas de desarrollo integral y educación de la primera infancia (...). Incorporar la educación de jóvenes y adultos a los sistemas educativos nacionales y darle prioridad en las reformas educativas que se realizan, como parte de la responsabilidad central de los gobiernos en la educación básica de su población. Mejorar y diversificar los programas educativos (...). Sostener y ampliar las posibilidades de acceso a la educación básica ya alcanzadas, asegurar que éstas no disminuyan en situaciones de emergencia originadas por desastres naturales o por grave deterioro de las condiciones económicas y sociales. Identificar los grupos aún excluidos de la educación básica por razones individuales, de género, geográficas o culturales y diseñar e implementar programas flexibles, pertinentes e intersectoriales que respondan a sus condiciones y necesidades específicas” (UNESCO, 2000, p.38), entre otros aspectos.

Dentro de las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, también la educación ha ocupado un lugar preponderante. La Observación General N° 1 de dicho Comité desarrolla el Artículo N° 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño (referido a los propósitos de la educación), y señala entre otros aspectos que “el programa de estudios debe guardar una relación directa con el marco social, cultural, ambiental y económico del niño y con sus necesidades presentes y futuras, y tomar plenamente en cuenta las aptitudes en evolución del niño; los métodos pedagógicos deben adaptarse a las distintas necesidades de los distintos niños. La educación también debe tener por objeto velar por que se asegure a cada niño la preparación fundamental para la vida activa y por que ningún niño termine su escolaridad sin contar con los elementos básicos que le permitan hacer frente a las dificultades con las que previsiblemente se

topará en su camino” (CRC, 2001, S. 9). Al mismo tiempo, en relación a los recursos necesarios para llevar adelante estas medidas, el Comité señala que “para ejecutar los planes nacionales integrales de acción destinados a potenciar el cumplimiento del párrafo 1 del artículo 29 se necesitan recursos humanos y financieros hasta el máximo de que se disponga, de conformidad con el artículo 4. Por consiguiente, el Comité considera que la limitación de recursos no justifica que un Estado Parte no adopte ninguna de las medidas necesarias, o las suficientes” (CRC, 2001, S. 28).

También vinculado al fenómeno educativo, la Observación General N° 17 del Comité de Derechos del Niño hace referencia a que “los Estados deben invertir en medidas destinadas a modificar las actitudes culturales generalizadas que otorgan escaso valor a los derechos previstos en el artículo 31. Ello incluye: la sensibilización pública sobre el derecho al juego, la recreación, el descanso, el esparcimiento y la participación en actividades culturales y artísticas de los niños y niñas de todas las edades, y sobre la importancia de todo ello para el disfrute de la infancia, la promoción de un desarrollo óptimo del niño y la creación de entornos de aprendizaje positivos. Medidas para modificar las actitudes negativas generalizadas, en particular respecto de los adolescentes, que imponen restricciones a las oportunidades para el goce de los derechos previstos en el artículo 31” (CRC, 2016, S. 56.b).

Esta Observación General cobra una relevancia fundamental en la medida en que desarrolla lo expresado por el Artículo N° 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que también se encuentra vinculada a lo planteado en el Código de la Niñez y la Adolescencia en su Artículo N° 9. Cabe destacar que esta Observación General (al igual que la Observación General N° 20, que se considerará a continuación), resulta fundamental teniendo en cuenta que la legislación uruguaya reconoce a la educación no formal como un componente del Sistema Educativo. En este sentido, estas Observaciones Generales recuperan el valor que tienen los espacios recreativos, artísticos y culturales en el desarrollo de niñas, niños y adolescentes y comprometen a los Estados con su promoción y sostenimiento.

La Observación General N° 20 del Comité de Derechos del Niño señala la importancia de la educación en la etapa vital de la adolescencia. A este respecto, menciona que “la llegada de la adolescencia puede conllevar la exposición a una serie de riesgos, intensificados o exacerbados por el entorno digital, como el consumo de drogas y las adicciones, la violencia y el maltrato, la explotación sexual o económica, la trata, la migración, la radicalización o el reclutamiento en bandas o milicias. A medida que se acercan a la edad adulta, los adolescentes necesitan la educación y el apoyo adecuados para afrontar problemas locales y mundiales, como la pobreza y la desigualdad, la discriminación, el cambio climático y la degradación ambiental, la urbanización y la migración, el envejecimiento de las sociedades, la presión para tener un buen rendimiento académico y la intensificación de las crisis humanitarias y de seguridad. Crecer en sociedades cada vez más heterogéneas y multiétnicas, producto del aumento de la migración mundial, también requiere una mayor capacidad de comprensión, tolerancia y coexistencia. Es necesario invertir en medidas que fortalezcan la capacidad de los adolescentes para superar o mitigar estos problemas, aborden los

factores sociales que contribuyen a excluirlos y marginarlos, y los preparen para desenvolverse en entornos sociales, económicos y digitales difíciles y cambiantes” (CRC, 2016, S. 12).

En lo que respecta a la dimensión educativa en el ámbito local, en el Código de la Niñez y la Adolescencia, se establece la educación como un derecho que debe ser garantizado por el Estado. El Artículo N° 9 de dicho Código señala que “todo niño y adolescente tiene derecho intrínseco a la vida, dignidad, libertad, identidad, integridad, imagen, salud, educación, recreación, descanso, cultura, participación, asociación, a los beneficios de la seguridad social y a ser tratado en igualdad de condiciones cualquiera sea su sexo, su religión, etnia o condición social” (Poder Legislativo, 2004, Art. 9).

Sin embargo, la normativa nacional que mayor alcance tiene en cuanto a la regulación de la dimensión educativa es la Ley N° 18.437 (Ley General de Educación) del año 2008. Dentro de esta Ley, cabe destacar el compromiso asumido por el Estado para garantizar el acceso a toda la educación en el marco de lo previsto por la misma, cuando menciona que se declara “de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa” (Poder Legislativo, 2008, Art. 1).

En el marco de los aspectos que se señalarán a continuación cabe destacar, además, los siguientes artículos de la mencionada Ley: “es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. A tales efectos, se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica” (Poder Legislativo, 2008, Art. 7); “el Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social” (Poder Legislativo, 2008, Art. 8); y “el Sistema Nacional de Educación, en cualesquiera de sus modalidades contemplará líneas transversales entre las cuales se encuentran: a) la educación en derechos humanos, b) la educación ambiental para el desarrollo humano sostenible, c) la educación artística, d) la educación científica, e) la educación lingüística, f) la educación a través del trabajo, g) la educación para la salud, h) la educación sexual, i) la educación física, la recreación y el deporte. (Poder Legislativo, 2008, Art. 40).

4.B.2. Situación actual de la Educación en Uruguay

La situación actual del sistema educativo ha sido sumamente difundida en el último tiempo generando preocupación en la sociedad tanto por lo que implica las tasas de egreso oportuno del

sistema educativo formal, como en lo que respecta a los resultados en términos de calidad de aprendizajes.

El acceso al sistema educativo ha mejorado considerablemente en el transcurso de los últimos años. Estos datos se visualizan claramente en lo que respecta a los datos de asistencia a educación inicial en niños y niñas entre 3 y 5 años, alcanzando promedios que superan el 90% de cobertura, según los datos procesados por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay (ODNAU-CDNU, 2018), a partir de los datos proporcionados por la DICE del CODICEN. No obstante, es necesario mencionar que aún persisten visibles desigualdades entre las zonas urbanas y rurales que, si bien se han ido reduciendo, continúan existiendo. A continuación se presenta un gráfico (Gráfico 4) que expresa la evolución acontecida en los últimos años a este respecto.

Gráfico 4 - Tasa bruta de asistencia a educación inicial de 3 a 5 años por zona geográfica entre los años 2013 y 2017

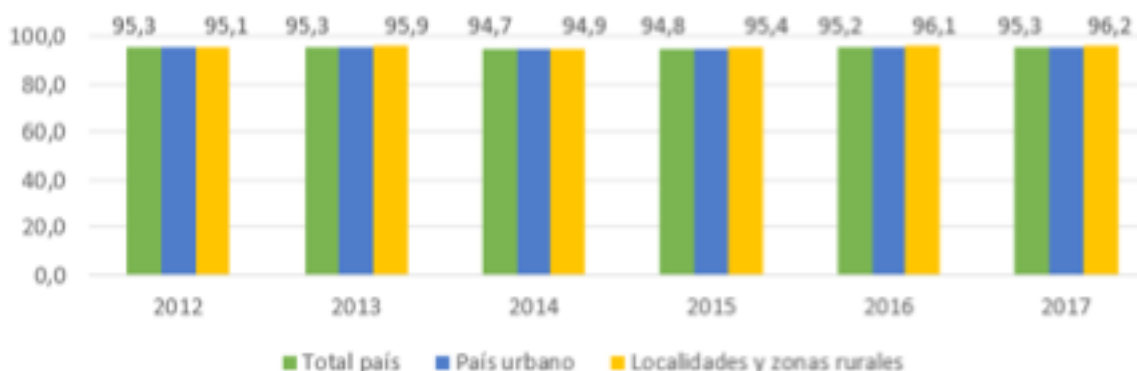


Fuente: ODNAU-CDNU, 2018:91

Las tasas netas de asistencia a la educación primaria también evidencian un marcado aumento en el lapso de los últimos 5 años. En este caso, cabe destacar que no existen diferencias significativas en las situaciones observadas en relación a lo urbano y lo rural; y que en los últimos años las tasas parecieran indicar una mayor cobertura en zonas rurales que en zonas urbanas.

A continuación se presenta un gráfico (Gráfico 5), que muestra esta tasa de asistencia.

Gráfico 5 - Tasa neta de asistencia a educación primaria de 6 a 11 años por zona geográfica - Años 2012 a 2017



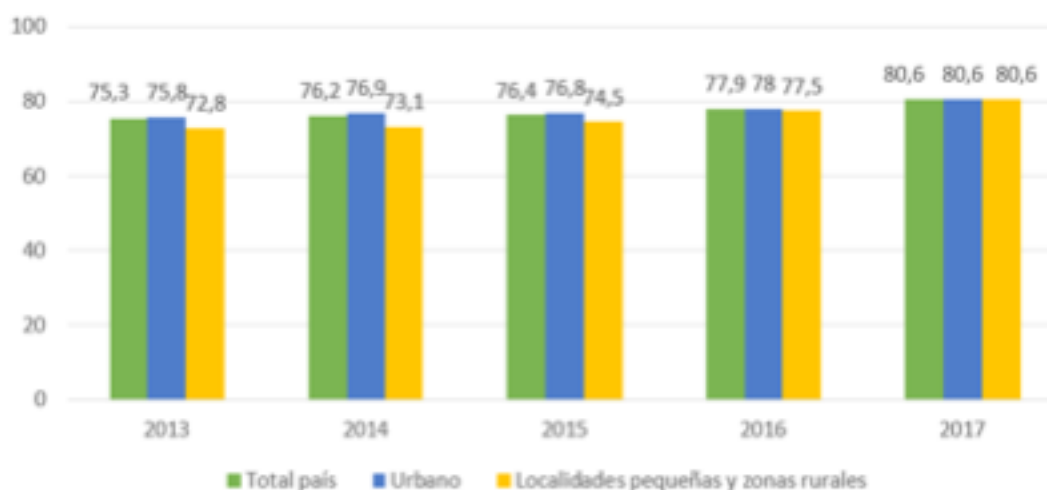
Fuente: ODNAU-CDNU, 2018:93

Sin embargo estas tasas de asistencia se reducen considerablemente cuando se evalúa la situación de la enseñanza media básica en los adolescentes entre 12 y 14 años. Si bien no se registran diferencias en la asistencia en función de la zona geográfica, y si bien se registra un pronunciado aumento en las tasas de asistencia en los últimos años, las mismas aún están por debajo del 80% (Gráfico 6), de acuerdo con la información proporcionada por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay en su Informe Anual 2018 (ODNAU-CDNU, 2018).

Gráfico 6 - Tasa neta de asistencia a educación media básica de 12 a 14 años

por

zona

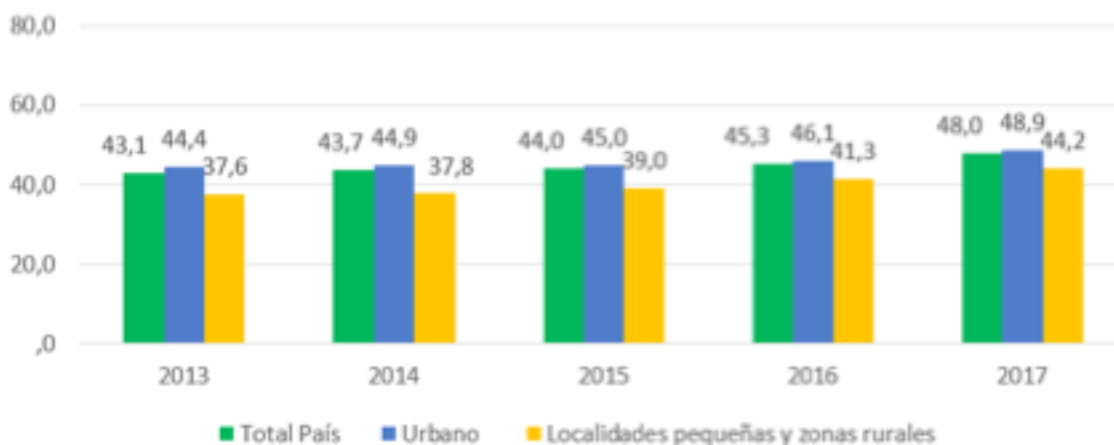


geográfica - Años 2012 a 2017

Fuente: ODNAU-CDNU, 2018: 94

Y este descenso en las tasas de asistencia se manifiesta más fuertemente en lo que respecta a la enseñanza media superior en adolescentes entre 15 y 17 años. Especialmente son preocupantes estas cifras en lo que respecta a la asistencia en zonas rurales, en las que no se alcanza al 45%. El gráfico a continuación (Gráfico 7), muestra esta situación.

Gráfico 7 - Tasa neta de asistencia a educación media superior de 15 a 17 años



por zona geográfica - Años 2013 a 2017

Fuente: ODNAU-CDNU, 2018:95

Los datos relevados por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) a través de su Mirador Educativo evidencian las grandes dificultades que atraviesa el sistema educativo, especialmente en lo que respecta a su tramo final.

La tasa de egreso oportuno de la educación media superior en jóvenes entre 18 y 19 años de edad es del 30,4%. Si se desagrega este promedio nacional por nivel socioeconómico, se evidencia que solamente el 15,3% de los jóvenes de sectores socioeconómicos bajos logran finalizar oportunamente la educación media superior.

Si bien, como se mencionaba anteriormente, este indicador ha mejorado de forma sustantiva en los últimos años, aún continúa muy por debajo de los niveles aceptables en términos de garantía de derechos, e incluso por debajo de las Metas Educativas establecidas por el Estado uruguayo a partir de la Agenda de Desarrollo Sostenible.

En lo que respecta a la educación no formal, cabe destacar que en Uruguay existe una oferta variada de propuestas amparadas, como se mencionaba anteriormente, en la Ley General de Educación. Según se señala en el Informe “Panorama de la educación. 2015” de la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la oferta incluye desde “capacitaciones laborales específicas, hasta programas de educación para la vida y ciudadanía para las diferentes esferas de la vida social que lo demandan, independientemente de las trayectorias educacionales formales” (MEC, 2017).

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

En relación a indicadores de cobertura, matrícula y asistencia; el informe destaca que si bien no se cuenta con información desagregada, el número de personas inscriptas en cursos y/o propuestas sin continuidad educativa o educación no formal a 2015 estaría ascendiendo un total de 130.714 personas. La oferta educativa se concentra mayormente en instituciones del área privada (92.7%), las cuales acumulan el 89% de los cursos o programas que se imparten. Paralelamente, y atención a la dimensión territorial, 67% de estos últimos se desarrollan en Montevideo y el 33% en el interior del país (MEC: 2017).

Cabe destacar la importancia que adquieren los espacios de educación no formal en el marco del acceso a la cultura, y en el marco de la promoción del juego, la recreación y el deporte. Todos estos aspectos, garantizados por la normativa tanto nacional como internacional, se encuentran vinculados a la dimensión educativa y son desarrollados tanto en el ámbito de la educación formal como en el marco de las instituciones y propuestas de educación no formal.

4.B.3. Recomendaciones vigentes de los organismos internacionales en relación a la Educación en Uruguay

La situación de la educación en Uruguay ha ameritado la atención de los Órganos de Tratado de Naciones Unidas, quienes destinaron muchas de sus recomendaciones a esta problemática.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó al Estado uruguayo en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay que “elabore una estrategia amplia destinada a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños para superar las actitudes patriarcales y estereotipadas basadas en el género en relación con el papel y la responsabilidad de las mujeres y los hombres en la familia, en el sistema educativo, en el lugar de trabajo y en la sociedad en general” (CEDAW, 2016, 18.a). Esta recomendación se encuentra directamente vinculada con la necesidad del Estado uruguayo de potenciar sus líneas transversales de trabajo, especialmente en lo que implica la educación en derechos humanos y la educación sexual.

A su vez, este Comité se encuentra preocupado por “la alta tasa de deserción escolar entre las niñas en la educación formal, principalmente debido a los embarazos precoces, en especial en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas. Las adolescentes afrouruguayas se ven afectadas de manera desproporcionada y hay una falta de información sobre las medidas adoptadas para hacer frente a esta situación” (CEDAW, 2016, 31.a). A su vez el Comité también manifiesta su preocupación por “las deficiencias en la educación adecuada a la edad sobre la salud sexual y reproductiva y los derechos conexos [y] la falta de medidas para aumentar el acceso a la educación para las mujeres afrodescendientes” (CEDAW, 2016, 31.d y 31.e).

En relación a estos aspectos, recomienda al Estado uruguayo que “aplique estrategias eficaces para hacer frente a la elevada tasa de embarazos precoces y de deserción escolar y adopte medidas, como la concesión de becas, para asegurar la retención y facilitar la reincorporación de las madres jóvenes a la escuela, especialmente para las mujeres y niñas afrodescendientes y de zonas rurales y mujeres que viven en zonas urbanas desfavorecidas (...) realice evaluaciones periódicas de la educación sexual en el sistema educativo nacional con el objetivo de garantizar una educación adecuada a la edad en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos” (CEDAR, 2016, 32.a y 32.d).

La situación de la población afrodescendiente ha sido también una preocupación para el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Dicho Comité en el año 2017, en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º combinados del Uruguay señaló su preocupación por “la persistente disparidad en los logros educativos entre las personas afrodescendientes en comparación con el resto de la población. Preocupa también al Comité la brecha de desigualdad en las tasas de la educación media y el limitado acceso que tienen los jóvenes afrodescendientes a la educación terciaria” (CERD, 2017, 20).

Respecto a esta situación, dicho Comité “recomienda al Estado parte que redoble sus esfuerzos para garantizar el disfrute del derecho a la educación sin ningún tipo de discriminación a la población afrodescendiente. En particular, le recomienda que adopte medidas especiales dirigidas a la población afrodescendiente -especialmente a los adolescentes afrodescendientes- a fin de corregir las disparidades en los logros educativos, reducir los altos índices de deserción escolar y promover el acceso a la educación terciaria” (CERD, 2017, 21).

En sus Observaciones finales sobre el informe inicial del Uruguay del año 2016, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad manifestó su preocupación por el hecho de que “no exista una política integral de educación inclusiva y que prevalezca la educación especial y segregada a todos los niveles con evaluaciones basadas en las discapacidades de las personas. También le preocupa que no exista una formación en la educación inclusiva para maestros, impidiendo la transición a un sistema de educación inclusivo” (CRPD, 2016, 51).

Respecto a esto, el Comité recomienda al Estado uruguayo que “implemente un plan con una hoja de ruta para una transición hacia la educación inclusiva de calidad, a todo nivel hasta el superior, capacitando a docentes y disponiendo de los apoyos y recursos necesarios, tales como el Braille y la lengua de señas y en particular que se tome en cuenta a las personas con discapacidad intelectual o psicosocial. Le recomienda también que desarrolle e integre los derechos de las personas con discapacidad como elemento obligatorio en la formación de docentes y adoptar una política de no rechazo para la admisión de estudiantes con discapacidad” (CRPD, 2016, 52).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el año 2017 publicó sus Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. Además de señalar, en sus recomendaciones 32 y 33 el impacto que el trabajo infantil puede tener en la culminación de la educación primaria y secundaria, menciona su preocupación “por las persistentes y significativas desigualdades en cuanto al acceso y logros educativos, que afecta particularmente a niños afrodescendientes y niños procedentes de los grupos socioeconómicos más desfavorecidos. Le preocupan especialmente los muy altos índices de abandono escolar, particularmente en la educación secundaria y que, a pesar de los esfuerzos realizados, la educación inclusiva para los niños con discapacidad aún sea limitada” (DESC, 2017, 57).

