

Hoja de ruta 2016-2019

Del Sistema Integral de Protección
a la Infancia y Adolescencia
contra la Violencia

SÍNTESIS EJECUTIVA



SÍNTESIS EJECUTIVA

Hoja de ruta 2016-2019

Del Sistema Integral de Protección
a la Infancia y Adolescencia
contra la Violencia

■ MONTEVIDEO, ABRIL DE 2016



El derecho de todos los niños y niñas a no ser objeto de violencia es un derecho humano consagrado en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), de 1989. Su artículo 4 marca: «Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos (allí) reconocidos».

Las potencialidades y los retos de una planificación integrada

La violencia contra niños, niñas y adolescentes (NNA) es en el Uruguay un problema que atraviesa franjas sociales, culturales y económicas. Se trata de un asunto complejo, arraigado en las prácticas del mundo adulto y que afecta a la sociedad toda. Dado que su origen es multicausal, la respuesta no puede ser unilateral, sino que requiere una perspectiva integral y complementaria.

A nueve años de su creación, el SIPIAV ha ampliado su base institucional y principalmente la red territorial para el abordaje de la violencia contra NNA en el país. En ese marco se ha elaborado una hoja de ruta (HR) para el período 2016-2019. El objetivo central de la planificación para la HR —impulsada y desarrollada en 2015 desde el espacio del Comité de Gestión (CG) del SIPIAV— es mejorar las capacidades interinstitucionales al profundizar el alcance y el impacto de los dispositivos.

Esta HR propone abordar el trabajo para el período de referencia según tres áreas estratégicas:

1. revisión/ajuste del modelo de atención,
2. fortalecimiento de sistemas de información, registros de calidad/marco normativo y
3. estrategias de difusión, sensibilización y capacitación interna/externa.

La perspectiva interinstitucional pertinente y necesaria

El SIPIAV, desde su creación, en abril de 2007, comenzó a transformar el abordaje sectorial-parcial de la problemática de la violencia contra NNA en un proceso de construcción y consolidación que se sustenta en un nuevo esquema de coordinación interinstitucional con mirada integral, desde una perspectiva de derechos.

En 2015 se propuso consolidar líneas de trabajo en un plan de acción interinstitucional que tomara como referencia permanente el proceso de crecimiento y consolidación de la perspectiva sistémica del trabajo. Fundamentalmente se apuntó a definir un conjunto de acciones y productos integrales que impactaran fuertemente sobre la problemática de la violencia contra NNA. Este no es un esfuerzo aislado, sino en sintonía con otros esfuerzos que se vienen desplegando en el ámbito nacional.

1. La *Hoja de ruta SIPIAV 2016-2019* es un documento elaborado durante el segundo semestre de 2015, con apoyo de UNICEF, por el politólogo Martín Pardo, en acuerdo con la Coordinación SIPIAV y su Comité Nacional. Este informe de trabajo resume algunos de sus aspectos más destacables.

Para realizar la *Hoja de ruta 2016-2019* se tomaron los sucesivos informes de gestión y las últimas sistematizaciones elaborados por SIPIAV y se identificaron las potencialidades y los principales retos planteados por sus organismos, desde una concepción sistémica de la respuesta institucional.

En el proceso de recolección de información se llevó a cabo una revisión documental, así como entrevistas y espacios de consulta con informantes y técnicos calificados.

La información recogida fue presentada y discutida en:

- cuatro comités de gestión del SIPIAV,
- un Encuentro Nacional de Comités de Recepción Local y
- un taller de trabajo con referentes territoriales.

El proceso de elaboración de la HR se vertebró desde el Comité Nacional de Gestión del SIPIAV e integró la visión de autoridades, referentes institucionales y fundamentalmente de técnicos que trabajan en los distintos organismos del sistema, así como de las organizaciones no gubernamentales vinculadas a la temática de la violencia contra NNA. También resultaron determinantes los frutos de la experiencia desplegada desde los Comités de Recepción Local (CRL) que funcionan en el territorio.