En relación a este planteo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales refuerza recomendaciones realizadas en períodos anteriores, y exhorta al Estado uruguayo a “intensificar sus esfuerzos para reducir las diferencias en materia de acceso y logros educativos, especialmente entre los niños afrodescendientes y los niños pertenecientes a familias de bajos ingresos, a fin, entre otros, de promover su movilidad social. El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas efectivas que aborden de manera prioritaria los factores que contribuyen al abandono escolar y repetición en la educación secundaria, particularmente entre los grupos marginados y desfavorecidos. Asimismo, le recomienda que intensifique sus esfuerzos para asegurar la educación inclusiva para los niños con discapacidad” (DESC, 2017, 58).

Finalmente, cabe recuperar las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo durante el año 2015 por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. En sus Observaciones señala su preocupación por “la elevada tasa de abandono en las escuelas secundarias y el hecho de que los niños en situaciones de vulnerabilidad, los niños que viven en zonas rurales y remotas y los niños afrodescendientes sigan sufriendo discriminación en el sistema educativo y tengan una tasa de graduación muy baja. También le inquieta que las condiciones económicas y la falta de capacitación de los maestros continúen incidiendo de manera negativa en la calidad de la educación de todos los niños” (CRC, 2015, 57)

Y a partir de esta preocupación, recomienda al Estado uruguayo que “siga procurando asignar suficientes recursos financieros para el desarrollo y el mejoramiento del sistema nacional de educación; [que] adopte medidas concretas con miras a garantizar la igualdad de acceso a una educación de calidad para todos los niños, en particular los niños en situaciones de vulnerabilidad, los niños que viven en zonas rurales y remotas y los niños afrodescendientes; [que] aplique una estrategia integral para abordar los factores que contribuyen a la repetición de cursos y al abandono escolar y vele por que todos los niños terminen sus estudios, en particular los niños en situaciones de vulnerabilidad, los niños que viven en zonas rurales y remotas y los niños afrodescendientes; [y que] prosiga su labor para fortalecer la capacitación de los maestros y mejorar sus condiciones laborales, a fin de alentarlos a ofrecer una educación de calidad.” (CRC, 2015, 58).

4.B.4. La educación en la Agenda 2030

La situación educativa también forma parte de la agenda de desarrollo sostenible. A continuación se presentan las principales metas e indicadores que se vinculan con los aspectos señalados anteriormente.

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Meta	Indicadores
Objetivo 4 - Educación de calidad	4.1- De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.	4.1.1- Proporción de niñas, niños y adolescentes que, a) en los cursos segundo y tercero, b) al final de la enseñanza primaria, y c) al final de la enseñanza secundaria inferior, han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en i) lectura y ii) matemáticas, desglosada por sexo.
	4.2- De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.	4.2.2- Tasa de participación en el aprendizaje organizado (un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria), desglosada por sexo.

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Meta	Indicadores
Objetivo 13 - Acción por el clima	4.5- De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.	4.5.1- Índices de paridad (entre mujeres y hombres, zonas rurales y urbanas, quintiles de riqueza superior e inferior y grupos como discapacitados, los pueblos indígenas y los afectados por los conflictos a medida que se disponga de datos), para todos los indicadores educativos de esta lista que puedan desglosarse.
	4.a- Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.	4.a.1- Proporción de escuelas con acceso a a) electricidad, b) internet con fines pedagógicos, c) computadoras con fines pedagógicos, d) infraestructura y materiales adaptados a los estudiantes con discapacidad, e) suministro básico de agua potable, f) instalaciones de saneamiento básicas separadas por sexo, y g) instalaciones básicas para el lavado de manos.
	13.3- Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.	13.3.1- Número de países que han incorporado la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana en los planes de estudios de la enseñanza primaria, secundaria y terciaria.

4.B.5. Recomendaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Educación para establecer *la infancia como prioridad*

A partir de lo expuesto en los puntos precedentes, en relación a la situación de la educación en Uruguay, las organizaciones de la sociedad civil de infancia recomiendan al Estado uruguayo los siguientes aspectos:

- Es imprescindible buscar diversos caminos para favorecer la continuidad de las trayectorias educativas a través de la acreditación de saberes desarrollados en espacios reconocidos de educación no formal; y permitir mayores conexiones entre ambos recorridos educativos para favorecer la continuidad y revinculación al sistema educativo formal.
- Se ve necesario reforzar el sistema de becas y otorgamiento de recursos económicos a estudiantes de sectores vulnerables, a fin de que pueda revertirse la gran desigualdad en las tasas netas de asistencia y de egreso oportuno del sistema educativo formal.
- Es imprescindible incluir en la formación docente el trabajo interdisciplinar, así como aspectos que hacen a la formación en derechos de niñas, niños y adolescentes y los procesos de participación.
- También es necesario dotar de mayores recursos humanos y económicos a los centros educativos, especialmente aquellos que se encuentran en contextos de vulnerabilidad social, para

que puedan contar con equipos interdisciplinarios de acompañamiento a los niñas, niños y adolescentes.

- Urge garantizar la implementación efectiva de las líneas transversales contemplados en la Ley General de Educación; especialmente la Educación en derechos humanos, la educación ambiental, la educación artística, la educación para la salud, la educación sexual y la educación física, la recreación y el deporte.
- Urge implementar los consejos de participación previstos en la Ley General de Educación en Educación Primaria, con representación genuina de niñas, niños y adolescentes, y la comunidad educativa (padres, madres, adultos referentes).
- Avanzar en la implementación de políticas de Educación Inclusiva, y de los compromisos asumidos por el Estado uruguayo que se derivan de la ratificación de los diversos tratados y normativas internacionales.

4.C. SALUD

4.C.1. Panorama normativo internacional y nacional sobre el derecho de niñas, niños y adolescentes a la salud

El acceso a la salud y las diferentes aristas que implica han sido abordadas en los diferentes tratados internacionales y en el sistema interamericano.

El Artículo N° 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos expresa que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar” (ONU, 1948, Art. 25).

A su vez, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; y d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad” (ONU, 1967, Art. 12).

En la Convención sobre los Derechos del Niño, se hace referencia a que “los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios” (ONU, 1989,

Art. 24.1). A su vez, la Convención hace referencia a que, entre otras medidas, los Estados parte deberán “desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y a la educación y servicios en materia de planificación de la familia” (ONU, 1989, Art. 24.2.f).

La Observación General Nº 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales menciona que el derecho a la salud es “un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional” (ONU, 2000, S. 11).

A su vez, dicha Observación General hace referencia a que “la disposición relativa a “la reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños” (apartado a) del párrafo 2 del artículo 12) se puede entender en el sentido de que es preciso adoptar medidas para mejorar la salud infantil y materna, los servicios de salud sexuales y genésicos, incluido el acceso a la planificación de la familia, la atención anterior y posterior al parto, los servicios obstétricos de urgencia y el acceso a la información, así como a los recursos necesarios para actuar con arreglo a esa información” (ONU, 2000, S. 14).

La Observación General Nº 4 del Comité de los Derechos del Niño señala, en relación a la salud de las y los adolescentes, que “los Estados Partes no han prestado suficiente atención, en cumplimiento de las obligaciones que les impone la Convención, a las preocupaciones específicas de los adolescentes como titulares de derechos ni a la promoción de su salud y desarrollo. Esta ha sido la causa de que el Comité adopte la siguiente observación general para sensibilizar a los Estados Partes y facilitarles orientación y apoyo en sus esfuerzos para garantizar el respeto, protección y cumplimiento de los derechos de los adolescentes, incluso mediante la formulación de estrategias y políticas específicas” (ONU, 2003, S. 3).

También, en dicha Observación General, el Comité de los Derechos del Niño señala su preocupación porque “los matrimonios y embarazos precoces constituyan un importante factor en los problemas sanitarios relacionados con la salud sexual y reproductiva, con inclusión del VIH/SIDA. En varios Estados Partes siguen siendo todavía muy bajas tanto la edad mínima legal para el matrimonio como la edad efectiva de celebración del matrimonio, especialmente en el caso de las niñas. Estas preocupaciones no siempre están relacionadas con la salud, ya que los niños que contraen matrimonio, especialmente las niñas se ven frecuentemente obligadas a abandonar la enseñanza y quedan al margen de las actividades sociales. Además, en algunos Estados Partes los niños casados se consideran legalmente adultos aunque tengan menos de 18 años, privándoles de todas las medidas especiales de protección a que tienen derecho en virtud de la Convención. El Comité recomienda firmemente que los Estados Partes examinen y, cuando sea necesario,

reformen sus leyes y prácticas para aumentar la edad mínima para el matrimonio, con o sin acuerdo de los padres, a los 18 años tanto para las chicas como para los chicos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha hecho una recomendación similar (Observación General N° 21 de 1994)” (ONU, 2003, 20).

En relación al derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, la Observación General N° 15 del Comité de los Derechos del Niño señala la “importancia del interés superior del niño como fundamento de todas las decisiones que se adopten con respecto al tratamiento que se dispense, niegue o suspenda a todos los niños. Los Estados deben establecer procedimientos y criterios para orientar a los trabajadores sanitarios en la determinación del interés superior del niño en la esfera de la salud” (ONU, 2013, 14).

A su vez, dicha Observación General señala la importancia de atender a las problemáticas específicas que puede implicar la salud a lo largo de todo el ciclo de la infancia. Al respecto, se menciona que “la infancia es un período de crecimiento constante que va del parto y la lactancia a la edad preescolar y la adolescencia. Cada fase reviste importancia en la medida en que comporta cambios diversos en el desarrollo físico, psicológico, emocional y social, así como en las expectativas y las normas. Las etapas del desarrollo del niño son acumulativas; cada una repercute en las etapas ulteriores e influye en la salud, el potencial, los riesgos y las oportunidades del niño. Entender la trayectoria vital es decisivo para apreciar la manera en que los problemas de salud de la infancia afectan a la salud pública en general” (ONU, 2013, 20).

A su vez existe una Observación General emitida de forma conjunta. Se trata de la Recomendación General N° 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y la Observación General N° 18 del Comité de los Derechos del Niño del año 2014.

Esta Observación hace referencia a la obligación asumida por los Estados parte respecto de “establecer un marco jurídico bien definido para garantizar la protección y promoción de los derechos humanos. Un primer paso importante a tal efecto es la incorporación de los instrumentos en los marcos jurídicos nacionales. Ambos Comités resaltan que la legislación dirigida a eliminar las prácticas nocivas debe incluir medidas adecuadas de presupuestación, aplicación, supervisión y de carácter coercitivo” (ONU, 2014, 12). Asimismo, para la comprensión de dicha Observación, define a las prácticas nocivas como “prácticas y formas de conducta persistentes que se fundamentan en la discriminación por razón de sexo, género y edad, entre otras cosas, además de formas múltiples o interrelacionadas de discriminación que a menudo conllevan violencia y causan sufrimientos o daños físicos o psíquicos. El daño que semejantes prácticas ocasionan a las víctimas sobrepasa las consecuencias físicas y mentales inmediatas y a menudo tiene el propósito o el efecto de menoscabar el reconocimiento, disfrute o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres y los niños” (ONU, 2014, 15).

En los aspectos referidos a la salud de la población, la Constitución de la República establece que “el Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene

públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país” (Poder Legislativo, 2004, Art. 44).

El Código de la Niñez y la Adolescencia establece, dentro de sus derechos esenciales establecidos en el Artículo Nº 9 que “todo niño y adolescente tiene derecho intrínseco a la vida, dignidad, libertad, identidad, integridad, imagen, salud, educación, recreación, descanso, cultura, participación, asociación, a los beneficios de la seguridad social y a ser tratado en igualdad de condiciones cualquiera sea su sexo, su religión, etnia o condición social” (Poder Legislativo, 2004, Art. 9).

A su vez, el Artículo Nº 11 bis de dicho Código establece que “todo niño, niña o adolescente tiene derecho a la información y acceso a los servicios de salud, inclusive los referidos a la salud sexual y reproductiva, debiendo los profesionales actuantes respetar la confidencialidad de la consulta y ofrecerle las mejores formas de atención y tratamiento cuando corresponda. De acuerdo a la edad del niño, niña o adolescente se propenderá a que las decisiones sobre métodos de prevención de la salud sexual u otros tratamientos médicos que pudieran corresponder, se adopten en concurrencia con sus padres u otros referentes adultos de su confianza, debiendo respetarse en todo caso la autonomía progresiva de los adolescentes. En caso de existir riesgo grave para la salud del niño, niña o adolescente y no pudiera llegarse a un acuerdo con éste o con sus padres o responsables del mismo en cuanto al tratamiento a seguir, el profesional podrá solicitar el aval del Juez competente en materia de derechos vulnerados o amenazados de niñas, niños y adolescentes, quien a tales efectos deberá recabar la opinión del niño, niña o adolescente, siempre que sea posible” (Poder Legislativo, 2004, Art. 9).

En relación con otros aspectos vinculados al ámbito de la salud, el Código de la Niñez y la Adolescencia establece que “el Juez podrá ordenar la aceptación de niños y adolescentes en centros residenciales especializados de atención a adicciones de drogas y alcohol, sea en régimen de tiempo completo, ambulatorio o semiambulatorio. Tratándose de adolescentes se requerirá su conformidad; en caso de niños será necesario el consentimiento de sus padres o responsables y se oír previamente al niño. En todos los casos se deberá proporcionar defensor al niño o adolescente, tomar declaración salvo imposibilidad, oír preceptivamente al Ministerio Público, tomar declaración a los padres o responsables, y recabar los informes técnicos correspondientes” (Poder Legislativo, 2004, Art. 122).

La Ley Nº 18.211 (Ley del Sistema Nacional Integrado de Salud) del año 2007 establece que el Sistema Nacional Integrado de Salud tiene, entre otros, los siguientes objetivos: “alcanzar el más alto nivel posible de salud de la población mediante el desarrollo integrado de actividades dirigidas a las personas y al medio ambiente que promuevan hábitos saludables de vida, y la participación en todas aquellas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población (...) [y] promover el desarrollo profesional continuo de los recursos humanos para la salud, el trabajo en equipos interdisciplinarios y la investigación científica” (Poder Legislativo, 2007, Art. 4.a y 4.f)

En relación a los derechos y obligaciones de los pacientes y usuarios de los servicios de salud, la Ley N° 18.335 expresa que “toda persona tiene derecho a acceder a una atención integral que comprenda todas aquellas acciones destinadas a la promoción, protección, recuperación, rehabilitación de la salud y cuidados paliativos, de acuerdo a las definiciones que establezca el Ministerio de Salud Pública” (Poder Legislativo, 2007, Art. 6). A su vez, todo paciente tiene derecho a un trato respetuoso y digno, el cual comprende entre otros aspectos el hecho de “ser respetado en todas las instancias del proceso de asistencia, en especial recibir un trato cortés y amable, ser conocido por su nombre, recibir una explicación de su situación clara y en tiempo y ser atendido en los horarios de atención comprometidos” (Poder Legislativo, 2007, Art. 17.a).

La Ley N° 18.426 (Defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva) del año 2008 indica que “el Estado garantizará condiciones para el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población. A tal efecto, promoverá políticas nacionales de salud sexual y reproductiva, diseñará programas y organizará los servicios para desarrollarlos” (Poder Legislativo, 2008, Art. 1). A su vez, estas políticas y programas tienen, entre otros, los siguientes objetivos: “universalizar en el nivel primario de atención la cobertura de salud sexual y reproductiva, fortaleciendo la integralidad, calidad y oportunidad de las prestaciones con suficiente infraestructura, capacidad y compromiso de los recursos humanos y sistemas de información adecuados (...); asegurar el respeto a los derechos sexuales y reproductivos de las personas institucionalizadas o en tratamiento asistencial, como parte de la integralidad bio-sico-social de la persona; capacitar a las y los docentes de los ciclos primario, secundario y terciario para la educación en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos como parte de una ciudadanía plena y en el respeto de los valores de referencia de su entorno cultural y familiar; e impulsar en la población la adopción de medidas de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad y estimular la atención institucional de los temas prioritarios en salud sexual y reproductiva” (Poder Legislativo, 2008, Art. 2).

A su vez, en el marco del análisis de la normativa vigente respecto de la salud de niñas, niños y adolescentes en el marco de la República Oriental del Uruguay es necesario reconocer la existencia de la Ley N° 18.987 (Ley sobre interrupción voluntaria del embarazo). En esta Ley se establece que “el Estado garantiza el derecho a la procreación consciente y responsable, reconoce el valor social de la maternidad, tutela la vida humana y promueve el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población” (Poder Legislativo, 2012, Art. 1). A su vez, respecto de la situación específica de las mujeres adolescentes que se encuentren en esta situación, dicha Ley menciona que “en los casos de mujeres menores de 18 años no habilitadas, el médico ginecólogo tratante recabará el consentimiento para realizar la interrupción del embarazo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 bis de la Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004, en la redacción dada por el artículo 7° de la Ley N° 18.426, de 1° de diciembre de 2008. Cuando por cualquier causa, se niegue el asentimiento o sea imposible obtenerlo de quien debe prestarlo, la adolescente podrá presentarse con los antecedentes producidos por el equipo médico actuante

ante el Juez competente. El Juez deberá resolver en un plazo máximo de tres días corridos contados a partir de la presentación ante la sede, respecto a si el consentimiento ha sido expresado en forma espontánea, voluntaria y consciente. A tal efecto, el Juez convocará a la adolescente y al Ministerio Público, para oírlos y recabar su consentimiento para la interrupción del embarazo, conforme a lo previsto en el artículo 8° del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004). El procedimiento será verbal y gratuito. Son jueces competentes para entender en las causas que se sustancien por la aplicación del presente artículo, los Jueces Letrados de Familia Especializados en Montevideo y los Jueces Letrados de Primera Instancia con competencia en materia de familia especializada, en el interior del país” (Poder Legislativo, 2012, Art. 7)

Finalmente, resta hacer mención a la Ley N° 19.529 (Ley de salud mental). Dicha Ley, “tiene por objeto garantizar el derecho a la protección de la salud mental de los habitantes residentes en el país, con una perspectiva de respeto a los derechos humanos de todas las personas y particularmente de aquellas personas usuarias de los servicios de salud mental en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud” (Poder Legislativo, 2018, Art. 1). Sin embargo, los artículos de esta Ley que hacen referencia a la situación específica de niñas, niños y adolescentes se limitan al Artículo N° 14, en el que se menciona la importancia de la continuidad educativa de aquellos que se encuentren en algún tipo de intervención como consecuencia de su trastorno; en el Artículo N° 23, que hace referencia al consentimiento de los padres, madres y/o tutores del niño, niña o adolescente para la intervención que se deba realizar; y en el Artículo N° 34, referido a la hospitalización involuntaria de niñas, niños y adolescentes y las condiciones que deben cumplirse para que el juez pueda determinarla.

4.C.2. Situación actual de Uruguay en relación al acceso de niñas, niños y adolescentes a la salud

Actualmente Uruguay posee una alto porcentaje de cobertura en lo que respecta al acceso de la población a los servicios de salud. Uno de los indicadores que da cuenta de las condiciones de salubridad de la población en su conjunto y de la infancia en particular, guarda relación con la tasa de mortalidad infantil, que centra su atención en las muertes ocurridas antes del primer año de edad. Los datos extraídos de las Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud Pública, procesados por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay (ODNAU-CDNU, 2018), marcan una fuerte tendencia decreciente para los últimos años en la tasa de mortalidad infantil, que se ubica hacia 2017 en 6,5 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos. Este resultado representa el registro más bajo registrado históricamente para nuestro país, y se encuentra entre las más bajas de América Latina.

Dentro de estos muy buenos registros nacionales, cabe destacar que existe una gran disparidad entre los diferentes departamentos. Florida, Cerro Largo y Tacuarembó presentan los

índices más preocupantes de mortalidad infantil, con cifras cercanas a 10 defunciones menores a un año por cada 1000 nacidos vivos.

Por otra parte, la tasa de mortalidad neonatal temprana presenta, para los departamentos de Durazno y Treinta y Tres, cifras que se encuentran cercanas a duplicar el promedio nacional, con 6,7 y 5,3 muertes cada 1000 nacimientos vivos respectivamente. La tasa de mortalidad postneonatal muestra que Tacuarembó y Rocha poseen los indicadores más altos, con 4,9 y 4,2 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos.

Como se mencionaba anteriormente, el embarazo adolescente continúa siendo una de las grandes preocupaciones que Uruguay atraviesa en términos de salud sexual y reproductiva. Si bien la cifra ha descendido durante los últimos años, aún se registra un alto porcentaje de embarazos en mujeres menores de 19 años de edad (cabe destacar que los rangos de edad comprendidos por el Ministerio de Salud para la elaboración de sus estadísticas, van desde los 10 a los 14 años; y desde los 15 hasta los 19 años). De acuerdo con los datos del Ministerio de Salud Pública procesados por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay (ODNAU-CDNU, 2018), en el año 2017, los embarazos adolescentes alcanzaron la cifra de 5.463; de este total de embarazos un 80% fueron no deseados. En lo que respecta a las niñas menores de 14 años de edad, durante el año 2018, los datos arrojados por el Ministerio de Salud registraron un total de 98 casos. Si bien esto implica una disminución significativa respecto de los 122 casos registrados durante el año 2017; la cifra es igualmente elevada.

Los estudios realizados por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en el Atlas social demográfico de la desigualdad, marcan la desigualdad que aún existe entre las adolescentes que viven en las zonas con necesidades básicas satisfechas respecto de aquellas que viven en zonas de mayor vulnerabilidad social, y adolescentes afrodescendientes.

A su vez, se han registrado denuncias en los últimos años que dan cuenta de que si bien existen servicios universales, ello no necesariamente se ha traducido en el acceso efectivo a la salud sexual y reproductiva, especialmente en las zonas rurales o las localidades alejadas a las capitales departamentales (a modo de ejemplo, en las ciudades de Mercedes, Young y Castillos, en el año 2017, existía un 100% de profesionales que alegaban objeción de conciencia para la aplicación de la interrupción voluntaria del embarazo).

Por otro lado, resulta significativo presentar la situación de los suicidios de niñas, niños y adolescentes en Uruguay. Los suicidios se encuentran relevados por el Sistema de Gestión de la Seguridad pública del Ministerio del Interior. Se conoce que durante el período 2002-2014 se registraron 2488 suicidios en Montevideo, de los cuales 15 referían de menores de 15 años.

Por otra parte, el Ministerio de Salud Pública cuenta con una publicación del año 2009 donde analiza datos referentes a suicidios de niñas, niños y adolescentes de entre 10 y 24 años para dicho período, identificando un total de 79 hechos, focalizados en jóvenes varones (83,5% del total), y en la franja etaria de 20 a 24 años de edad (68,3%). Esto da cuenta de la relevancia que adquiere la

atención por parte del sistema de salud a estos sectores de la población en caso de requerir asistencia psicológica.

En lo que respecta a la Ley N° 19.529 (Ley de Salud Mental), además de lo presentado en el apartado anterior, resulta sumamente preocupante la falta de recursos humanos específicos para la atención de la salud mental de niñas, niños y adolescentes; tanto en lo que respecta a la distribución de dichos recursos humanos en el territorio nacional; como en lo que respecta al primer nivel de asistencia de salud; y los mecanismos de respuesta para el acceso a dichos profesionales en el ámbito del sistema mutual. A su vez, se encuentran registros de diversos estudios provenientes del ámbito académico que muestran la escasez de tratamientos integrales para las situaciones de salud mental de niñas, niños y adolescentes, que se presenten como alternativas a la medicalización.

4.C.3. Recomendaciones vigentes de los organismos internacionales en relación a la Salud de niñas, niños y adolescentes en Uruguay

Las problemáticas planteadas en relación a la situación de Uruguay fueron también percibidas por diferentes organismos internacionales en sus evaluaciones correspondientes al Estado uruguayo.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer expresó en el año 2016 su preocupación “por la elevada tasa de embarazos precoces, especialmente entre las mujeres afrouuguayas y las que viven en zonas rurales y zonas urbanas desfavorecidas” (CEDAW, 2016, 35). En relación a este aspecto, dicho Comité recomendó al Estado uruguayo que “evalúe la disponibilidad en todo el país de servicios de salud sexual y reproductiva a fin de detectar las provincias y los municipios subatendidos, y de garantizar una financiación adecuada; adopte medidas para asegurar que las mujeres tengan acceso al aborto legal y cuidados posteriores (...), e imparta educación escolar adecuada a la edad sobre salud sexual y reproductiva y garantice el acceso asequible a los servicios de asesoramiento e información sobre los derechos sexuales y reproductivos de las niñas y los niños adolescentes” (CEDAW, 2016, 36.a, 36.b, 36.c).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió recomendaciones sumamente similares en sus Observaciones del año 2017, cuando expresó su preocupación por “las altas tasas de embarazo adolescente, debido en parte a la falta de servicios de salud sexual y reproductiva e información adecuados para prevenir embarazos no deseados” (DESC, 2017, 50.c); y recomendó al Estado uruguayo que “intensifique sus esfuerzos para garantizar la accesibilidad y disponibilidad de los servicios de salud sexual y reproductiva para todas las mujeres y adolescentes, especialmente en zonas rurales; se asegure que el ejercicio de la objeción de conciencia no sea un obstáculo para que las mujeres tengan acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, particularmente a la interrupción voluntaria del embarazo (...); y redoble sus esfuerzos para reducir

las altas tasas de embarazos de adolescentes, especialmente entre aquellas familias de bajos ingresos, entre otros, asegurando que los programas escolares sobre salud sexual y reproductiva sean apropiados a cada edad y sean debidamente implementados” (DESC, 2017, 51.a, 51.b, 51.c).

El Informe hemisferico sobre violencia sexual y embarazo infantil en los Estados Parte de la Convención de Belem do Pará, señaló que “el derecho de las niñas y adolescentes a vivir libres de violencia y discriminación ha sido uno de los temas más relevantes en los últimos años en la región americana. Las altas cifras de violencia sexual y su incidencia en el embarazo infantil y adolescente, las maternidades forzadas y la ausencia de políticas que aborden de manera efectiva esta grave situación ha venido siendo una amplia preocupación para el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) y en concreto de su Comité de Expertas (CEVI)” (OEA-MESECVI, 2018, p.7)

En relación a estos aspectos, el Comité de los Derechos del Niño en sus Recomendaciones al Estado uruguayo del año 2015 menciona su preocupación por “la falta de una formación sistemática sobre la Convención entre todos los grupos profesionales que trabajan con los niños y para ellos” (CRC, 2015, 19). En este sentido, el Comité recomienda al Estado uruguayo “impartir una capacitación adecuada y sistemática a todos los grupos profesionales que trabajan con los niños y para ellos, en particular, los docentes, los agentes del orden, los parlamentarios, el personal de la salud, los trabajadores sociales, el personal de las instituciones de atención a la infancia y quienes trabajan en los medios de comunicación” (CRC, 2015, 20).

A su vez, el Comité realiza otro conjunto de señalamientos preocupantes en relación a la salud de niñas, niños y adolescentes. En este sentido, “señala la falta de información sobre la situación actual con respecto a la administración de metilfenidato a los niños con déficit de atención e hiperactividad o déficit de atención. El Comité recomienda al Estado parte que realice un estudio para evaluar la situación de los niños a los que se ha diagnosticado déficit de atención e hiperactividad o déficit de atención, y la prescripción de psicoestimulantes como el metilfenidato” (CRC, 2015, 47 y 48).

Al mismo tiempo, “preocupa al Comité que, pese a que el tabaco, el alcohol y el consumo de estupefacientes están generalizados entre los adolescentes, los programas y servicios para las personas afectadas por el uso indebido de sustancias adictivas sigan siendo escasos. El Comité recomienda al Estado parte que haga frente a la prevalencia del uso indebido de sustancias adictivas, como el tabaco y el alcohol; proporcione a los niños y adolescentes información objetiva a este respecto y ponga en marcha servicios de tratamiento de la drogodependencia y reducción del daño causado por ésta que sean accesibles para los jóvenes y adaptados a sus necesidades.” (CRC, 2015, 51 y 52).

4.C.4. La salud en la Agenda 2030

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, existe un Objetivo específico que aborda íntegramente la dimensión de la salud de la población. A continuación se presenta una transcripción de aquellas metas e indicadores que se vinculan directamente con los aspectos señalados para la realidad uruguaya.

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Meta	Indicadores
Objetivo 3 - Salud y bienestar	3.2- De aquí a 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos a 12 por cada 1.000 nacidos vivos y la mortalidad de los niños menores de 12 años al menos a 25 por cada 1.000 nacidos vivos.	3.2.1- Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años. 3.2.2- Tasa de mortalidad neonatal.
	3.5- Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol.	3.5.1- Cobertura de los tratamientos (farmacológicos y psicosociales y servicios de rehabilitación postratamiento) de trastornos por abuso de sustancias adictivas. 3.5.2- Consumo nocivo de alcohol, definido según el contexto nacional como el consumo de alcohol per cápita (a partir de los 15 años de edad) durante un año civil en litros de alcohol puro.
	3.7- De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales.	3.7.1- Proporción de mujeres en edad de procrear (entre 15 y 49 años) que cubren sus necesidades de planificación familiar con métodos modernos. 3.7.2- Tasa de fecundidad de las adolescentes (entre 10 y 14 años y entre 15 y 19 años) por cada 1.000 mujeres de ese grupo de edad.
Objetivo 5 - Igualdad de género	5.6- Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.	5.6.1- Proporción de mujeres de entre 15 y 49 años que toman sus propias decisiones informadas sobre las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva.

4.C.5. Recomendaciones de las OSC sobre la Salud de niñas, niños y adolescentes para establecer *la infancia como prioridad*

- Desarrollar instancias de formación que permitan garantizar la capacitación de los diversos actores del sistema de salud desde la doctrina de la protección integral, con un adecuado conocimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

- Aumentar los recursos disponibles para el tratamiento de adolescentes con adicción a sustancias psicoactivas en diferentes modalidades y regímenes.
- Dotar de mayores recursos económicos a los centros de salud ubicados en aquellas zonas con cifras más preocupantes en términos de mortalidad infantil, buscando reducir estas cifras para acercarlas al promedio nacional.
- Garantizar la implementación de los programas de educación sexual en el marco del cumplimiento de las líneas transversales promovidas por la Ley General de Educación.
- Regular el ejercicio de la objeción de conciencia para las prácticas de salud sexual y reproductiva (incluyendo la interrupción voluntaria del embarazo), y distribuir los recursos humanos en el territorio nacional para garantizar el acceso a los derechos independientemente de la zona geográfica en que se encuentre.
- Garantizar el acceso a la atención de la salud en todas sus dimensiones, a través la distribución de los recursos humanos especializados en infancias y adolescencias en el territorio nacional.
- Incorporar el enfoque de derechos de infancia y adolescencia en la reglamentación de la Ley Nº 19.529 (Ley de Salud Mental).
- Promover una progresiva desinstitutionalización, en el marco de cumplimiento del Artículo Nº 37 de la Ley Nº 19.529 (Ley de Salud Mental).

4.D. VIOLENCIAS

4.D.1. Panorama normativo internacional y nacional sobre violencias contra niñas, niños y adolescentes

La lucha contra la violencia aparece mencionada desde el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Allí se menciona, por ejemplo, que “el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad” (ONU, 1948, preámbulo).

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos también señala, en este mismo sentido, que “toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral” (OEA, 1969, Art. 5).

En lo que respecta a la situación particular de niñas, niños y adolescentes, la Convención sobre los Derechos del Niño es bastante contundente. En relación a las diversas formas de violencia señaladas en la Convención se puede mencionar que la misma declara que “ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales en su honra o a su reputación. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques” (ONU, 1989, Art. 16). A su vez, el Artículo Nº 19 de la Convención

señala que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial” (ONU, 1989, Art. 19).

En relación a las formas de violencia tales como el Trabajo Infantil, la Convención expresa que “los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social (ONU, 1989, Art. 32). Del mismo modo, frente a la explotación sexual la Convención expresa que “los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir: a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales; c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos” (ONU, 1989, Art. 34).

A su vez, la Observación General N° 8 del Comité de los Derechos del Niño hace referencia a las formas de castigo corporal y otras formas de castigo crueles o degradantes. En relación a esto, el Comité señala que se “define el castigo “corporal” o “físico” como todo castigo en el que se utilice la fuerza física y que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve. En la mayoría de los casos se trata de pegar a los niños (“manotazos”, “bofetadas”, “palizas”), con la mano o con algún objeto -azote, vara, cinturón, zapato, cuchara de madera, etc. Pero también puede consistir en, por ejemplo, dar puntapiés, zarandear o empujar a los niños, arañarlos, pellizcarlos, morderlos, tirarles del pelo o de las orejas, obligarlos a ponerse en posturas incómodas, producirles quemaduras, obligarlos a ingerir alimentos hirviendo u otros productos (por ejemplo, lavarles la boca con jabón u obligarlos a tragar alimentos picantes). El Comité opina que el castigo corporal es siempre degradante. Además hay otras formas de castigo que no son físicas, pero que son igualmente crueles y degradantes, y por lo tanto incompatibles con la Convención. Entre éstas se cuentan, por ejemplo, los castigos en que se menosprecia, se humilla, se denigra, se convierte en chivo expiatorio, se amenaza, se asusta o se ridiculiza al niño” (ONU, 2006, 11).

En esta Observación General, el Comité de Derechos del Niño realiza una observación sumamente relevante en relación a las situaciones en las que personal especializado debe intervenir haciendo uso de la fuerza física. Al respecto el Comité señala que “hay circunstancias

excepcionales en que los maestros y determinadas personas, como por ejemplo los que trabajan con niños en instituciones y con niños en conflicto con la ley, pueden encontrarse ante una conducta peligrosa que justifique el uso de algún tipo de restricción razonable para controlarla. En este caso también hay una clara distinción entre el uso de la fuerza determinado por la necesidad de proteger al niño o a otros y el uso de la fuerza para castigar. Debe aplicarse siempre el principio del uso mínimo necesario de la fuerza por el menor tiempo posible. También se requieren una orientación y capacitación detalladas, tanto para reducir al mínimo la necesidad de recurrir a medidas restrictivas como para asegurar que cualquier método que se utilice sea inocuo y proporcionado a la situación y no entrañe la intención deliberada de causar dolor como forma de control (ONU, 2006, 15).

A su vez, la Observación General señala, en su subtítulo 18, que “en el artículo 37 de la Convención se afirma que los Estados velarán por que ‘ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes’. Esta afirmación se complementa y amplía en el artículo 19, que estipula que los Estados ‘adoptarán todas las medias legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo’. No hay ninguna ambigüedad: la expresión ‘toda forma de perjuicio o abuso físico o mental’ no deja espacio para ningún grado de violencia legalizada contra los niños. Los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes son formas de violencia y perjuicio ante las que los Estados deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para eliminarlas” (ONU, 2006, 18).

La Observación General N° 13 del Comité de Derechos del Niño también señala el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. Dentro de esta observación se incluyen, como formas de violencia, el descuido o trato negligente, la violencia mental o psicológica, la violencia física, los castigos corporales, el abuso o la explotación sexual, la tortura o tratos y penas inhumanas o degradantes, la violencia entre niños y las autolesiones. A su vez también se reconocen las prácticas perjudiciales para la integridad de niñas, niños y adolescentes; la violencia en los medios de comunicación, la violencia a través de las tecnologías de la información y la comunicación, y las violaciones a los derechos del niño en las instituciones y en el sistema. Y a su vez exhorta a los Estados parte a cumplir con todas las medidas legislativas, políticas y sociales que implica la eliminación de todas las formas de violencia contra niñas, niños y adolescentes emanadas de la Convención.

Uruguay ratificó tempranamente el Convenio Internacional del Trabajo N° 182 sobre las peores formas de Trabajo Infantil de la Organización Internacional del Trabajo en el año 2001, a través de la Ley N° 17.298. Este Convenio obligaba a los Estados firmantes a tomar medidas para eliminar las peores formas de trabajo infantil, dentro de las cuales se incluían “todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre

por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; (b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; (c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y (d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños” (OIT, 1999, Art. 3).

A su vez, en el marco de lo que implica específicamente la explotación, cabe destacar que la normativa uruguaya señala que este tipo de prácticas implican siempre una violación a los derechos humanos y no reconocen ningún tipo de consentimiento posible, señalando a su vez la responsabilidad del Estado en la prevención, interrupción y sanción de estas acciones en el marco de delitos.

A su vez, en el año 2002, mediante la sanción de la Ley N° 17.514 (Violencia Doméstica) comenzaban a contemplarse algunos elementos vinculados a la situación de niñas, niños y adolescentes en estos casos específicos.

El Código de la Niñez y la Adolescencia contiene varios artículos que recogen elementos emanados de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Artículo N° 12 bis señala que “queda prohibido a padres o responsables, así como a toda persona encargada del cuidado, tratamiento, educación o vigilancia de niños y adolescentes, utilizar el castigo físico o cualquier tipo de trato humillante como forma de corrección o disciplina de niños, niñas o adolescentes. Compete al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, en coordinación con las demás instituciones del Estado y la sociedad civil: A) Ejecutar programas de sensibilización y educación dirigidos a padres, responsables, así como a toda persona encargada del cuidado, tratamiento, educación o vigilancia de las personas menores de edad; y, B) promover formas de disciplina positivas, participativas y no violentas, que sean alternativas al castigo físico y otras formas de trato humillantes” (Poder Legislativo, 2004, Art. 12 bis). A su vez, el Código, en relación a las diversas formas de maltrato contra niñas, niños y adolescentes que pueden dar lugar a denuncias, menciona que debe entenderse “por maltrato y abuso del niño o adolescente las siguientes situaciones, no necesariamente taxativas: maltrato físico, maltrato psíquico-emocional, prostitución infantil, pornografía, abuso sexual y abuso psíquico o físico” (Poder Legislativo, 2004, Art. 130).

La Ley N° 17.815 (Violencia sexual contra niños, adolescentes o incapaces) del año 2004 establece penas para las personas que cometan algún tipo de delito de carácter sexual contra niñas, niños y adolescentes.

A su vez podemos comprender como una normativa vigente en el marco de las violencias la Ley N° 18.426 (Defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva), que ya fuera abordada en el apartado sobre salud; y la Ley N° 19.580 (Violencia hacia las mujeres, basada en género), del año 2018, que además de contener en su Artículo N° 9 una serie de especificaciones respecto de la

situación de niñas, niños y adolescentes en los procesos judiciales; incluye formas de violencia que hasta el momento no se encontraban tipificadas en las legislaciones precedentes, entre ellas el acoso callejero, que se define como “todo acto de naturaleza o connotación sexual ejercida en los espacios públicos por una persona en contra de una mujer sin su consentimiento, generando malestar, intimidación, hostilidad, degradación y humillación” (Poder Legislativo, 2018, Art. 6.k), o la violencia comunitaria, definida como “toda acción u omisión que a partir de actos individuales o colectivos en la comunidad, transgreden los derechos fundamentales de una o varias mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión” (Poder Legislativo, 2018, Art. 6.p).

La aprobación de la Ley de Violencia Basada en Género modificó la figura delictiva de abuso sexual en el Código Penal, definiéndola como acto de naturaleza sexual contra una persona del mismo o distinto sexo, involucrando la “intimidación, presión psicológica, abuso de poder, amenaza, fuerza o cualquier otra circunstancia coercitiva” (Artículo N° 272 bis). Esta tipificación incluye la definición de diferencias de edad y situaciones frente a las cuales aplicar la normativa. Asimismo, agrega las figuras de abuso sexual especialmente agravado (Artículo N° 272 ter) y abuso sexual sin contacto corporal (Artículo N° 273 bis).

4.D.2. Situación actual de Uruguay en relación a las violencias contra niñas, niños y adolescentes

Las situaciones de violencia contra niñas, niños y adolescentes en Uruguay son altamente preocupantes, y presentan cifras frente a las cuales es necesario dar respuestas de carácter urgente.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Ministerio del Interior, procesados por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay (ODNAU-CDNU, 2018), durante el año 2017 se produjeron 23 homicidios contra niñas, niños y adolescentes. Esta cifra implicó un 8,1% de los homicidios cometidos a lo largo del año y representa la cifra más alta de los últimos años (con excepción de los 29 homicidios cometidos durante el año 2014).

El 67% de estas víctimas fueron varones y sus homicidios se cometieron mayoritariamente en situaciones de ajuste de cuenta o pelea entre bandas (11 de los 23 homicidios fueron en estas circunstancias, lo que representa un 47,8%), seguidas de las muertes ocurridas como consecuencia de situaciones de violencia doméstica o relacionadas (4 muertes de las 23, representando un 17,4%).

A continuación se presenta una tabla (Tabla 1), que describe la cantidad de homicidios de niñas, niños y adolescentes por año y su impacto en el porcentaje total de homicidios ocurridos en Uruguay, y un gráfico (Gráfico 8), que permite visualizar los diferentes motivos identificados por el Ministerio del Interior por los que se produjeron dichos sucesos.

Tabla 1 - Cantidad de homicidios de niñas, niños y adolescentes por año

Años	Cantidad de homicidios a niños/as y adolescentes	Porcentaje del total de homicidios (%)
2012	21	7,9
2013	23	8,8
2014	29	10,8
2015	13	4,4
2016	22	8,3
2017	23	8,1

y su impacto en el porcentaje total

de homicidios

Fuente: ODNAU-CDNU, 2018: 48

Gráfico 8 - Motivos identificado por el Ministerio del Interior en homicidios de NNA en valores absolutos (2017)



Fuente: ODNAU-CDNU, 2018:49

Cabe destacar que a mes de Julio del año 2018 (última instancia en que se solicitaron los datos correspondientes), 11 de estos 23 homicidios no habían sido aclarados en los procesos judiciales correspondientes.