La *Hoja de ruta* permitió identificar amplios consensos intersectoriales para avanzar en los grandes retos que tienen los organismos que componen SIPIAV con relación a la violencia contra la infancia y la adolescencia. Como ejemplo cabe mencionar los desafíos planteados para los sistemas de información optimizados e integrados, los criterios de abordaje y derivación en territorio, así como la necesidad de una mayor difusión y sensibilización interna y externa.

Premisas, datos y conceptos para subrayar

La violencia no solo refiere a hechos tangibles, como cuando se produce violencia física, sino que también involucra acciones de amenaza, intimidación, sometimiento o acoso. Si bien se reconocen diferentes tipologías de violencia, en la *Hoja de ruta* se adopta la que el propio SIPIAV emplea en sus documentos y reportes. Ese recorte analítico considera la tipificación de violencia más aceptada internacionalmente y

consagrada en la Ley Nacional de Violencia Doméstica (17.514, de julio de 2002). Dicha tipificación clasifica a la violencia según sea:

- física,
- psicológica/emocional,
- sexual,
- patrimonial,
- negligencia.

Sin embargo, parece claro que las categorizaciones de violencia no pueden ser estáticas, dado que cada tipo se encuentra en permanente vinculación con otros y con contextos que se transforman.

En Uruguay, los datos referentes a la violencia contra NNA aún son escasos y poco sistematizados, pese a los notorios avances y esfuerzos sostenidos a partir de 2007. En cualquier caso, reflejan una grave situación de vulnerabilidad y suponen una continua y grave violación de estos derechos.

Pese a reconocer el avance significativo en el proceso de recolección y sistematización de información llevado a cabo, complementariamente a la información aportada por otros instrumentos, la calidad y la cantidad de información aún es insuficiente y parcial para dimensionar la problemática de manera efectiva.

Resulta necesario, además, que dicha información pueda desagregarse en términos territoriales, al menos inicialmente por departamento, ya que las estrategias de intervención en los territorios no pueden ser homogéneas, sino que deben ser capaces de atender las particularidades.

Otros esfuerzos destacables en materia de generación de información y conocimiento sobre la temática de la violencia en general, y en particular la relativa a infancia y adolescencia, se identifican en la Primera Encuesta Nacional de Violencia Basada en Género y Generaciones, de 2013, un aporte significativo generado por el Proyecto «Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia las mujeres, niñas y adolescentes».

Dicho relevamiento, realizado en forma conjunta con el Instituto Nacional de Estadística (INE), informa, entre otros datos muy importantes, que en Uruguay una de cada tres mujeres (34,2 %) declara haber vivido alguna situación de violencia en su infancia.

El Ministerio del Interior (MI), por su parte, ha avanzado significativamente en la sistematización desde el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad.

Estos instrumentos de recolección de datos e información han aportado más insumos sobre violencia de género (VG) que sobre violencia contra NNA. En cualquier caso, aún existe una brecha amplia entre la información de calidad y el peso real de la violencia contra la infancia y la adolescencia en la sociedad uruguaya.

Visiones, percepciones (fortalezas y desafíos)

Los actores consultados en el proceso de recolección de información coincidieron en que, si bien desde 2007 el SIPIAV brinda un marco político-institucional para el abordaje de la temática de la violencia contra NNA, es altamente prioritario avanzar en algún tipo de normativa que otorgue mayor peso al acuerdo marco generado y ratificado por las autoridades de turno desde los organismos integrados (por ejemplo, mediante un decreto que legitime mayormente el ámbito de coordinación SIPIAV).

Otro aspecto que suscita acuerdo de los referentes es el de la visibilidad que el SIPIAV le ha brindado al tema de la violencia contra NNA en la agenda pública y en la sociedad, dado que:

- se creó una institucionalidad que el tema no tenía;
- se promovió una mejor comunicación entre los actores involucrados;
- se avanzó en la posibilidad de generar respuestas complejas a una problemática compleja;
- se ha concretado la coordinación interinstitucional entre los organismos, lo que permite racionalizar/optimizar recursos.