En relación a las situaciones de violencia doméstica, los datos totales recogidos y procesados por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay (ODNAU-CDNU, 2018), señalan que en el año 2017 un total de 39.311 situaciones fueron denunciadas, número que encuentra tendencia fuertemente creciente en los últimos 12 años, cuando en 2005 las denuncias alcanzaban 6.853 casos, aumentando más de un 350%.

Las denuncias realizadas por situaciones de violencia doméstica cuyas víctimas eran menores de 18 años fueron 9.574 durante el año 2017 (contabilizadas a través de las denuncias presentadas al Ministerio del Interior para ese período). La mayoría de las víctimas son de sexo femenino (5.314 niñas o adolescentes), y el análisis por franja etaria marca una fuerte superioridad numérica de víctimas de entre 0 y 12 años de edad (64,3% del total).

Los datos registrados muestran que niñas, niños y adolescentes representaron, en el año 2017, un 24,4% del total de denuncias realizadas por motivos de violencia doméstica.

Otro elemento a tener en cuenta en relación a las situaciones de violencia contra niñas, niños y adolescentes tiene relación con lo que implican las formas de crianza que utiliza la población adulta. En este sentido, en lo que respecta a las situaciones de maltrato infantil y métodos de disciplina, resulta fundamental analizar conjuntamente los datos relevados y procesados por la encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS), en su módulo sobre disciplina infantil y prácticas de crianza del año 2013; los registros divulgados por el Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) en su informe de gestión de 2017, y datos proporcionados por el Ministerio del Interior sobre denuncias de abuso infantil psicológico de menores e incapaces. Todos estos datos, también fueron recopilados y procesados por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay en su informe anual 2018 (ODNAU-CDNU, 2018).

La encuesta MICS, desarrollada en el año 2013 destaca que 54,6% de niñas, niños y adolescentes fueron sometidos en el último mes de referencia a algún método de disciplina violenta, ya sea física o psicológica. Esta encuesta se realizó sobre un total de 2.041 mujeres responsables del cuidado de niñas, niños y adolescentes entre 0 y 14 años de edad.

En relación a los datos publicados por el SIPIAV para su informe del año 2018, en el mismo se registra un total de 4.131 situaciones de violencia severa hacia niñas, niños y adolescentes. Del análisis temporal se desprende un sostenido crecimiento de las situaciones registradas; hacia 2011 el sistema identificaba 824 casos, mientras que para 2016 ya alcanzaba 2.647 de ingresos.

En relación al tipo de violencia registrado por el sistema para el año 2018 (SIPIAV, 2018), se observa la predominancia de los maltratos emocionales (32%), seguido por el maltrato físico (25%), el abuso sexual (23%) y la negligencia (20%).

El registro de la frecuencia y cronicidad de las situaciones de violencia presentadas ante el sistema permite analizar la recurrencia en las vulneraciones a los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como aproximarse al daño inferido. En este sentido, SIPIAV registra que el 79% de las situaciones planteadas son recurrentes, frente a un 21% de casos de episodio único. El 92% de las situaciones intervenidas se encuentran en una fase crónica.

La repetición y la cronicidad de las situaciones intervenidas da cuenta de la necesidad de cualificar los dispositivos territoriales para la detección e interrupción de estas situaciones de violencia.

En lo que refiere al abuso y la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes hay varios aspectos que es necesario señalar. Los datos surgidos del Ministerio del Interior muestran un

significativo crecimiento del número de víctimas registrados entre 2016 y 2017, contabilizándose 723 víctimas para el primer año, y 906 para 2017. Las características demográficas de las víctimas confirman la focalización y prevalencia de estas agresiones a mujeres, que representan para 2017 el 76,9% del total de violentados (697 niñas y adolescentes, frente a un total de 205 varones).

El ultraje violento al pudor, por su parte, representa para el Artículo N° 277 del Código Penal un hecho en el que se realizan actos obscenos o discursos análogos en lugares públicos o expuestos al público. Los datos recogidos por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay, muestra que durante el año 2017 se identificaron 42 víctimas de ultraje violento al pudor, 11 más que el número registrado en 2016. La amplia mayoría de los hechos tiene como víctimas a mujeres (85,7% del total). La distribución por franja etaria muestra el predominio de niñas y niños de 6 a 12 años de edad, con un registro de 18 víctimas (42,9%), seguido por la franja de 13 a 17 años con 17 víctimas. Al año 2016, la amplia mayoría de víctimas contaban con entre 13 y 17 años (60,3%).

La encuesta “Young Voices”, organizada por el CDNU con el aval de Save the Children, permitió relevar diferentes datos sobre infancia y adolescencia. Entre ellos, en lo que respecta a los elementos mencionados hasta el momento, cabe destacar que 6 de cada 10 niñas, niños y adolescentes declaran que en al menos una oportunidad en la vida una persona desconocida le gritó o la persiguió en la vía pública (63%). Cerca de 8 de cada 10 fueron niñas y adolescentes mujeres (76%).

En lo que respecta a las situaciones de violación, es necesario mencionar que dicho acto constituye un hecho de violencia sexual extremo, definido por el Artículo N° 272 del Código Penal como la obligación “a una persona del mismo o de distinto sexo, con violencias o amenazas, a sufrir la conjunción carnal, aunque el acto no llegara a consumarse”.

Según los datos registrados por el Ministerio del Interior, procesados por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay, el número de víctimas por violación en grado de tentativa o consumada es de 130, en su amplia mayoría de sexo femenino (101 casos del total, representando el 77,7%). Esta predominancia es más pronunciada en 2016, cuando el 88,3% de las víctimas de violación eran niñas y adolescentes mujeres (91). Las violaciones son cometidas mayoritariamente a adolescentes de entre 13 y 17 años de edad, prevaleciendo para ambos años registrados sobre las restantes franjas etarias. En el año 2017 hubo un total de 80 víctimas de dichas edades (61,5% del total), mientras que en el año 2016 se identificaron 69 (67%). La franja que le continúa es la ubicada entre los 6 y 12 años de edad.

En lo que refiere a la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, se observa un total de 114, de las cuales 78,1% son mujeres, marcando la prevalencia de género sobre fenómenos de explotación sexual. Para 2016 la proporción era de 84,1% de mujeres frente a un 12,7% de varones. En términos generales, se observa un leve decrecimiento en el número absoluto de víctimas, identificándose 126 para el año 2016.

Para el año 2017, Paysandú presentaba la mayor proporción de víctimas de explotación sexual con 24 vulneradas (21,1% del total registrado), seguido de Salto con 19 (16,7%), Cerro Largo

con 15 (13,2%), Canelones y Rivera con 15 casos (12,3%). Éste último departamento fronterizo presentó para 2016 un total de 43 víctimas niñas, niños y adolescentes de explotación sexual, representando el 34,1% del total de los registros a nivel nacional.

Cabe destacar, en este apartado, la investigación interinstitucional realizada por la Fundación Marista para la Solidaridad Internacional, la Red Camino Nordeste, el Colectivo La Pitanga y el Municipio F de Montevideo, en relación a la construcción del Estadio del Club Atlético Peñarol en la zona Este de Montevideo, respecto del impacto que tiene un gran obrador en una zona ubicada en contextos de vulnerabilidad social en lo que respecta a la violencia contra niños, niñas y adolescentes, especialmente en lo que respecta al trabajo infantil y la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.

Algunas de estas situaciones pueden empezar a visualizarse, por ejemplo, en pueblo Centenario (zona en la que se instalará la segunda planta de UPM en Uruguay). A modo de ejemplo, un artículo periodístico de reciente publicación¹ da cuenta de que a partir de la confirmación de la construcción de dicha planta, se han comenzado a generar lugares para el comercio sexual.

Finalmente cabe realizar una descripción de la violencia institucional, fenómeno difícil de registrar en datos oficiales, ya que por lo general las víctimas de este tipo de violencia quedan condicionadas respecto de la posibilidad de realizar las denuncias correspondientes.

Como registro del fenómeno contamos con la investigación “Adolescentes, Jóvenes y Violencia Policial en Montevideo. Una aproximación descriptiva”, que estudia a jóvenes de 14 a 29 años de la ciudad de Montevideo, revelando que para el año 2014, 8 de cada 100 jóvenes de 14 a 17 años declaraban haber sido parados o cacheados en al menos una oportunidad por alguna dependencia policial en los últimos 4 años de referencia a la encuesta (2011 a 2014). Asimismo, la investigación revelaba que los más jóvenes eran los más intervenidos en forma más cercana en el tiempo: 54% de los jóvenes de 14 a 17 años declaraban haber tenido contacto con la Policía hace tres meses o menos con referencia a la aplicación de la encuesta.

Si bien no se presentan datos desagregados por edad, el estudio describe que en un 13% de los casos de intervención de la policía a jóvenes de 14 a 29 años se detecta el uso de golpes u otro tipo de violencia física hacia ellos (y 2/3 partes de ellos afirman no haber sido advertidos antes del uso de la violencia) y en un 34% de los casos el uso de lenguaje inapropiado.

4.D.3. Recomendaciones vigentes de los organismos internacionales en relación a las violencias contra niñas, niños y adolescentes

¹ <https://www.elobservador.com.uy/nota/habra-upm-2-asi-se-vivio-la-noticia-en-pueblo-centenario-donde-se-instalara-la-pastera--2019723114216>

En relación a las situaciones de violencia contra niñas, niños y adolescentes, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en sus Observaciones finales sobre el informe inicial del Uruguay del año 2016 señala su preocupación por “la insuficiente implementación de las medidas previstas para eliminar la violencia contra las mujeres con discapacidad en las políticas del Estado parte sobre discapacidad. Además, le preocupa que otras personas con discapacidad, especialmente los niños y niñas y las personas que viven en instituciones, no cuenten con los suficientes mecanismos de protección contra la violencia y el abuso” (CRPD, 2016, 39).

A este respecto, “el Comité recomienda al Estado parte que redoble esfuerzos y adopte todas las medidas necesarias en su legislación y en sus políticas para garantizar la prevención y protección a todas las personas con discapacidad de la explotación, la violencia y el abuso, así como para asegurar la debida recuperación de las víctimas en entornos adecuados para ellas” (CRPD, 2016, 40).

Por su parte, el Comité de Derechos del Niño, en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay, realizó varias recomendaciones vinculadas con esta problemática.

En primera instancia, el Comité señala que “está profundamente preocupado por las denuncias de casos de malos tratos y tortura infligidos en las comisarías de policía a adolescentes sospechosos de haber cometido delitos y niños de la calle” (CRC, 2015, 29).

Respecto de esta situación, al igual que con otras tantas recogidas en la misma recomendación, el Comité insta al Estado uruguayo a que “adopte todas las medidas necesarias para prevenir y prohibir todas las formas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes durante la privación de libertad, en particular en las dependencias policiales, y para proteger a los niños contra ellas (...) [y] vele por que se realice una investigación pronta, independiente y eficaz de todos los presuntos casos de tortura o malos tratos de niños y se enjuicie a los autores” (CRC, 2015, 30).

En relación a la violencia y los malos tratos contra niñas, niños y adolescentes, el Comité valora que el castigo físico se encuentre prohibido, aunque expresa su preocupación por no encontrar sanciones para quienes cometen este delito. Al respecto, recomienda que el Estado uruguayo “vele por la aplicación eficaz de las leyes que prohíben los castigos corporales, entre otras cosas mediante la imposición de sanciones adecuadas a quienes maltratan a los niños; formule una estrategia integral para prevenir y combatir los malos tratos a los niños, que incluya programas de sensibilización y educación en los que participen los niños, las antiguas víctimas, los voluntarios y los miembros de la comunidad; cree una base de datos nacional sobre todos los casos de violencia doméstica contra niños, y lleve a cabo una evaluación exhaustiva del alcance, las causas y la naturaleza de ese tipo de violencia; y garantice la divulgación y aplicación eficaces del Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) por todos los actores a nivel nacional” (CRC, 2015, 32).

A su vez, en relación a los abusos y explotación sexual, “el Comité considera preocupante la prevalencia de la explotación y los abusos sexuales de los niños, en particular en el hogar, y el hecho de que el Estado parte no adopte medidas eficaces para prevenirlos y combatirlos. El Comité lamenta que los casos de explotación y abusos sexuales no se investiguen eficazmente y no se enjuicie a los autores. Además, los servicios de apoyo psicosocial, recuperación y reintegración no están disponibles por igual en todo el país. Al Comité le inquieta asimismo la estigmatización de los niños víctimas de esos delitos” (CRC, 2015, 33). En relación a esta situación, recomienda al Estado uruguayo que “garantice vías de denuncia accesibles, confidenciales, adaptadas a los niños y eficaces para los casos de explotación y abusos sexuales, entre otras cosas ampliando los mecanismos existentes para la denuncia obligatoria de esos casos; adopte las medidas adecuadas para investigar de manera eficaz todos los casos de explotación y abusos sexuales de niños, y enjuicie a los autores de tales delitos; elabore políticas y programas nacionales para la prevención, recuperación y reintegración de los niños víctimas de explotación y abusos sexuales; y lleve a cabo actividades de sensibilización entre los grupos de profesionales que trabajan para y con los niños, en particular los docentes, los agentes del orden, el personal de la salud, los trabajadores sociales, el personal de las instituciones de atención a la infancia y el público en general, con el objetivo de combatir la estigmatización de las víctimas de explotación y abusos sexuales” (CRC, 2015, 34).

4.D.4. Las violencias contra niñas, niños y adolescentes en la Agenda 2030

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible contemplan diferentes metas vinculadas con varios de los aspectos señalados en relación a las violencias contra niñas, niños y adolescentes. A continuación se transcriben las principales metas e indicadores al respecto.

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Meta	Indicadores
Objetivo 5 - Igualdad de género	5.2- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.	5.2.1- Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia física, sexual o psicológica a manos de su actual o anterior pareja en los últimos 12 meses, desglosada por forma de violencia y edad. 5.2.2- Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, desglosada por edad y lugar del hecho.
	5.3- Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.	5.3.1- Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 y antes de cumplir los 18 años.

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Meta	Indicadores
Objetivo 8 - Trabajo decente y crecimiento económico	8.7- Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.	8.7.1- Proporción y número de niños de entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil, desglosados por sexo y edad.
Objetivo 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas	16.1- Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.	16.1.1- Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad. 16.1.2- Muertes relacionadas con conflictos por cada 100.000 habitantes, desglosadas por sexo, edad y causa. 16.1.3- Proporción de la población que ha sufrido a) violencia física, b) violencia psicológica y c) violencia sexual en los últimos 12 meses. 16.1.4- Proporción de la población que se siente segura al caminar sola en su zona de residencia.
	16.2- Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.	16.2.1- Proporción de niños de entre 1 y 17 años que han sufrido algún castigo físico o agresión psicológica a manos de sus cuidadores en el último mes. 16.2.2- Número de víctimas de la trata de personas por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo, edad y tipo de explotación. 16.2.3- Proporción de mujeres y hombres jóvenes de entre 18 y 29 años que sufrieron violencia sexual antes de cumplir los 18 años.

4.D.5. Recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil sobre las violencias contra niñas, niños y adolescentes para establecer *la infancia como prioridad*

A raíz de todo lo expuesto, las organizaciones de la sociedad civil presentan al Estado uruguayo las siguientes recomendaciones para hacer frente a las situaciones de violencia contra niñas, niños y adolescentes.

- Realizar las adecuaciones normativas necesarias que permitan ajustar la edad matrimonial a los estándares internacionales, subir la edad de consentimiento en las relaciones y marcar rangos de diferencia para el vínculo sexual.
- Incorporar la participación de la Sociedad Civil en el marco del funcionamiento del SIPIAV.

- Promover la formación de referentes institucionales para que puedan facilitar los procesos de intervención ante situaciones de violencia contra niñas, niños y adolescentes en todos los sectores y niveles de gobierno para la prevención, detección y atención de las mismas.
- Integrar en un mismo sistema de información los diferentes registros de situaciones de violencia contra niñas, niños y adolescentes que producen los subsistemas, a fin de colaborar con un conocimiento más exhaustivo de la dimensión de la problemática en Uruguay; generando estudios de prevalencia que permitan realizar intervenciones oportunas.
- Establecer una campaña de promoción de los métodos de crianza no violentos y la promoción del buen trato hacia niñas, niños y adolescentes.
- Crear servicios de atención especializada para la protección y acceso a la justicia en todos los departamentos del país y fortalecer las respuestas ya existentes en los casos que la demanda supera la capacidad de respuesta.
- Generar mecanismos anónimos de denuncia frente a situaciones de violencia institucional, priorizando la creación de la figura de Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes en el marco de la Institución Nacional de Derechos Humanos.
- Crear servicios de atención especializada (al menos uno en cada departamento del país) para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia.

4.E. INSTITUCIONALIZACIÓN

4.E.1. Panorama normativo internacional y nacional sobre el derecho a vivir en familia de niñas, niños y adolescentes

La situación de los niñas, niños y adolescentes que requieren de un sistema de protección especial también se encuentra contemplada en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Dicha Convención establece un conjunto de mandatos en relación a la vida familiar, marcando la corresponsabilidad como un principio clave para organizar las políticas de protección especial a la infancia donde la familia, la comunidad y el Estado conforman una plataforma para construir, en función de las particularidades, las mejores respuestas posibles a la situación de cada niña, niño y adolescente.

En primera instancia, la Convención señala que “los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato

o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño” (ONU, 1989, Art. 9.1). Pocos artículos más adelante, señala que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar los medios para que las familias puedan ejercer sus tareas de crianza. Señala que “a los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños” (ONU, 1989, Art. 18.2).

A su vez, el Artículo N° 20 de la Convención establece algunas condiciones en caso de que niñas, niños y adolescentes tuvieran que ser separados de su entorno familiar. “1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado. 2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños. 3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores” (ONU, 1989, Art. 20).

Posteriormente, la Resolución 64/142 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se dedica completamente a las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Dichas directrices señalan, específicamente en su Artículo N° 13 que “la separación del niño de su propia familia debería considerarse como medida de último recurso y, en lo posible, ser temporal y por el menor tiempo posible” (ONU, 2010, Art. 13).

La legislación nacional vigente marca, especialmente a través del Código de la Niñez y la Adolescencia, que el ámbito familiar es el indicado para las tareas de crianza de la niñez, y que cualquier medida que implique la separación de este ámbito debiera tener un carácter de excepcional y transitoria.

“La vida familiar es el ámbito adecuado para el mejor logro de la protección integral. Todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas. Sólo puede ser separado de su familia cuando, en su interés superior y en el curso de un debido proceso, las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva. En los casos en que sobrevengan circunstancias especiales que determinen la separación del núcleo familiar, se respetará su derecho a mantener vínculos afectivos y contacto directo con uno o ambos padres, salvo si es contrario a su interés superior. Si el niño o adolescente carece de familia, tiene derecho a crecer en el seno de otra familia o grupo de crianza, la que será seleccionada atendiendo a su bienestar. Sólo en defecto de esta alternativa, se considerará el ingreso a un establecimiento público o privado. Se procurará que su estancia en el mismo sea transitoria” (Poder Legislativo, 2002, Art. 12).

Los Artículos N° 14 y N° 15 del Código de la Niñez y la Adolescencia, señalan que las medidas de protección especial tomadas por el Estado ante situaciones de vulneración de derechos,

deben regirse por los principios de necesidad, excepcionalidad y transitoriedad; marcando que dichas medidas deben tomarse en caso de no existir alternativa y por el menor tiempo posible.

Y seguidamente, el Código de la Niñez y la Adolescencia señala aquellas situaciones de la realidad que pueden llevar a que un niño, niña o adolescentes requiera de medidas de protección especial: “el Estado tiene la obligación de proteger especialmente a los niños y adolescentes respecto a toda forma de: A) Abandono, abuso sexual o explotación de la prostitución. B) Trato discriminatorio, hostigamiento, segregación o exclusión en los lugares de estudio, esparcimiento o trabajo. C) Explotación económica o cualquier tipo de trabajo nocivo para su salud, educación o para su desarrollo físico, espiritual o moral. D) Tratos crueles, inhumanos o degradantes. E) Estímulo al consumo de tabaco, alcohol, inhalantes y drogas. F) Situaciones que pongan en riesgo su vida o inciten a la violencia, como el uso y el comercio de armas. G) Situaciones que pongan en peligro su seguridad, como detenciones y traslados ilegítimos. H) Situaciones que pongan en peligro su identidad, como adopciones ilegítimas y ventas. I) Incumplimiento de los progenitores o responsables de alimentarlos, cuidar su salud y velar por su educación” (Poder Legislativo, 2002, Art. 15). A pesar de esto, ninguna de estas situaciones invalida los principios ya mencionados.

4.E.2. Situación actual de la institucionalización en Uruguay

Uruguay mantiene un sistema de protección especial basado principalmente en la institucionalización como principal medida para dar respuesta a los niños y niñas que han perdido temporal o definitivamente el cuidado de sus familias.

De acuerdo con los datos relevados y procesados por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay en su Informe 2018 (ODNAU-CDNU, 2018), en julio del año 2018, había un total de 5.034 niñas, niños y adolescentes que se encontraban en el sistema de protección especial, bajo alguna de las modalidades de cuidados existentes. A nivel nacional, 4 de cada 1.000 niñas, niños y adolescentes en esta situación están internados en centros de modalidad de atención 24 horas (386 cada 100 mil niñas, niños y adolescentes). Mientras, 2 de cada 1000 se encuentran en modalidad de cuidados familiares (181 cada 100 mil). Cabe destacar que las medidas de centros residenciales de 24 horas incluyen tanto a los centros residenciales del INAU como a los centros residenciales en convenio; y que las modalidades de cuidados familiares incluyen las alternativas familiares ajenas, y las diferentes modalidades de acogimiento familiar contratado por INAU.

En el año 2019, los datos ofrecidos por INAU dan cuenta de 6.245 niñas, niños y adolescentes que se encuentran en el marco del Sistema de Protección Especial.

En total, el 70% de niñas, niños y adolescentes bajo el sistema de protección especial se encuentran bajo modalidad de cuidado residencial, es decir internados en centros residenciales de atención 24 horas (Gráfico 9).

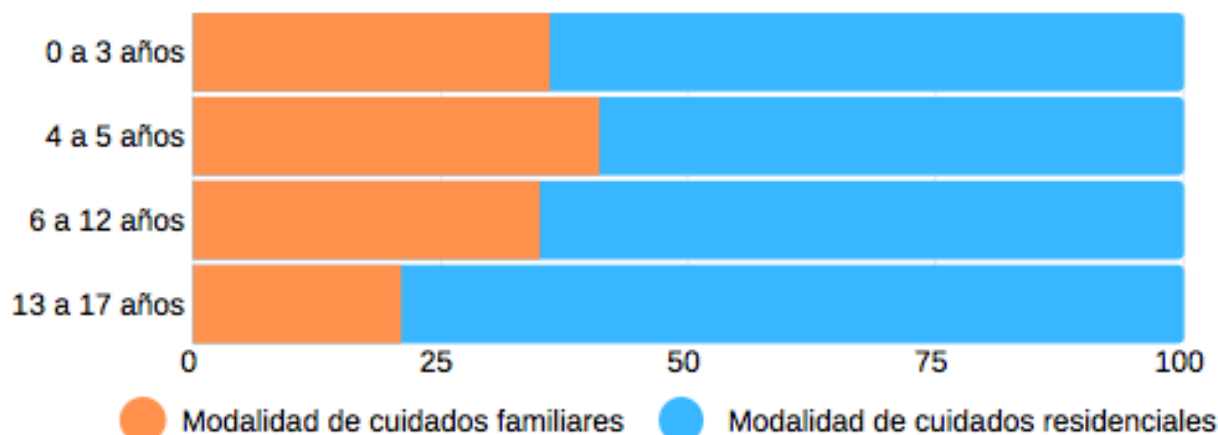


Gráfico 9 - Modalidades de protección especial por franja etaria

Fuente: ODNAU-CDNU, 2018 bis

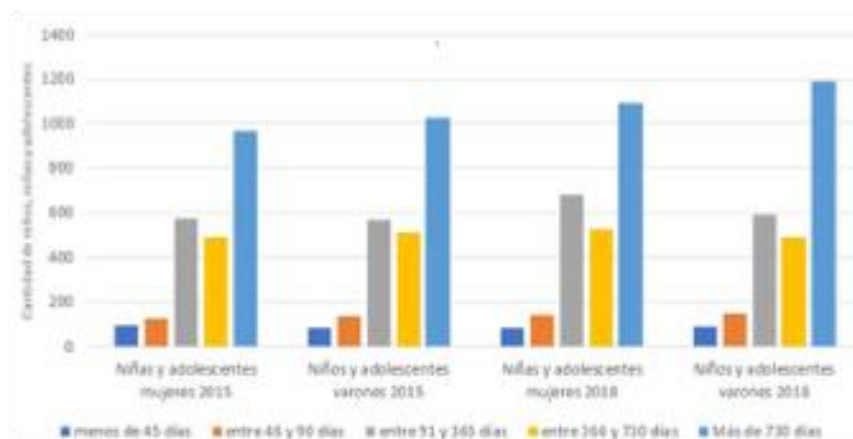
En cuanto a los motivos que llevan a la institucionalización de una cantidad tan alta de niños, pareciera no existir una claridad. Entre las causales de ingreso relevadas por el SIPI aparecen los motivos que justifican la intervención institucional. Algunas de estas categorías son bastante difusas: de acuerdo con los datos procesados por el Observatorio de Derechos del Niño (ODNAU-CDNU, 2018), “Protección” corresponde a los motivos de ingreso de 3.589 niñas, niños y adolescentes (71%). “Problemas vinculados a la familia” explica el ingreso de 935 niños (18%). Los motivos que, de acuerdo con la normativa vigente, podrían justificar la separación como las “situaciones de violencia” sólo son señalados como motivo de ingreso de 166 niños (3%).

Finalmente en relación a las causas de ingreso, y esto es particularmente grave, aparecen motivos que claramente no podrían ser una causal de ingreso por estar expresamente prohibidos por el Artículo N° 12 del Código de la Niñez y la Adolescencia como “carencia de vivienda o ingresos”, que le corresponden a 58 niños.

En lo que respecta a los tiempos de institucionalización de niñas, niños y adolescentes bajo esta modalidad de protección especial, resulta evidente a partir de los datos recabados que no se están cumpliendo los principios de excepcionalidad y transitoriedad, dado que existe una gran mayoría de ellos que se encuentra en esta condición por un período que supera los dos años de duración (Gráfico 10).

Gráfico 10 - Tiempo de permanencia en centros residenciales 24 horas de protección especial

por sexo en los años 2015 y 2018



Fuente: ODNAU-CDNU, 2018:109

La gráfica precedente muestra que, además de no haberse revertido la situación de institucionalización en los últimos años, los plazos parecen haberse extendido entre los años 2015 y 2018.

A su vez, llama la atención que, del total de niñas, niños y adolescentes en esta situación, el 28%, un total de 1280 de niñas, niños y adolescentes de entre 4 y 17 años en protección no registran asistencia escolar durante el año 2018.

4.E.3. Recomendaciones vigentes de los organismos internacionales en relación a la institucionalización en Uruguay

El Comité de los Derechos del Niño ha realizado un conjunto vasto de recomendaciones al Estado uruguayo en relación a la situación de la protección especial de niñas, niños y adolescentes. Por un lado, pueden expandirse a esta problemática las recomendaciones N° 19 y N° 20 de sus Observaciones del año 2015 en relación a la necesidad de desarrollar procesos de formación en los técnicos que trabajan con niñas, niños y adolescentes para profundizar en su conocimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En relación a los motivos por los que un niño, niña o adolescente puede ser alcanzado por una medida de protección especial, el Comité señala que “si bien considera positivo que el Estado parte tenga la obligación jurídica de prestar apoyo a las familias en situación de vulnerabilidad, al Comité le inquieta que los servicios de apoyo a los padres que corren el riesgo de perder la patria potestad sigan siendo insuficientes. El Comité también está preocupado por la falta de una estrategia integral que aborde cuestiones como la violencia doméstica, la salud mental, el uso indebido de sustancias adictivas y la pobreza, con miras a prevenir la separación de los niños de

su entorno familiar” (CRC, 2015, 35); y para ello recomienda al Estado uruguayo que “refuerce sus servicios de apoyo a las familias desfavorecidas y marginadas, incluido el apoyo financiero y psicológico, para ayudar a los padres a cumplir sus responsabilidades en la crianza y el desarrollo de sus hijos. También le recomienda que elabore una estrategia integral para prestar apoyo a las familias y refuerce su sistema de atención incorporando la perspectiva de los derechos del niño” (CRC, 2015, 36).

A su vez, en relación a la situación de niñas, niños y adolescentes separados de su entorno familiar, señala que “si bien acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para ofrecer modalidades alternativas de cuidado basadas en la familia y la comunidad a los niños privados de un entorno familiar, el Comité sigue preocupado por el gran número de niños que viven en instituciones y por el hecho de que los hermanos no sean confiados a la misma institución. Pese a las medidas adoptadas para la desinstitucionalización y la reunificación de esos niños con sus familias biológicas, el Comité sigue preocupado por la escasa repercusión de tales medidas” (CRC, 2015, 37).

Frente a esta situación, el Comité recomienda al Estado uruguayo que “siga promoviendo un sistema de hogares de guarda para los niños que no pueden permanecer con sus familias, a fin de reducir el internamiento de niños en instituciones; se cerciore de que existan salvaguardias adecuadas y criterios claros, basados en el interés superior del niño, para determinar si un niño debe ser colocado en un entorno de cuidado alternativo; vele por que se examinen periódicamente las decisiones sobre el acogimiento de los niños en hogares de guarda o su asignación a instituciones, y supervise la calidad de la atención que reciben, entre otras cosas proporcionando vías accesibles para denunciar y supervisar los casos de malos tratos a los niños y ofrecerles medios de reparación; garantice que se asignen recursos humanos, técnicos y financieros adecuados a los centros de cuidado alternativo y los servicios de protección de la infancia competentes, con miras a facilitar la rehabilitación y reinserción social de los niños; e intensifique sus esfuerzos por aplicar las medidas de desinstitucionalización de los niños que actualmente viven en instituciones” (CRC, 2015, 38).

En relación a los regímenes de adopción, el Comité expresa en sus Recomendaciones Nº 39 y Nº 40 su preocupación por los plazos extensos en los procesos de estas características, e insta al Estado uruguayo a dotar de mayores recursos económicos a dicho sistema buscando efectivizar los tiempos y garantizar que los mismos se lleven a cabo en los plazos más breves que sea posible.

4.E.4. El derecho a vivir en familia en la Agenda 2030

Si bien la Agenda 2030 no posee metas que concretamente se refieran a las situaciones de protección especial, debieran considerarse como metas indirectamente vinculadas todas aquellas señaladas en los capítulos precedentes y que pudieran ser motivo de una medida de protección especial; fundamentalmente aquellas vinculadas con las situaciones de violencia contra niñas, niños

y adolescentes (recordando que, de acuerdo con el Artículo N° 12 del Código de la Niñez y la Adolescencia, no se podrá separar a un niño de su entorno familiar por motivos de pobreza económica o material).

4.E.5. Recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil sobre el derecho a vivir en familia para establecer *la infancia como prioridad*

En relación a los aspectos señalados, las organizaciones de la sociedad civil de infancia consideramos que el Estado uruguayo debiera llevar a cabo las siguientes medidas:

- Diseñar una política orientada a garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a vivir en familia, que supere la actual fragmentación y superposición de programas y servicios. Esta política debe contar con recursos económicos acordes así como apoyos técnicos calificados.
- Analizar la viabilidad de implementar una ley integral que atienda la complejidad del egreso de los jóvenes del sistema de protección. Dicha norma debiera analizar temas relativos a la inserción socioeducativa, laboral, situación de vivienda, participación ciudadana, entre otras.
- Descentralizar el sistema de amparo y acogimiento familiar integrando a los gobiernos departamentales y los terceros niveles de gobierno, garantizando respuestas ágiles, adecuadas y de marco comunitario para niñas, niños y adolescentes.
- Implementar un programa de transferencia económica para familias en situación de pobreza y vulnerabilidad buscando fortalecer las condiciones materiales de cuidado de niñas, niños y adolescentes (actualmente las transferencias económicas son únicamente para familia ajena o familia extendida, pero la familia directa del niño no tiene mecanismos formales para recibir recursos económicos extraordinarios).
- Garantizar cupo prioritario en los programas sociales de vivienda, educación, salud y trabajo a las familias en situación de vulnerabilidad social y pobreza con niñas, niños y adolescentes a cargo.
- Garantizar rápidamente una mejora en el sistema de registro de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en las modalidades de centros residenciales de 24 horas, buscando facilitar el conocimiento de los motivos de ingreso al sistema y promoviendo un seguimiento más exhaustivo de las condiciones en las que se desarrolla la institucionalización.

4.F. SISTEMA PENAL JUVENIL

4.F.1. Panorama normativo internacional y nacional sobre el Sistema Penal Juvenil

El Sistema Penal Juvenil cuenta con un vasto conjunto de reglamentaciones a nivel internacional que recogen todos los principios citados en algunos de los apartados anteriores (tales

como la Observación General N° 8 del Comité de los Derechos del Niño, sobre el derecho del niño a la protección contra castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes; o la Observación General N° 13 de dicho Comité, sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia).

La Convención sobre los Derechos del Niño hace referencia a estas situaciones, entre otros, en el Artículo N° 37 cuando señala que los Estados parte de la Convención velarán porque “ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda” (ONU, 1989, Art. 37.b).

A su vez, el Artículo N° 40 de la Convención establece que “los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad” (ONU, 1989, Art. 40).

La Observación General N° 10 del Comité de los Derechos del Niño, del año 2007, establece los principios básicos de la Justicia de Menores, señalando que “Los principios fundamentales relativos a la privación de libertad son los siguientes: a) la detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda; y b) ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente” (ONU, 2007, 79).

Estos mismos principios existían ya en las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad); en las Reglas Mínimas Uniformes de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Normas de Beijing); y en las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.

Este conjunto de directrices y reglas de las Naciones Unidas enmarca la modalidad de intervención del Estado ante situaciones en las que niñas, niños y adolescentes entran en conflicto con la ley penal, estableciendo las edades mínimas para la existencia de un sistema penal especializado y ofreciendo diversas medidas socioeducativas que tiendan a la reinserción de niñas, niños y adolescentes en la sociedad.

En todos los casos se destaca que la privación de libertad debiera ser la última medida a tomar, solamente en caso de que no existiera otra alternativa, y que la misma debiera tomarse por el menor tiempo posible.

Para el caso de la normativa interna, cabe destacar que Uruguay ha formulado una declaración en la que afirma reconocer la competencia del Comité contra la Tortura para recibir comunicaciones de otros Estados partes y otras presentadas en nombre de particulares, según lo dispuesto en los Artículos N° 21 y N° 22 de la Convención contra la Tortura. También parte en los

Convenios de Ginebra de 1949, los Protocolos adicionales de los Convenios de 1977 y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

A su vez, como se mencionaba anteriormente, ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

La Constitución de la República establece en su sección II sobre Derechos, Deberes y Garantías que los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Se prohíbe la pena de muerte y establece que las cárceles no servirán para mortificar y si para perseguir la reeducación, aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito, en sus Artículos N° 7 y N° 26.

El Código de la Niñez y la Adolescencia de Uruguay dedica dos Capítulos completos (Capítulo IX y Capítulo X) a la situación de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal. En líneas generales puede establecerse que dicho Código responde de manera bastante satisfactoria a los estándares internacionales. Sin embargo la Ley N° 19.055 (Régimen especial para adolescentes mayores de 15 y menores de 18 años), del año 2013 significó una regresión en los derechos establecidos por el Código del año 2004, incluyendo una serie de delitos como delitos gravísimos (con lo cual conllevan una privación de libertad preceptiva); y extendiendo los plazos de privación de libertad como medida cautelar.

4.F.2. Situación actual del Sistema Penal Juvenil en Uruguay

Si bien se destaca que en los últimos años la situación del sistema penal juvenil en Uruguay ha mejorado sustancialmente, especialmente en lo que respecta a algunas situaciones específicas que se evidenciaban en los centros de privación de libertad hasta el año 2015 inclusive, aún continúa siendo preocupando el gran número de adolescentes privados de libertad y el relativamente bajo número de adolescentes con medidas socioeducativas no privativas de libertad.

La reciente reforma del Código del Proceso Penal, que ha incorporado el sistema acusatorio al proceso penal, ha modificado la situación del Sistema Penal Juvenil de manera sumamente regresiva. El mismo determina que la privación de la libertad solamente deberá ser dispuesta si hubiera semiplena prueba de la existencia del hecho, de la participación del imputado y elementos de convicción suficiente para presumir que intentará fugarse, ocultarse o entorpecer la investigación; o que la medida es necesaria para seguridad de la víctima o la sociedad, de acuerdo con los Artículos N° 224 a N° 229 de dicho Código. Sin embargo, en lo que respecta al proceso penal adolescente, la reforma determina el mantenimiento de la prisión cautelar preceptiva para

determinado tipo de delitos por un plazo de 150 días, tornando la situación mucho más gravosa que la de los adultos.

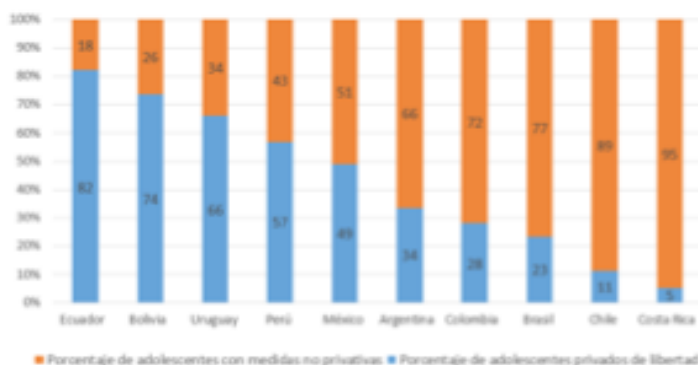
La Ley N° 19.055 determina la privación preceptiva de la libertad para determinado tipo de delitos considerados como gravísimos, dentro de los cuales se han añadido ciertos delitos que hasta el momento no eran considerados de esta manera. También las Leyes N° 19.544, N° 19.546 y N° 19.549 han modificado el proceso penal, ampliando el plazo de las medidas cautelares para los adolescentes de 90 a 150 días.

En lo que respecta a las medidas que actualmente se están tomando en el Sistema Penal Juvenil, cabe destacar que a diciembre del año 2017, un total 351 Adolescentes de 13 a 17 se encontraban dentro del mismo. De ellos, 232 se encontraban privados de libertad (66%) y 119 con medidas no privativas (34%), según los datos procesados por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay (ODNAU-CDNU, 2018).

Si bien se valora que en los últimos años ha disminuido, tanto la cantidad de adolescentes en el sistema penal como el porcentaje de los mismos que se encuentra cumpliendo medidas privativas de libertad, dichos números aún continúan siendo muy altos, tanto en términos absolutos como en relación a las cifras de otros países de la región.

El siguiente gráfico (Gráfico 11), permite comparar el porcentaje de adolescentes privados de libertad con relación al total de adolescentes dentro del Sistema Penal en el marco de la región.

Gráfico 11 - Porcentaje de adolescentes privados de libertad sobre adolescentes en sistema penal en países de la región



Fuente: ODNAU-CDNU, 2018: 83

Como se aprecia, la privación de libertad continúa siendo, a pesar de los avances del sistema, la medida socioeducativa más frecuentemente utilizada.

En lo que respecta a la duración de las medidas, de acuerdo con los datos procesados por el Observatorio de Derechos del Niño del Uruguay (ODNAU-CDNU, 2018), es posible mencionar que al 31 de diciembre de 2017, el promedio de las sentencias dictadas a los 232 jóvenes privados de libertad asciende a 16 meses. La siguiente tabla muestra los porcentajes de adolescentes privados de libertad según la duración de la sentencia judicial.

Porcentaje de adolescentes (Diciembre de 2017)	
0 meses	0
1 a 6 meses	5
7 a 12 meses	37
13 a 18 meses	32
19 a 24 meses	5
25 y más	9
Cautelar	10
Sin sentencia	1
Total	100

Tabla 2 - Porcentaje de adolescentes privados de libertad de acuerdo a la duración de la sentencia

Fuente: ODNAU-CDNU, 2018:81

Como se observa, existe un porcentaje mucho mayor de medidas privativas de libertad que superan los 12 meses, respecto de aquellas medidas con menor duración. Cabe recordar en este sentido, que toda la normativa vigente, tanto nacional como internacional, recomienda que la duración de las medidas privativas de libertad sea por el menor tiempo posible.

Finalmente cabe destacar que, si bien las condiciones de privación de libertad de adolescentes han mejorado considerablemente en los últimos años, superando las situaciones de hacinamiento y tortura que se habían denunciado frecuentemente en años anteriores; aún continúan existiendo situaciones que contravienen la normativa y la garantía de derechos, tales como la recientemente pública administración de psicofármacos diluidos en la bebida de los adolescentes.

4.F.3. Recomendaciones vigentes de los organismos internacionales en relación al Sistema Penal Juvenil en Uruguay

El sistema de monitoreo de los diferentes organismos internacionales ha señalado en diversas ocasiones las condiciones de las y los adolescentes privados de libertad.

Al igual que en capítulos anteriores es fundamental recuperar, en relación a este aspecto, las Recomendaciones N° 19 y N° 20 del Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones

finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay, donde se señala la necesidad de capacitar a los diferentes actores que trabajan con niñas, niños y adolescentes. Cabe destacar que las mencionadas recomendaciones hacen un énfasis especial en la necesidad de la capacitación a los actores del Poder Judicial, cuando se expresa que “el Comité insta al Estado parte a que establezca programas de capacitación sistemática y exhaustiva sobre el contenido de la Convención y sus Protocolos Facultativos dirigidos a los jueces, los abogados, los fiscales y todos los profesionales que intervienen en la administración de justicia” (CRC, 2015, 20).