Un desafío claro que han identificado prácticamente todos los actores consultados es el de continuar el proceso de descentralización territorial, pero con criterios que permitan ir consolidando un *modelo de gestión* que tenga líneas de coherencia y transversalidad metodológica. Los Comités de Recepción Local (CRL), que se han ampliado progresivamente, son una parte importante en este aspecto. Además es preciso ahondar los esfuerzos tendientes a protocolizar y uniformizar metodologías y herramientas de gestión (en particular, gestión de la información y el conocimiento).

Un modelo de gestión integral del SIPIAV requiere también mejorar las capacidades de supervisión de los convenios y de seguimiento de los servicios territoriales relativos a la recepción, derivación y atención de NNA.

Las principales *fortalezas* del SIPIAV en la perspectiva de los referentes consultados pueden resumirse en:

- marco institucional,
- perspectiva intersectorial,
- abordaje integral,
- visibilidad del tema en la agenda pública,
- mejora de capacidades en general para el sistema de respuestas.

Asimismo se destacan como *retos* prioritarios:

- ampliar las capacidades territoriales para alcanzar un abordaje nacional con los servicios de atención,
- trabajar fuertemente el componente informacional dentro de las instituciones (transversalizando la perspectiva SIPIAV),
- fortalecer capacidades de formación y sensibilización (intra e interinstitucionales),
- profundizar y fortalecer la vinculación con el Poder Judicial.

Otro aspecto destacable en el proceso de desarrollo y consolidación del SIPIAV y su trabajo intersectorial se vincula con los *mapas de ruta y protocolos* específicamente creados para responder al problema de la violencia contra NNA en distintos ámbitos (sectoriales y territoriales). En tal sentido, resaltan las numerosas herramientas que, según indican diversos informantes consultados, parecen haber tenido en algunos casos problemas para su aplicación. Entre otras:

- *Mapa de ruta para la prevención y la atención de situaciones de maltrato y abuso sexual infantil en el sector salud* (MSP, ASSE, SIPIAV, UNICEF-PNUD, 2009),
- *Protocolo para la enseñanza media para intervenir en situaciones de violencia doméstica en adolescentes* (ANEP, 2010),
- *Mapa de ruta para las situaciones de maltrato y abuso sexual en niños, niñas y adolescentes, detectadas en el ámbito escolar* (SIPIAV-INAU, CEIP-ANEP, UNICEF, 2013),
- *Herramientas conceptuales para docentes en materia de derechos humanos y violencia doméstica* (ANEP, s/f),

- *Guía didáctica de educación y diversidad sexual* (ANEP, 2014),
- *Guía didáctica en educación y violencia doméstica* (MIDES, INMUJERES, ANEP, 2014).

En particular, en el sistema educativo se plantea como una oportunidad la herramienta del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDDHH), en la órbita de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), con la participación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Universidad de la República (UdelaR). El PNEDDHH puede permitir profundizar la sensibilización y capacitación para prevenir la violencia contra NNA en el ámbito educativo y promover el uso de la herramienta del mapa de ruta, creada hace ya unos años y actualizada periódicamente.

Propuestas integrales para favorecer impactos

La perspectiva de abordaje para un plan de acción SIPIAV no puede ser una suma de partes, sino que se cimenta sobre aspectos de complementariedad entre las entidades que lo conforman. Entre las propuestas integrales destacan el Módulo Formativo SIPIAV, con énfasis práctico, como iniciativa transversal para incorporar en los planes de capacitación previstos en cada organismo (nivel central y territorial); campañas de bien público; protocolos o guías específicos para el manejo y la orientación de los operadores. Estas propuestas se suman a los registros y soportes para la información integrada y de calidad.

En el proceso de intercambio con referentes institucionales quedó de manifiesto la preocupación por acercar la perspectiva de ejecución del SIPIAV al trabajo que se desarrolla a escala territorial.