En relación a las mencionadas modificaciones legislativas ocurridas durante los últimos años, “el Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias para velar por que su legislación esté en plena conformidad con los principios y disposiciones de la Convención y, con ese fin, derogue las recientes enmiendas al Código de la Niñez y la Adolescencia relativas a la administración de la justicia juvenil que restringen las salvaguardias consagradas en los artículos 37 y 40 de la Convención” (CRC, 2015, 70).

Y finalmente, haciendo referencia a la Observación General N° 10, el Comité de los Derechos del Niño recomienda al Estado uruguayo que “promueva medidas sustitutivas de la privación de libertad, como la remisión a procedimientos extrajudiciales, la libertad vigilada, la mediación, el apoyo psicosocial y los servicios a la comunidad, siempre que sea posible, y vele por que la privación de la libertad sea la medida de último recurso, tenga la duración más breve posible y se revise periódicamente con miras a su levantamiento” (CRC, 2015, 72.b).

Finalmente, cabe destacar que aún permanecen vigentes las recomendaciones del Comité contra la Tortura en sus Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Uruguay del año 2014. Dichas recomendaciones sostenían que el Estado debe “aplicar la privación de libertad a menores infractores como último recurso y por el período más breve posible, y que se revise periódicamente con miras a eliminarla; adoptar medidas sustitutorias de la prisión preventiva siempre que sea posible [y] velar por que las condiciones de detención en los centros de internamiento de menores sean compatibles con la Convención y otras normas internacionales de derechos humanos, garantizando su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional” (CAT, 2014, 12.b, 12.c y 12.d).

4.F.4. El Sistema Penal Juvenil en la Agenda 2030

Al igual que como ocurría en relación a las situaciones de protección especial, no se encuentran dentro de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible elementos que puedan vincularse directamente con las situaciones de adolescentes privados de libertad. No obstante, cabe destacar que sí existen muchas metas vinculadas con aquellos elementos mencionados en las Directrices de Riad para la prevención de la delincuencia juvenil.

Aquellas metas vinculadas directamente con estas Directrices son las que se encuentran mencionadas en los apartados anteriores en relación a la pobreza, educación y salud.

4.F.5. Recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil de infancia sobre el Sistema Penal Juvenil para establecer *la infancia como prioridad*

A partir de lo expresado en lo precedente, las organizaciones de la sociedad civil de infancia recomiendan la necesidad de que el Estado uruguayo lleve adelante las siguientes acciones:

- Capacitar a los actores del Poder Judicial, de acuerdo con lo solicitado por el Comité de los Derechos del Niño, para garantizar la especialización en la administración de la justicia penal juvenil. Capacitar, del mismo modo, a todo el personal que desarrolla sus tareas en los centros de privación de libertad.
- Dotar de mayor presupuesto al sistema penal juvenil para garantizar una mayor implementación de medidas no privativas de libertad.
- Realizar la adecuación de la normativa vigente para que se encuentre en plena consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño y con la normativa internacional; incluyendo dentro de esta adecuación normativa la derogación de la Ley N° 19.055.
- Aumentar recursos y calidad a los programas de egreso e inserción social para los y las adolescentes una vez que cumplen la pena (sea ésta privativa o no privativa de la libertad)
- Incrementar el desarrollo de actividades socio-educativas durante el cumplimiento de las medidas socioeducativas que se desarrollen en contextos de privación de libertad.
- Garantizar que en ninguna de los centros en que se cumplen las medidas privativas de libertad se produzcan vulneraciones de derechos; y que en caso de tener que tomarse medidas de uso de fuerza, las mismas se lleven a cabo teniendo en cuenta las recomendaciones de los organismos internacionales.

4.G. PARTICIPACIÓN

4.G.1. Panorama normativo internacional y nacional sobre el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes

El derecho de niñas, niños y adolescentes a participar se encuentra garantizado por Convención sobre los Derechos del Niño. De hecho, la participación es uno de los principios de la Convención. El Artículo N° 12 de la Convención sostiene que “los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las

opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional” (ONU, 1989, Art. 12).

Además, la Convención expresa que “los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás” (ONU, 1989, Art. 15).

La Observación General N° 12 del Comité de Derechos del Niño del año 2009, se dedica completamente al derecho del niño a ser escuchado, y hace énfasis en las situaciones que implican los procedimientos de escucha frente a la justicia.

A su vez, la Observación General N° 20 de dicho Comité, expresa claramente que “el Comité destaca la importancia de la participación como un instrumento de compromiso político y civil mediante el cual los adolescentes puedan negociar y promover que se hagan efectivos sus derechos, y hacer que los Estados rindan cuentas. Los Estados deben adoptar políticas encaminadas a aumentar las oportunidades de participación política, que es fundamental para el desarrollo de una ciudadanía activa. Los adolescentes pueden establecer contactos con sus pares, participar en procesos políticos y aumentar su sentido de capacidad de acción para tomar decisiones y opciones bien fundadas y, por tanto, deben recibir apoyo para formar organizaciones mediante las que puedan participar en diversos medios, como los medios de comunicación digitales. Si los Estados deciden fijar la edad mínima para votar por debajo de los 18 años, deben invertir en medidas que ayuden a los adolescentes a comprender, reconocer y cumplir su función como ciudadanos activos, entre otras formas, impartiendo formación cívica y sobre los derechos humanos, e identificando y abordando los obstáculos que dificultan su compromiso y participación” (ONU, 2016, 24).

La Constitución de la República, en su Artículo N° 29 menciona que cualquier ser humano “es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometiere” (Poder Judicial, 2004, Art. 29).

A su vez, la Constitución consagra el derecho a reunirse y agruparse libremente. “Queda garantido el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no podrá ser desconocido por ninguna autoridad de la República sino en virtud de una ley, y solamente en cuanto se oponga a la salud, la seguridad y el orden públicos” (Poder Judicial, 2004, Art. 38). Del mismo modo, la Constitución sostiene que “Todas las personas tienen el derecho de asociarse, cualquiera

sea el objeto que persigan, siempre que no constituyan una asociación ilícita declarada por la ley” (Poder Judicial, 2004, Art. 39).

El Código de la Niñez y la Adolescencia también promueve la participación de niñas, niños y adolescentes. En el Artículo N° 8 menciona que “en todo caso tiene derecho a ser oído y obtener respuestas cuando se tomen decisiones que afecten su vida” (Poder Judicial, 2004, Art. 8); y el Artículo N° 9 expresa que “todo niño y adolescente tiene derecho intrínseco a la vida, dignidad, libertad, identidad, integridad, imagen, salud, educación, recreación, descanso, cultura, participación, asociación, a los beneficios de la seguridad social y a ser tratado en igualdad de condiciones cualquiera sea su sexo, su religión, etnia o condición social” (Poder Judicial, 2004, Art. 9).

Finalmente, la Ley General de Educación establece algunos mecanismos para la participación de niñas, niños y adolescentes. En su Artículo N° 9 establece el principio de participación mencionando que “la participación es un principio fundamental de la educación, en tanto el educando debe ser sujeto activo en el proceso educativo para apropiarse en forma crítica, responsable y creativa de los saberes. Las metodologías que se apliquen deben favorecer la formación ciudadana y la autonomía de las personas” (Poder Legislativo, 2008, Art. 9). A su vez, el Artículo N° 48 establece que “la participación de los educandos o participantes, funcionarios docentes, otros funcionarios, madres, padres o responsables y de la sociedad en general, en la educación pública constituirá uno de sus principios básicos. Se promoverá el cogobierno en los ámbitos que corresponda, atendiendo los diferentes ámbitos y niveles educativos” (Poder Legislativo, 2008, Art. 9). A su vez los Artículos N° 76 y N° 77 de dicha Ley, establecen la creación de los Consejos de Participación en los Centros Educativos.

4.G.2. Situación actual de la Participación de niñas, niños y adolescentes en Uruguay

Actualmente la participación de niñas, niños y adolescentes es una dimensión que reviste de un análisis que requiere de la combinación de aspectos cuantitativos con cualitativos.

En primer lugar, es necesario destacar que, como se mencionaba, la Ley General de Educación declara el derecho a la participación y crea mecanismos institucionales para tales efectos. Sin embargo, este mecanismo no se encuentra suficientemente reglamentada ya que depende de la voluntad de la dirección de los centros educativos así como de los cuerpos docentes de los mismos.

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

A partir de un informe elaborado por ANONG y el CDNU en el año 2017, entre las principales medidas implementadas para favorecer la participación se puede destacar la creación del Programa

de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA), llevado a cabo por el INAU, cuyo principal objetivo es promover el conocimiento y ejercicio del derecho a la participación mediante propuestas diversas para una población heterogénea de niñas, niños y adolescentes, que se llevan a cabo a nivel local, departamental, nacional e internacional.

Este programa comenzó 2006, teniendo como propuesta capacitar a funcionarios de INAU en la temática. Se promovió la elaboración de proyectos participativos por parte de niñas, niños y adolescentes de la institución. En una primera instancia el PROPIA se dirigió a niñas, niños y adolescentes vinculados a centros de INAU. Más adelante se extendió la propuesta a centros educativos y a organizaciones de la sociedad civil.

También podemos destacar el Plan Nacional de Juventudes, impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social. El mismo se ha desarrollado mediante Centros de Ciudadanía Juvenil, cuyo objetivo principal era contribuir al desarrollo del ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de las personas jóvenes, mediante la creación de espacios que promuevan la participación y protagonismo juvenil articulados con la diversidad de actores que operan con jóvenes a nivel local.

Por otra parte, podemos destacar los espacios de participación generados por las Organizaciones de la Sociedad Civil, en especial a través del espacio denominado “Más Participación”, que reúne a adolescentes de diversas organizaciones del territorio.

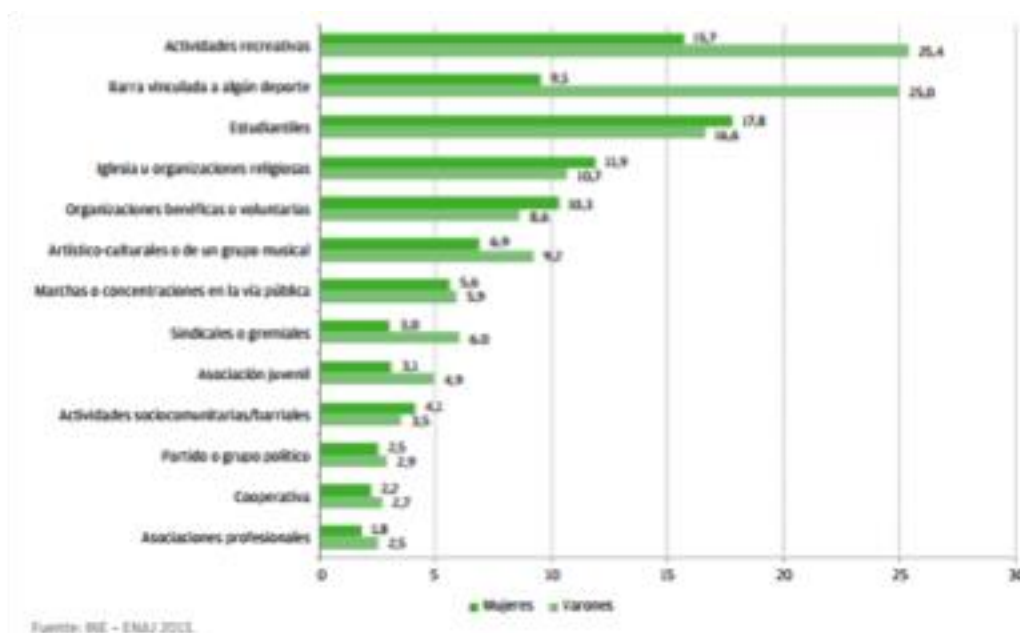
Cabe destacar que con el correr de los últimos años se han promovido las experiencias de esta índole, convocando a adolescentes a experiencias parlamentarias, a consultas, y a formar parte del Consejo Nacional Consultivo Honorario del INAU.

En lo que respecta a lo cuantitativo, aunque se cuenta con poca información específica sobre la temática en el Uruguay, los datos existentes nos dicen que, según la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ, 2008) la participación juvenil descendió de 52,4% en el año 1990 a 45,3% en el año 2008. Cabe aclarar, en este caso, que se trata de horas dedicadas a actividades específicas y no a mediciones del nivel ni la calidad de la participación

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

El siguiente gráfico (Gráfico 12) muestra los porcentajes de participación de las y los adolescentes de acuerdo al tipo de actividad que realizan en función de los datos relevados en la ENAJ 2013.

Gráfico 12 - Porcentaje de participación de adolescentes de acuerdo al tipo de actividad que realizan según sexo en el año 2013



Fuente:
Situación
general
derechos
niñas,
y

de los
de
niños

adolescentes en Uruguay. Informe de diagnóstico 2017, CDNU-ANONG-REDLAMYC

Entre las diferentes formas de participación posibles se destaca la modalidad de voluntariado. En el informe del Programa Nacional de Juventudes (PNJ) se la valora como una forma “creciente” en nuestro país. La Encuesta Nacional de Voluntariado en 2009, observó que el 35,8% del voluntariado en Uruguay implica a personas entre los 14 y los 29 años. En términos absolutos este porcentaje significa aproximadamente 180.000 personas. Al desagregar estos datos por sexo, un 46,6% del voluntariado juvenil son mujeres. Asimismo, territorialmente hay una concentración de jóvenes voluntarios en Montevideo donde se encuentran un 65% y el resto se distribuye por el interior del País. Según datos del informe ENAJ 2013, un 65,8% de adolescentes y jóvenes participa de actividades de voluntariado. Mientras que un 60,6% de adolescentes y

jóvenes entre 12 y 14 años ha participado de este tipo de actividad, los jóvenes entre 15 y 19 años lo hicieron en un 67% y los que tienen entre 20 y 24 años lo hicieron en un 68,3%. Se identifica que el porcentaje de las mujeres adolescentes y jóvenes que participan de este tipo de actividad es mayor (71,3%), mientras que en los varones la participación en actividades voluntarias se da en menor medida (61,5%).

4.G.3. Recomendaciones vigentes de los organismos internacionales en relación a la Participación de niñas, niños y adolescentes en Uruguay

En relación a este principio de la Convención, el Comité sobre los Derechos del Niño ha expresado en sus Recomendaciones del año 2015 que “si bien valora positivamente el establecimiento del Consejo Asesor y Consultivo como órgano consultivo del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, el Comité está preocupado por la falta de interacción de ese órgano con las distintas instituciones que se ocupan de hacer efectivos los derechos del niño. El Comité también está preocupado por que los consejos participativos en la esfera de la educación no sean completamente operativos, en particular en la enseñanza secundaria. El Comité lamenta además la falta de información sobre la forma en que el derecho del niño a ser escuchado se ha aplicado en los procedimientos administrativos y judiciales pertinentes” (CRC, 2015, 27).

Al mismo tiempo, frente a esta situación, el Comité recomienda al Estado uruguayo que “vele por que los consejos participativos sean plenamente operativos en todos los niveles escolares, en particular en la enseñanza secundaria, y siga fortaleciendo los establecidos en la enseñanza primaria; [y] adopte medidas para garantizar la aplicación eficaz de la legislación que reconoce el derecho del niño a ser escuchado en los procedimientos judiciales correspondientes, entre otras cosas mediante el establecimiento de sistemas y/o procedimientos para que los trabajadores sociales y los tribunales respeten este principio.” (CRC, 2015, 28).

4.G.4. La Participación de niñas, niños y adolescentes en la Agenda 2030

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible contemplan las estructuras participativas dentro de su agenda de desarrollo. Las siguientes metas dan cuenta de ello.

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Meta	Indicadores
Objetivo 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas	16.7- Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.	16.7.1- Proporciones de plazas (desglosadas por sexo, edad, personas con discapacidad y grupos de población) en las instituciones públicas (asambleas legislativas nacionales y locales, administración pública, poder judicial), en comparación con la distribución nacional. 17.7.2- Proporción de la población que considera que la adopción de decisiones es inclusiva y responde a sus necesidades, desglosada por sexo, edad, discapacidad y grupo de población.

4.G.5. Recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil sobre Participación de niñas, niños y adolescentes para establecer *la infancia como prioridad*

En función de los aspectos expuestos en lo precedente, las organizaciones de la sociedad civil de infancia, recomiendan al Estado uruguayo la adopción de las siguientes medidas para garantizar el derecho a la participación:

- Tomar medidas, tanto a nivel de monitoreo como en términos económicos y administrativos, destinando los recursos humanos necesarios para garantizar el funcionamiento de los Consejos de Participación en el marco de los Centros Educativos, en particular en los Centros de Educación Primaria.
- Crear una Estrategia Nacional de Participación Infantil y Adolescente, que permita que más allá de las propuestas y programas existentes, las estructuras de los diferentes niveles de gobierno cuenten con espacios de participación efectiva de niñas, niños y adolescentes en sus ámbitos de toma de decisiones.

4.H. SITUACIÓN DE GRUPOS ESPECÍFICOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Si bien en este apartado no se desarrollará un relato exhaustivo de la situación de niñas, niños y adolescentes pertenecientes a grupos específicos de la población, cabe destacar que nuestro país posee altos estándares en relación a su normativa interna para garantizar los derechos humanos de todos sus habitantes bajo los principios de igualdad y no discriminación (garantizados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos

Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño).

Basta mencionar, a este respecto, que además de que dichos principios se consagran en el Código de la Niñez y la Adolescencia, nuestro país también cuenta con la Ley N° 19.122 (Ley de Acciones Afirmativas para Personas Afrodescendientes), la Ley N° 18.250 (Ley de Migraciones), la Ley N° 18.651 (Ley de Protección Integral a las Personas con Discapacidad) y la Ley N° 19.684 (Ley Integral para Personas Trans).

A pesar de este cuerpo legislativo sumamente garantista, las estadísticas vigentes y las recomendaciones de los órganos de tratado aún dan cuenta de las situaciones de discriminación que se producen frente a niñas, niños y adolescentes migrantes, afrodescendientes y discapacitados (no contando con los elementos para dar cuenta de si ocurre o no la misma situación con respecto a niñas, niños y adolescentes trans).

Cabe hacer mención, a que el Objetivo 10 de la Agenda de Desarrollo Sostenible (reducción de las desigualdades), expresa en su Meta 10.3 que los Estados deben garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto (el indicador de esta meta tiene en cuenta la proporción de la población que declara haberse sentido discriminada o acosada en los últimos 12 meses por motivos de discriminación).

A este respecto, las organizaciones de la sociedad civil de infancia reafirman la importancia de destinar los recursos necesarios para desarrollar las acciones afirmativas previstas por las legislaciones vigentes, a fin de que niñas, niños y adolescentes pertenecientes a los grupos de población mencionados puedan acceder a los indicadores promedio del resto de la población de niñas, niños y adolescentes del Uruguay en lo que respecta a pobreza, salud y educación.

5. NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL Y DE ASEGURAR LA INVERSIÓN EN INFANCIA Y ADOLESCENCIA PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Cuando los diferentes Estados ratifican la Convención sobre los Derechos del Niño, asumen el compromiso de garantizar el cumplimiento de todos los derechos que se encuentran consagrados en ella con todos los recursos que se encuentran a su disposición, incluyendo dentro de esto la posibilidad de acceder a la cooperación internacional en caso de que los medios disponibles en el marco del mismo Estado no resultaran suficientes.

Ello queda expresado en el Artículo N° 4 de la Convención, donde se menciona que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional” (ONU, 1989, Art. 4).

Cabe destacar que el análisis del Artículo N° 4 llevado a cabo en la Observación General N° 19 del Comité de los Derechos del Niño, establece que la expresión de que los Estados adoptarán las medidas administrativas, significa que “los Estados partes no tienen potestad para decidir si satisfacer o no su obligación de adoptar las convenientes medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos del niño, como las medidas relativas a los presupuestos públicos” (ONU, 2016, 18).

La Convención establece, a lo largo de todos sus artículos, lo que puede denominarse como un “enfoque de protección integral”, que marca una modificación en el modo de comprender la situación de niñas, niños y adolescentes vigente hasta el momento. Este cambio de paradigma implica, también, una modificación en las instituciones y políticas destinadas a la infancia y la adolescencia, los cuales deben establecer una mirada integral sobre la infancia y la adolescencia que permita configurarlos como ciudadanos y sujetos de derecho.

A este respecto, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N° 5 sobre las Medidas Generales de Aplicación de la Convención, señala que “uno de los resultados satisfactorios de la adopción y de la ratificación casi universal de la Convención ha sido la creación, en el plano nacional, de toda una serie de nuevos órganos, estructuras y actividades orientados y adaptados a los niños: dependencias encargadas de los derechos del niño en el gobierno, ministros que se ocupan de los niños, comités interministeriales sobre los niños, comités parlamentarios, análisis de las repercusiones sobre los niños, presupuestos para los niños, informes sobre la situación de los derechos de los niños, coaliciones de organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre los derechos de los niños, defensores de los niños, comisionados de derechos de los niños, etc.” (ONU, 2003, 9).

También en el ámbito Interamericano se ha hecho referencia a esta necesidad de avanzar en una concepción integral de la protección de derechos. La Declaración de Pucón, adoptada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia señaló que es necesario “promover, impulsar y fortalecer la implementación de sistemas de protección integral, sustentados en la promoción de la construcción de ciudadanía en el nivel regional y local” (OEI, 2007). Del mismo modo, en la XII Conferencia Iberoamericana se reforzó esta idea cuando se declaró que “los sistemas de protección integral de la infancia y la adolescencia requieren de una institucionalidad fuertemente articulada y coordinada por entes suficientemente facultados y de presupuestos públicos que contemplen una inversión en la niñez que de manera efectiva y plena garantice sus derechos” (OEI, 2010).

A grandes rasgos, y más allá de los matices que pueden identificarse en las diferentes definiciones existentes, puede decirse que un Sistema de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia es “el conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de niñas, niños y adolescentes y reparar el daño ante la vulneración de los mismos establecidos por las legislaciones nacionales de infancia. También se tendrán particularmente en cuenta los mecanismos de relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas del país, sus interacciones y complementariedades, en especial describiendo el vínculo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil” (CEPAL, 2013, p. 12).

Un elemento importante en esta definición hace referencia a que se trata, justamente, de “un sistema de protección que en vez de ser un simple conjunto de esfuerzos y programas, es en realidad un conjunto de partes organizadas y relacionadas que interactúan entre sí para lograr un objetivo común. Para analizar y determinar si nos encontramos ante un ‘Sistema’ debe tratarse y estar compuesto por instituciones que se encuentran interrelacionadas y que cada una componga un todo que está al servicio del mismo objetivo. En este caso un sistema de protección integral de la infancia debe estar al servicio de la protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia” (CEPAL, 2013, p. 12).

5.2. Dificultades actuales de Uruguay en relación a su institucionalidad

Actualmente, la normativa vigente a nivel nacional establece que el INAU es el órgano rector y articulador de la política para toda la infancia y la adolescencia. De acuerdo con el Código de la Niñez y la Adolescencia “el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) es el órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia, y competente en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y, su vínculo familiar al que deberá proteger, promover y atender con todos los medios a su alcance. Deberá determinar, por

intermedio de sus servicios especializados, la forma de llevar a cabo la implementación de las políticas a través de distintos programas, proyectos y modalidades de intervención social, públicos o privados, orientados al fortalecimiento de las familias integradas por niños y adolescentes y al fiel cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 12 y 19 de este Código” (Poder Legislativo, 2004, Art. 68). Este artículo mencionado se completa detallando las principales funciones que tiene el INAU.

A su vez, el Código de la Niñez y la Adolescencia prevé la creación del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente (a través del Artículo N° 211), cuyas principales finalidades se encuentran descritas en el Artículo N° 214 del Código. Las mismas son “1) Promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia, diseñadas por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema. 2) Elaborar un documento anual que contemple lo establecido en el numeral anterior. 3) Ser oído preceptivamente en la elaboración del informe que el Estado debe elevar al Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño). 4) Opinar, a requerimiento expreso, sobre las leyes de presupuesto, rendición de cuentas y demás normas y programas que tengan relación con la niñez y adolescencia” (Poder Legislativo, 2004, Art. 214).

Sin embargo estas finalidades parecieran no cumplirse en la práctica. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño señala en el año 2015 al Estado uruguayo que “si bien toma nota de que el Consejo Consultivo Honorario desempeña un papel activo a la hora de articular la formulación y aplicación de las políticas públicas entre las distintas autoridades públicas y agentes a nivel nacional, el Comité sigue considerando preocupante que, en la práctica, el Consejo no haya garantizado una coordinación eficaz entre las diversas instituciones y actores competentes, incluidas las organizaciones de la sociedad civil que participan en la puesta en práctica de los derechos del niño. El Comité también expresa inquietud por que no se asignen al Consejo suficientes recursos humanos, técnicos y financieros” (CRC, 2015, 11).

A su vez el Comité de los Derechos del Niño expresa que esta dispersión de las políticas de infancia y adolescencia como consecuencia de la falta de coordinación de las mismas impacta en diversas dimensiones, tales como lo presupuestal y la posibilidad de monitoreo de los sistemas de información. Ello queda expresado cuando señala que “aunque toma nota de la información proporcionada por la delegación, según la cual se han aumentado las asignaciones presupuestarias correspondientes a los programas y servicios para los niños y las familias y el 19% del total del gasto público se destina a la infancia, el Comité sigue preocupado por lo siguiente: a) El hecho de que la elaboración sectorial del presupuesto haga que sea difícil determinar si los recursos asignados son adecuados para la aplicación de la Convención” (CRC, 2015, 13). A continuación expresa que “si bien toma nota de que el Estado parte ha establecido el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) en el marco del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay, así como el Sistema Integrado de Información sobre el Área Social, el Comité considera preocupante que haya muchas incoherencias y lagunas respecto de la reunión de datos, en particular en las esferas de la

salud, la justicia juvenil, la violencia y los malos tratos y la discapacidad, y en lo que concierne a los niños privados del cuidado de sus padres y los niños afrodescendientes” (CRC, 2015, 15).

En lo que respecta a la dimensión presupuestal, un estudio realizado por CEPAL y UNICEF entre los años 2010 y 2013, estima que el 23% del Gasto Público Social fue destinado a niñas, niños y adolescentes. Esto representa, aproximadamente, un 5,7% del Producto Bruto Interno. Dentro de este rubro, las áreas principales a las que se destina este Gasto Público Social de Infancia son la educación (con un 49,7%), salud (con un 26,1%) y asistencia social (con un 14,2%). Dicho estudio menciona que “la mayor parte del Gasto Público Social en Infancia (56%) fue diseñado específicamente para los menores de 18 años, lo que se explica básicamente por el gasto en Educación. El Gasto Ampliado (dirigido a grupos con determinadas características no etarias de la cual pueden formar parte los menores de edad), abarca un 32%. Muy por debajo se encuentran los bienes públicos (7%) y el Gasto Indirecto (enfocado en hogares con presencia de menores de 18 años), que abarca un 5%” (CEPAL, UNICEF, 2017).

También, en relación a la institucionalidad, el Comité de los Derechos del Niño señala su preocupación por la falta de una Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes. A este respecto menciona que “si bien acoge con satisfacción el establecimiento de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, el Comité está preocupado por que no se asignen suficientes recursos humanos y financieros a este órgano; le inquieta en particular la falta de personal especializado en los derechos del niño, lo que limita la eficacia de su mecanismo de denuncia. También preocupa al Comité la falta de concienciación sobre esta institución entre los niños y los adolescentes. A la luz de su observación general No 2 (2002) sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, el Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas encaminadas a dotar a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros, incluido personal especializado en los derechos del niño, a fin de asegurar el cumplimiento eficaz de su mandato, así como el funcionamiento adecuado del mecanismo de denuncia establecido en el marco de este” (CRC, 2015, 17 y 18).

El Estado uruguayo ratifica su compromiso cuando la Agenda Global 2030 asume como indicador 16.a.1 la existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París.

Otro elemento a considerar guarda relación con el hecho de que la creación del INAU como órgano rector se encuentra vinculada a la transformación del Instituto Nacional del Menor (hecho que se produce con la sanción del Código de la Niñez y la Adolescencia). Esta institucionalidad anterior se encontraba sumamente vinculada a la aplicación de programas para niñas, niños y adolescentes que atravesaban vulneraciones de derechos. En este sentido su historia ha estado vinculada a la lógica tutelar y al paradigma de la situación irregular.

La misma situación de la institucionalidad lleva a que se dificulte la articulación. Cabe destacar a este respecto que el Instituto Nacional del Menor (INAME) que funcionaba antes del

Código de la Niñez y la Adolescencia, había sido creado mediante la Ley N° 15.977 como un “Servicio Descentralizado”, dirigido por un directorio cuyo nombramiento estaba a cargo del Poder Ejecutivo. A partir de la Ley N° 17.866 (posterior al Código de la Niñez y la Adolescencia), su relacionamiento con el Poder Ejecutivo se produce a través del Ministerio de Desarrollo Social. En este sentido, puede afirmarse que el INAU tampoco cuenta con un “rango institucional” que le permita regir en relación a los diferentes sistemas institucionales que reciben a niñas, niños y adolescentes (sistema educativo, sistema de salud, asistencia social, etcétera).

Como se mencionaba en las Recomendaciones del Comité de los Derechos del niño, la dispersión institucional dificulta la posibilidad de evaluar si el Gasto Público Social resulta suficiente para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el Estado uruguayo en la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño. A este respecto, es posible afirmar que el Estado ha ratificado su compromiso en el plano de lo económico en la medida en que la Agenda de Desarrollo Sostenible expresa, en su Meta 1.a la necesidad de garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones (teniendo como uno de los indicadores de cumplimiento de dicha meta la proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales).

A raíz de todo lo expuesto, se llega a la conclusión de que la institucionalidad vigente en la actualidad presenta las siguientes dificultades:

- La historia institucional del INAU se encuentra basada en un modelo tutelar y de situación irregular.
- La jerarquía institucional del INAU no le permite regir por sobre las diferentes institucionalidades y sistemas que trabajan directamente con niñas, niños y adolescentes.
- Existen desarticulaciones, tanto en lo horizontal entre las diferentes institucionalidades dependientes de un mismo nivel de gobierno, como en lo vertical, en los diferentes niveles de gobierno, en lo que respecta a los mecanismos de promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- La legislación prevé que el INAU sea, al mismo tiempo, órgano rector y ejecutor de las políticas de infancia. Esto genera un desgaste de la capacidad institucional que a su vez dificulta la capacidad de planificación y gestión de acciones.
- El Código de la Niñez y la Adolescencia no establece con claridad los roles del Consejo Consultivo Honorario, no otorgándole las facultades necesarias (ni en lo normativo ni en lo presupuestal) para regir las políticas públicas de infancia y adolescencia y ejercer una coordinación interinstitucional.
- No existe una institución independiente de derechos humanos con la especificidad de atención a niñas, niños y adolescentes.

- La dispersión institucional no permite la elaboración de un presupuesto integrado de infancia que permita visibilizar su adecuación a las necesidades reales de garantía de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- La distribución actual del presupuesto de infancia no ha sido efectiva para revertir los procesos de desigualdad existentes en nuestro país. La infancia continúa siendo el sector más empobrecido de la población y algunos indicadores en materia de derechos del niño continúan con cifras preocupantes.

5.3. Recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil de infancia en relación a la conformación de un Sistema de Protección Integral de Niñas, niños y adolescentes para establecer *la infancia como prioridad*

En relación a la necesidad de conformar un Sistema de Protección Integral de Niñas, niños y adolescentes, las organizaciones de la sociedad civil de infancia recomiendan al Estado uruguayo:

- Crear un Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral de niños, niñas y adolescentes conformado por un Gabinete Interministerial de la más alta jerarquía política, integrado por las principales sectoriales relativas a los derechos de niños, niñas y adolescentes: Vivienda, Trabajo, Seguridad Social, Educación, Desarrollo Social, Economía y Finanzas entre otros y liderado por una Secretaría especialmente constituida para ello.
- Dotar a este órgano rector de infancia del presupuesto necesario para su funcionamiento, y garantizar que su estructura tenga una representación significativa de las organizaciones de la sociedad civil y del segundo y tercer nivel de gobierno.
- Definir un presupuesto estatal global con perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes, protegido normativamente por los principios de no regresividad y progresividad.
- Implementar la descentralización del Consejo Consultivo Honorario de Derechos de niños, niñas y adolescentes, instalando Consejos departamentales liderados por el Gobierno Departamental y con representación de las autoridades territoriales de las sectoriales, sociedad civil, poder judicial, niños, niñas y adolescentes entre otros.
- Crear una Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes en el marco de la Institución Nacional de Derechos Humanos, dotándola de los recursos necesarios para su funcionamiento y dándola a conocer en los espacios necesarios para garantizar su accesibilidad a los niñas, niños y adolescentes.

6. 10 PUNTOS PARA ESTABLECER LA INFANCIA COMO PRIORIDAD

El Código de la Niñez y la Adolescencia fue sancionado en el año 2004. Los niños que nacieron con la sanción de dicho código cumplirán los 18 años de edad durante el próximo período de gobierno, el cual dará inicio en el año 2020.

Los indicadores actuales dan cuenta de que se han logrado establecer mejoras en las condiciones de vida de muchos niñas, niños y adolescentes, pero también revelan la necesidad de profundizar en algunas de las medidas adoptadas y de generar nuevas estrategias que permitan dar respuestas en aquellos ámbitos en los que, hasta el momento, aún quedan aspectos pendientes.

Las organizaciones de la sociedad civil de infancia presentan, para el gobierno que inicia su tarea en el año 2020, los siguientes 10 puntos como estrategias necesarias para establecer la infancia como prioridad. Los mismos surgen como una respuesta integral a las problemáticas planteadas en las diferentes áreas, considerando las recomendaciones vigentes por parte de los organismos de monitoreo internacional y los compromisos asumidos por el Estado uruguayo en el marco de la Agenda 2030.

Desde las organizaciones de la sociedad civil se considera que es necesario que el nuevo gobierno de Uruguay tome en cuenta estos puntos y promueva su implementación efectiva como forma de garantizar los derechos de los niñas, niños y adolescentes de todo el territorio nacional. Cada uno de ellos se encuentra brevemente desarrollado; y contiene una serie de aspectos concretos y evaluables que permitan dar cuenta de las implicancias de su implementación.

1. Diseño e implementación de un Sistema de Protección Integral de Niñas, niños y adolescentes.
2. Construcción de un presupuesto nacional con perspectiva de infancia.
3. Garantizar la participación de la sociedad civil y de niñas, niños y adolescentes en las estructuras de definición de las políticas públicas de infancia y adolescencia.
4. Creación de una Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes.
5. Desarrollo de un Plan de Capacitación de Agentes Territoriales.
6. Erradicación de la violencia contra niñas, niños y adolescentes, acceso a la justicia y promoción del buen trato.
7. Implementación de medidas tendientes a garantizar la igualdad en el acceso a los diferentes subsistemas
8. Implementación de líneas transversales en el Sistema Educativo
9. Adecuación normativa a los estándares internacionales y a la perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes.
10. Condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

6.1- Diseño e implementación de un Sistema de Protección Integral de Niñas, niños y adolescentes

A raíz del conjunto de elementos presentados en el Apartado 5, se evalúa que es necesario garantizar la existencia de un órgano rector que pueda diseñar, articular, monitorear y evaluar las políticas públicas de infancia y adolescencia, que garantice la acción coordinada de los diferentes actores y niveles de gobierno en la promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Este órgano rector debe contar con todas las condiciones normativas y presupuestales para cumplir con sus funciones, y su jerarquía institucional debe ser acorde a la responsabilidad que se le asigna de coordinar las acciones de diferentes agencias del Estado en lo que respecta a infancia y adolescencia. A su vez, es fundamental que este órgano rector cuente con una participación relevante de representantes de organizaciones de la sociedad civil y de niñas, niños y adolescentes.

Por otra parte se considera indispensable que, como parte de los procesos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas de infancia, se pueda crear un Observatorio Nacional de Infancias y Adolescencias de carácter independiente, liderado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Universidad de la República Oriental del Uruguay (UdelaR), y con representación de las organizaciones de la sociedad civil en su composición.

A raíz de todo lo expuesto, solicitamos que el Estado uruguayo pueda, en el próximo período de gobierno:

- Crear un Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral de niños, niñas y adolescentes conformado por un Gabinete Interministerial de la más alta jerarquía política, integrado por las principales sectoriales relativas a los derechos de niñas, niños y adolescentes: Vivienda, Trabajo, Seguridad Social, Educación, Desarrollo Social, Economía y Finanzas, entre otros; las organizaciones de la sociedad civil y el segundo y tercer nivel de gobierno; y liderado por una Secretaría especialmente constituida para ello.
- Modificar la ley orgánica de INAU de manera de especializar su función a la protección especial de derechos vulnerados.
- Garantizar la creación de un Observatorio Nacional de Infancias y Adolescencias de carácter independiente, liderado por el INE y la UdelaR y con participación de la sociedad civil, que pueda llevar adelante tareas de monitoreo y evaluación de las políticas públicas de infancia en función de los datos oficiales.

6.2- Construcción de un presupuesto nacional con perspectiva de infancia

Como se mencionaba, también en el Apartado 5, la actual dispersión institucional no permite dar cuenta de si el actual presupuesto destinado a infancia resulta suficiente para cubrir las necesidades reales en términos de garantía de derechos. No obstante, del análisis realizado se desprende que es necesario una distribución estratégica del presupuesto nacional con perspectiva de infancia.

En la medida en que se garantiza la existencia de un Sistema de Protección Integral, el órgano rector del mismo debiera velar por la adecuación y articulación de los recursos económicos destinados globalmente a la infancia y su correspondiente distribución entre los subsistemas.

Dicho presupuesto debiera garantizarse normativamente cuidando los principios de no regresividad y progresividad (adjudicando, por ejemplo, montos fijos en Unidades Reajustables como ya se realiza en diferentes políticas públicas); y debiera permitir una distribución estratégica que garantice que la mayor cantidad de recursos se encuentre destinada específicamente a los grupos de la población de niñas, niños y adolescentes con mayores necesidades de atención.

Por lo expuesto, solicitamos al Estado uruguayo que en el próximo período de gobierno pueda:

- Crear y garantizar normativamente un presupuesto nacional para infancia y adolescencia, regido por los principios de no regresividad y progresividad, que permita el funcionamiento adecuado del Sistema de Protección Integral.

6.3- Garantizar la participación de la sociedad civil y de niñas, niños y adolescentes en las estructuras de definición de las políticas públicas de infancia y adolescencia.

Si bien se valora que el Código de la Niñez y la Adolescencia establece la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la actual estructura del Consejo Consultivo Honorario; la misma es escasa en relación a la cantidad de representantes de agencias del Estado, independientemente de sus diferentes procedencias.

Por otra parte, la normativa actual y la falta de un presupuesto, infraestructura y personal específicos no permiten el ejercicio de su rol de coordinación de las políticas sectoriales de atención a la niñez y la adolescencia.

En este sentido, y dada la importancia fundamental que las organizaciones de la sociedad civil adquieren en la ejecución de las políticas de infancia y adolescencia, así como teniendo en cuenta la relevancia que en el contexto actual adquiere la participación de la ciudadanía en la definición de las políticas públicas, se considera necesario garantizar una representación paritaria de las organizaciones de la sociedad civil en las estructuras del órgano rector de las políticas de infancia y adolescencia.

Por otro lado, actualmente el Programa de Participación Infantil y Adolescente del INAU cuenta con una plataforma de niñas, niños y adolescentes de todo el territorio nacional y promueve

acciones relevantes en términos de visibilidad e impacto. Sin embargo, en el marco de un Sistema de Protección Integral, se considera indispensable que la participación de niñas, niños y adolescentes, como derecho y principio organizador de la Convención sobre los Derechos del Niño, trascienda de las acciones específicas y se convierta en una modalidad de funcionamiento institucional.

Por ello se considera necesario diseñar e implementar una Estrategia Nacional de Participación Infantil y Adolescente, que promueva la participación efectiva de niñas, niños y adolescentes en el diseño, monitoreo y evaluación de las diferentes políticas públicas de infancia y adolescencia, garantizando que su voz sea escuchada en las diferentes agencias y niveles de gobierno.

Por lo tanto, se solicita al Estado uruguayo, que en el próximo período de gobierno pueda:

- Garantizar la participación permanente de las organizaciones de la sociedad civil y de niñas, niños y adolescentes en las estructuras de definición de las políticas públicas de infancia, en lo que respecta a su diseño, monitoreo y evaluación en las diferentes agencias del Estado y en los diferentes niveles de gobierno.
- Generar, de acuerdo al alcance de las políticas públicas de infancia a definir, mecanismos preceptivos y/o vinculantes de consulta a organizaciones de la sociedad civil y a niñas, niños y adolescentes.
- Implementar la descentralización del Consejo Consultivo Honorario de Derechos de niños, niñas y adolescentes, instalando Consejos departamentales liderados por el Gobierno Departamental y con representación de las autoridades territoriales de las sectoriales, sociedad civil, poder judicial, niños, niñas y adolescentes entre otros.

6.4- Creación de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes

La creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos en el año 2008 significó un progreso institucional relevante en el marco de la promoción y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, dicha Institución no cuenta, hasta el momento, con recursos específicos ni personal idóneo para la promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Las múltiples situaciones de violencia institucional registradas, así como la necesidad de garantizar un mecanismo transparente e independiente que permita el monitoreo de las diferentes agencias del Estado uruguayo que trabajan con niñas, niños y adolescentes hace que sea indispensable crear un mecanismo de estas características.

La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, en el marco de la Institución Nacional de Derechos Humanos, puede permitir un monitoreo independiente de la acción de las diferentes agencias del Estado (siempre considerando que, paralelamente con su creación, es necesario

garantizar su difusión y accesibilidad a todos los niñas, niños y adolescentes del territorio nacional); y garantizar los procedimientos legales pertinentes en el marco de las Facultades otorgadas a la misma en el Artículo N° 35 de la Ley N° 18.446.

Por este sentido, en el marco de la creación de un Sistema de Protección Integral se solicita al Estado uruguayo que en el próximo período de gobierno pueda:

- Crear una Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes en el marco de la Institución Nacional de Derechos Humanos, con personal idóneo y presupuesto adecuado para el desarrollo de su tarea

6.5- Desarrollo de un Plan Nacional de capacitación de agentes territoriales

En varios de los Apartados del presente documento se señalaba como una carencia la falta de capacitación del personal de los diferentes subsistemas respecto de los derechos de niñas, niños y adolescentes; y los mecanismos y procedimientos para su promoción y protección. Esto es particularmente preocupante en lo que respecta al Poder Judicial, el Ministerio del Interior, el Sistema Nacional de Emergencias, el Sistema de Salud y el Sistema Educativo.

El desarrollo de un Plan Nacional de Capacitación de Agentes Territoriales permitirá que técnicos y profesionales de los diferentes ámbitos, de manera voluntaria y a través de incentivos concretos, puedan adquirir herramientas que les permitan perfeccionar su práctica desde un enfoque de derechos del niño.

A su vez, la promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes como una política a largo plazo implica la creación de un cuerpo de profesionales formado adecuadamente en el marco de los diferentes subsistemas, agendas y niveles de gobierno.

Por este motivo, una de las propuestas para establecer la infancia como prioridad guarda relación con la inclusión de la Convención sobre los Derechos del Niño, sus Observaciones Generales y Protocolos Facultativos, así como el marco normativo nacional vigente en materia de infancia y adolescencia, como parte de los programas de formación obligatoria de las diferentes profesiones que potencialmente trabajarán con niñas, niños y adolescentes.

Se solicita al Estado uruguayo, en el próximo período de gobierno pueda:

- Desarrollar un Plan Nacional de Capacitación para Agentes Territoriales en Derechos de Infancia y Adolescencia y en las herramientas para la intervención ante situaciones de vulneración de derechos, destinado a técnicos de los diferentes subsistemas y de organizaciones de la sociedad civil, favoreciendo la participación en el mismo a través de incentivos.

- Promover la inclusión de los Derechos de Infancia y Adolescencia y de las herramientas de intervención ante situaciones de vulneración de los mismos como parte de los programas de formación obligatoria de las diferentes profesiones que potencialmente trabajarán con niñas, niños y adolescentes.

6.6- Erradicación de la violencia contra niñas, niños y adolescentes, acceso a la justicia y promoción del buentrato

Como se mencionaba en los Apartados precedentes, las situaciones de violencia contra niñas, niños y adolescentes revisten una gravedad significativa, en la medida en que son frecuentes y no se interviene oportunamente para garantizar su interrupción.

Los altos porcentajes de población adulta que utiliza métodos violentos de disciplina requiere de la construcción de una serie de medidas que promuevan pautas no violentas de crianza. Del mismo modo los datos recogidos en relación a la violencia institucional, o la violencia ejercida en el ámbito comunitario y en la vía pública son igualmente preocupantes

El Estado uruguayo, a través de su Sistema de Protección Integral, debe encabezar un conjunto de medidas destinadas a la erradicación de la violencia contra niñas, niños y adolescentes, reconociendo la importancia fundamental que tiene esta etapa vital para el desarrollo individual y colectivo, y ofreciendo herramientas concretas que colaboren con el mundo adulto (tanto referentes familiares como institucionales y comunitarios) para la construcción de un nuevo paradigma de protección integral.

Al mismo tiempo, la erradicación de las situaciones de violencia contra niñas, niños y adolescentes, implica garantizar que existan mecanismos efectivos de acceso a la justicia para radicar cualquier tipo de denuncia.

Finalmente, dentro de la erradicación de la violencia contra niñas, niños y adolescentes se considera fundamental la realización de evaluaciones de impacto social frente a grandes emprendimientos de infraestructura, considerando la incidencia que los mismos pueden tener en algunas modalidades específicas de violencia tales como la explotación sexual comercial y el trabajo infantil, entre otras.

Como síntesis de lo expresado, se solicita al Estado uruguayo, a lo largo del próximo período de gobierno:

- Instalar servicios de atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia en todos los departamentos y localidades mayores a 5000 habitantes, y servicios especializados en todas las dependencias de Salud Pública y Sistema Privado de Salud (de manera obligatoria para los prestadores).

- Crear, al menos, un servicio de atención a situaciones de violencia sexual y explotación sexual comercial en cada uno de los departamentos del país.
- Desarrollar y/o apoyar, al menos, dos campañas anuales para la promoción del buen trato y prácticas de crianza no violenta con impacto en los medios masivos de comunicación y la opinión pública.
- Generar mecanismos de denuncia en todos los departamentos y localidades mayores a 5.000 habitantes, que permitan el acceso de niñas, niños y adolescentes a la justicia y su comunicación con la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Exigir normativamente la realización de estudios de impacto social en infancia y adolescencia previos a la realización de grandes emprendimientos de infraestructura, y garantizar la inversión en los servicios adecuados que prevengan cualquier vulneración de derechos como consecuencia de los mismos.

6.7- Implementación de medidas tendientes a garantizar la igualdad en el acceso a los diferentes subsistemas

Si bien la legislación vigente en Uruguay prevé la realización de acciones afirmativas en relación a algunos grupos específicos de la población (a través, por ejemplo, de la Ley N° 18.651 o la Ley N° 19.122), los datos disponibles en relación a la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes afrodescendientes y con discapacidad muestran desigualdades significativas respecto de los promedios nacionales y los niños de ascendencia blanca y sin discapacidad.

A su vez, no se cuentan con datos suficientes para establecer si esta misma relación se mantiene respecto de niñas, niños y adolescentes migrantes y trans.

No obstante, se ve necesario que estos grupos de la población cuenten con todas las medidas necesarias, del mayor alcance posible, que permitan a las niñas, niños y adolescentes de los mismos alcanzar los promedios nacionales en términos de acceso y permanencia en el sistema educativo, situación de pobreza y acceso al sistema de salud.

Por lo tanto, se solicita al Estado uruguayo que en el próximo período de gobierno pueda:

- Generar insumos estadísticos fiables para conocer la situación de niñas, niños y adolescentes trans, y migrantes; en términos de pobreza, derecho a vivir en familia, acceso al sistema educativo y acceso al sistema de salud.
- Garantizar la educación inclusiva, comprendida en términos de educación para todos a lo largo de toda la vida, respondiendo a los compromisos asumidos en los tratados y normativas internacionales; disminuyendo cualquier brecha en el acceso, permanencia y egreso oportuno del sistema educativo que pudiera existir por motivos de ascendencia étnica, situación de discapacidad, orientación sexual o nacionalidad.

- Garantizar el acceso a los servicios de salud y los derechos vinculados a dicho sistema, erradicando las brechas existentes, especialmente, en términos de ascendencia étnica.

6.8- Implementación de líneas transversales en el Sistema Educativo

Las líneas transversales del Sistema Educativo, garantizadas por la Ley N° 18.437 guardan una visión indispensable respecto de diferentes dimensiones del ser humano que es necesario educar en vistas de la promoción y protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Bajo el entendido de que las autoridades de la educación deben velar por la implementación de estas líneas transversales, desde el Sistema de Protección Integral se impulsará específicamente la implementación de las líneas transversales destinadas a la educación en derechos humanos, la educación ambiental para el desarrollo humano sostenible, la educación artística, la educación para la salud, la educación sexual y la educación física, la recreación y el deporte.

En particular estas áreas se consideran fundamentales en el marco de lo que implica, entre otros aspectos, el desarrollo de la convivencia, la erradicación de la discriminación, el acceso al conocimiento de los derechos en términos de salud sexual y reproductiva, el acceso a la cultura, y el derecho al juego, la recreación y el tiempo libre.

Cabe destacar que estas líneas transversales no son exclusivas del Sistema Educativo Formal. Como menciona el Artículo N° 40 de la mencionada Ley, estas líneas transversales deben ser contempladas por el Sistema de Educación “en cualesquiera de sus modalidades” (Poder Legislativo, 2008, Art. 40). Esto incluye, por lo tanto, a las instituciones que la Ley denomina como de Educación Formal y No Formal. Esto resalta la importancia del acceso al conocimiento, a la cultura y a los bienes culturales como un derecho que debe ser garantizado en el marco de todas las instituciones educativas, independientemente del marco en el que se encuentren.

Por este motivo, se solicita al Estado uruguayo que en el próximo período de Gobierno pueda:

- Garantizar la implementación de programas de educación en derechos humanos
- Garantizar la implementación de programas de educación ambiental para el desarrollo humano sostenible
- Garantizar la implementación de programas de educación artística
- Garantizar la implementación de programas de educación para la salud
- Garantizar la implementación de programas de educación sexual
- Garantizar la implementación de programas de educación física, recreación y deporte

6.9- Adecuación normativa a los estándares internacionales y a la perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes

Si bien Uruguay cuenta, como se mencionaba anteriormente, con un elevado nivel de adhesión a los tratados internacionales, aún existen ciertas áreas en las que su normativa interna no se rige por los principios y compromisos asumidos.

Con respecto a esto, se considera indispensable que Uruguay adecúe su normativa del Sistema Penal Juvenil a los estándares internacionales, marcados por la Convención sobre los Derechos del Niño, la Observación General N° 10 del Comité sobre los Derechos del Niño sobre Los derechos del niño en la justicia de menores, las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), las Reglas Mínimas Uniformes de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.

A su vez se considera indispensable ajustar la edad matrimonial a los estándares internacionales, y revisar la edad de consentimiento y los rangos de diferencia para el vínculo sexual comprendidos en el Artículo N° 86 de la Ley N° 19.580, recuperados del Código del Proceso Penal.

Por otro lado, se ve con preocupación la falta de adecuación de algunas normativas vigentes a la situación específica de niñas, niños y adolescentes.

A raíz de lo expuesto, se solicita al Estado uruguayo, que a lo largo del próximo período de gobierno, pueda:

- Derogar la Ley N° 19.055 y adecuar el Código Procesal Penal a la perspectiva de derechos de infancia y adolescencia.
- Ajustar la edad matrimonial a los estándares internacionales y revisar la edad de consentimiento y los rangos de diferencia para el vínculo sexual comprendidos en el Artículo N° 86 de la Ley N° 19.580.
- Incluir la perspectiva de infancia y adolescencia en el marco de los diferentes aspectos comprendidos en la Ley N° 19.529 (Ley de Salud Mental)

6.10- Condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Como se mencionaba al comenzar el presente documento, si bien las situaciones de pobreza han mejorado en el período de los últimos 12 años, tanto en lo que respecta a la pobreza económica como a la pobreza multidimensional, estas situaciones continúan afectando

prioritariamente a niñas, niños y adolescentes; y esto se transforma en un condicionamiento que impacta, de manera directa o indirecta, en el acceso y garantía de otro conjunto de derechos.

En algunos sistemas específicos que ha registrado la dificultad de no contar con profesionales capacitados o disponibles para realizar tareas que implicarían la garantía de derechos consagrados en la normativa nacional. El ejemplo más visible al respecto es la falta de profesionales de la salud no objetores de conciencia para practicar la interrupción voluntaria del embarazo en algunas ciudades del país. Sin embargo, es posible pensar también en la medida en que la distribución de profesionales calificados afecta al Poder Judicial en lo que respecta a las causas que involucran a niñas, niños y adolescentes.

Por este motivo se considera indispensable que, en el marco de un Sistema de Protección Integral, se realice una evaluación de los recursos humanos disponibles en todo el territorio uruguayo a fin de promover, mediante beneficios e incentivos, o a través de programas de formación específicos, una distribución estratégica de los recursos humanos que permita garantizar el ejercicio de los derechos de todos los niñas, niños y adolescentes independientemente de su lugar de residencia.

Del mismo modo que ocurre con los profesionales, un Sistema de Protección Integral que garantice la promoción y protección de derechos para todos los niñas, niños y adolescentes de todo el país requiere de la existencia de infraestructuras adecuadas para tal fin.

En este sentido, urge realizar un análisis de la capacidad de la infraestructura existente en los diferentes subsistemas (centros de salud, centros educativos, dependencias del poder judicial) en relación a su capacidad real de atención y su accesibilidad para la población, evaluando en qué medida es necesario realizar inversiones en zonas específicas del territorio nacional para garantizar que no existan vulneraciones de derechos como consecuencia de la falta de disponibilidad de los centros necesarios para su garantía.

Un punto a considerar en el marco de la infraestructura guarda relación con todo aquello mencionado en el marco de la Observación General N° 17 del Comité de los Derechos del Niño, sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes. Es necesario que la evaluación de la infraestructura en territorio, dentro de los derechos básicos, comprenda también las instalaciones necesarias para este tipo de actividades.

Por otra parte, en diferentes dimensiones vinculadas a las políticas públicas de infancia, la normativa vigente para Uruguay se encuentra en consonancia con las recomendaciones de los tratados internacionales en materia de derechos humanos; pese a ello se evidencian dificultades en la implementación de las políticas públicas tendientes a garantizar el cumplimiento efectivo de dicha normativa.

Tal es la situación que ocurre en el marco del Sistema Penal Juvenil y en el Régimen de Protección Especial. La normativa vigente establece que las medidas socioeducativas para los niñas, niños y adolescentes que están en conflicto con la ley penal deben ser no privativas de libertad, y en los casos en que se prive de libertad, dicha medida debe ser tomada como último

recurso y por el menor tiempo posible. Los datos vigentes en Uruguay demuestran que la privación de libertad es la medida más frecuentemente implementada, y que la duración de dicha medida supera en promedio el año de duración.

En relación a las situaciones de protección especial, la normativa vigente establece que el contexto adecuado para la crianza de niñas, niños y adolescentes es el entorno familiar; y que la protección especial en centros de 24 horas debiera ser una medida excepcional a tomar por el menor tiempo posible. Nuevamente los datos disponibles evidencian que la institucionalización es la medida de protección especial predominante y que los períodos de institucionalización superan, en promedio, el año de duración.

Por este motivo se ve necesario que el Estado, a través de un Sistema de Protección Integral, garantice los recursos necesarios para promover, en el ámbito de la justicia juvenil, las medidas socioeducativas no privativas de libertad; y en el ámbito de la protección especial, las medidas alternativas de cuidados familiares.

A raíz de todo lo expuesto, se solicita al Estado uruguayo que a lo largo del próximo período de gobierno pueda:

- Diseñar un Plan prioritario para erradicar la indigencia en niñas, niños y adolescentes y reducir a la tercera parte la pobreza infantil (tanto en términos económicos como en términos de privaciones múltiples).
- Diseñar un plan de vivienda que garantice que ninguna familia con niñas, niños y adolescentes viva en una vivienda precaria o ubicada en zonas inundables.
- Diseñar e implementar una política nacional para garantizar el derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, unificando los distintos programas y dependencias hoy existentes.
- Erradicar la institucionalización de niñas y niños entre 0 y 12 años de edad; y reducir, al menos, en un 60% la cantidad de adolescentes entre 13 y 17 años institucionalizados.
- Reducir, al menos, en un 50% la cantidad de adolescentes en conflicto con la ley penal que cumplen medidas socioeducativas privativas de libertad.
- En el marco del cumplimiento del Artículo N° 37 de la Ley N° 19.529 (Ley de Salud Mental), erradicar la institucionalización de niñas, niños y adolescentes en instituciones de estas características.
- Garantizar que todas las localidades con más de 5.000 habitantes cuenten con los equipos de profesionales especializados y las infraestructuras adecuadas para el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes; especialmente en términos de acceso a la salud, acceso a la justicia, y acceso a la educación.
- Garantizar la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes ante situaciones de catástrofes que impliquen la adopción de medidas extraordinarias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANONG y Comité de los Derechos del Niño del Uruguay (2017). *Informe de relevamiento de percepción de las organizaciones de la sociedad civil sobre la infancia y adolescencia en Uruguay*

Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*

CEJIL (2005). *Construyendo los Derechos del Niño en las Américas*. CEJIL-Save the Children, Lima

CEPAL - UNICEF (2017). *Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay*. CEPAL, Montevideo.

CEPAL (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile

Céspedes, C. y Robles, C. (2016). *Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. Deudas de Igualdad*. CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Garantía de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. CIDH.

Comité contra la Tortura (2014). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Uruguay*

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2017). *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay*

Comité de los Derechos del Niño (2015). *Observaciones finales de los informes combinados tercero a quinto periódico del Uruguay*

Comité de los Derechos del Niño del Uruguay (2017). *Situación general de niñas, niños y adolescentes en Uruguay. Informe de diagnóstico CDNU-2017*.

Comité de los Derechos del Niño del Uruguay (2018) *Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del Uruguay. Informe 2018*. CDNU-UE, Montevideo.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2014). *Observaciones finales sobre el informe inicial del Uruguay*

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2016). *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay*

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2017). *Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º combinados del Uruguay*

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2016). *Observaciones finales sobre el informe inicial del Uruguay*

Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (2006) *Estudio sobre armonización legislativa conforme a los tratados de derechos humanos ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante*. IELSUR-PNUD-OACDH, Montevideo.

Morlachetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia. Fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile

Organización de las Naciones Unidas (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*

Organización de las Naciones Unidas (1965) *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*

Organización de las Naciones Unidas (1967) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*

Organización de las Naciones Unidas (1967) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

Organización de las Naciones Unidas (1979) *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*

Organización de las Naciones Unidas (1984) *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*

Organización de las Naciones Unidas (1989) *Convención sobre los Derechos del Niño*

Organización de las Naciones Unidas (1990) *Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*

Organización de las Naciones Unidas (2006) *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*

Organización de las Naciones Unidas (2006) *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.*

Organización de los Estados Americanos (1969) *Convención Americana sobre Derechos Humanos*

Organización de los Estados Americanos (1988) *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

Organización de los Estados Americanos (2000) *Consenso de Kingston*

Organización de los Estados Americanos (2002) *Declaración de Panamá*

Organización de los Estados Americanos (2005) *Convención de Belem do Pará*

Organización de los Estados Americanos (2013) *Derechos del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización.* UNICEF-CIDH-OEA

Pautassi, L. y Royo, L. (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición.* CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile.

Poder Legislativo (2001) *Ley N° 17.298. Ratificación del Convenio Internacional del Trabajo N° 182 sobre las peores formas del Trabajo Infantil.*

Poder Legislativo (2002) *Ley N° 17.514. Violencia Doméstica*

Poder Legislativo (2004) *Constitución de la República Oriental del Uruguay*

Poder Legislativo (2004) *Ley N° 17.823. Código de la Niñez y la Adolescencia*

Poder Legislativo (2004) *Ley N° 17.815. Violencia sexual contra niños, adolescentes o incapaces*

Poder Legislativo (2007) *Ley N° 18.211. Ley del Sistema Nacional Integrado de Salud*

Poder Legislativo (2007) *Ley N° 18.214. Integridad personal de niñas, niños y adolescentes*

Poder Legislativo (2008) *Ley N° 18.250. Ley de Migraciones*

Poder Legislativo (2008) *Ley N° 18.308. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*

Poder Legislativo (2008) *Ley N° 18.335. Derechos y obligaciones de pacientes y usuarios de los servicios de salud*

Poder Legislativo (2008) *Ley N° 18.426. Defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva*

Poder Legislativo (2008) *Ley N° 18.437. Ley General de Educación*

Poder Legislativo (2009) *Ley N° 17.446. Institución Nacional de Derechos Humanos*

Poder Legislativo (2010) *Ley N° 18.651. Ley de protección integral a personas con discapacidad*

Poder Legislativo (2011) *Ley N° 18.795. Ley de Acceso a la Vivienda de Interés Social*

Poder Legislativo (2012) *Ley N° 18.987. Interrupción Voluntaria del Embarazo*

Poder Legislativo (2013) *Ley N° 19.055. Régimen especial para adolescentes mayores de 15 y menores de 18 años*

Poder Legislativo (2013) *Ley N° 19.122. Ley de acciones afirmativas para personas afrodescendientes*

Poder Legislativo (2015) *Ley N° 19.293. Código del Proceso Penal*

Poder Legislativo (2017) *Ley N° 19.529. Ley de Salud Mental*

Poder Legislativo (2018) *Ley N° 19.580. Violencia hacia las mujeres, basada en género*

Poder Legislativo (2018) *Ley N° 19.643. Ley de Prevención y Combate a la Trata de Personas*

Poder Legislativo (2018) *Ley N° 19.684. Ley Integral para Personas Trans.*

Repetto, F. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. CIPPEC-UNICEF, Buenos Aires

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Caronne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ed. Ariel, Barcelona.