Acciones integrales 2016-2019

Una vez sintetizado el proceso de elaboración, sistematizado el diagnóstico interinstitucional e identificados los principales activos de las organizaciones que conforman el SIPIAV, la *Hoja de ruta* persigue el objetivo de:

Mejorar las capacidades institucionales de las entidades que conforman el SIPIAV, para fortalecer sus dispositivos orientados a la protección de NNA que sufren situaciones de maltrato y/o violencia, desde una mirada integral.

Para avanzar hacia este objetivo, se definió un conjunto de acciones y productos en tres áreas estratégicas que cuentan con sus respectivas metas e indicadores:

Revisión del modelo de atención

1. Fortalecer la implementación de la respuesta del sistema interinstitucional SIPIAV.
2. Ampliar el acceso y la cobertura del sistema de atención SIPIAV (identificación, derivación y atención).
3. Fortalecer la dimensión territorial del SIPIAV a partir de profundizar los dispositivos existentes y ampliar servicios.

Sistemas de información, registros de calidad y marco normativo

1. Generar un sistema de registro básico de las situaciones de violencia contra NNA en el marco de todas las intervenciones SIPIAV.
2. Acordar un sistema de indicadores sobre violencia contra NNA que sustente la conformación de un observatorio específico.
3. Fortalecer el SIPIAV en el plano normativo, como interlocutor interinstitucional de las políticas públicas orientadas a la protección de NNA contra la violencia, desde una perspectiva de derechos.

Difusión, sensibilización, capacitación interna y externa, fundamentos

1. Incrementar la cantidad de operadores públicos y privados sensibilizados y capacitados sobre herramientas para el abordaje de la violencia contra NNA.
2. Fortalecer la institucionalidad y el respaldo al SIPIAV, apuntalando el ámbito de decisión política en las entidades que lo integran.

Acciones/ productos especiales

Acciones/productos del área estratégica 1: Revisión del Modelo de Atención (abordajes-metodología)

Integración de un referente del SIPIAV en el grupo de trabajo del INAU para la unificación programática de las políticas de atención, protección y restitución de derechos.

Diseño de un documento base guía-módulo formativo SIPIAV con orientaciones conceptuales y metodológicas.

Diseño y ajuste del material del módulo específico SIPIAV.

Mapeo de prioridades de cobertura territorial.

Bases generales y particulares para la integración de servicios de atención territorial.

Creación de grupos de trabajo (GT) del Comité Gestión. Se propone generar un GT por eje del SIPIAV o por área estratégica de la HR.

Incorporación de la Guía SIPIAV y los mapas de ruta CEIP como referencia curricular para espacios de formación a docentes integrados al Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (ANEP).

Formulación de propuesta de cobertura territorial para la atención de NNA basada en el fortalecimiento de los CRL y generación de nuevos dispositivos.

Mapeo, elaboración y distribución de una guía de consultorios jurídicos barriales gratuitos.

Desarrollo de un acuerdo de trabajo SIPIAV-ASSE para fortalecer la articulación e integración de los equipos referentes de violencia de todo el país con los CRL.

Generación de un protocolo o mapa de ruta con CAIF y UCC para niños de 0 a 3 años.

**Acciones/productos del área estratégica 2:
Sistemas de Información, Registros de Calidad y Marco Normativo**

Creación de un GT SIPIAV para acordar definiciones sobre el sistema de indicadores básicos a relevar (en sintonía con la uniformización programática con el INAU).

Elaboración de un documento síntesis de indicadores básicos a relevar en materia de violencia contra NNA.

Elaboración del documento base para la creación de un observatorio de violencia contra NNA que aporte información de calidad sobre factores explicativos (con la posible integración de una encuesta sobre prevalencia).

Creación de una alianza de trabajo para incorporar la metodología MICS UNICEF (Multiple Indicator Cluster Surveys) a fin de relevar información sistemática sobre disciplina infantil a partir de la ECH.

Aprobación del convenio de ejecución de MICS (UNICEF) y SIPIAV.

Creación de un GT sobre incidencia normativa.

Elaboración de un documento propuesta para la redacción de un decreto que reconozca a SIPIAV como entidad de referencia estatal en materia de violencia contra NNA.

Elaboración de un documento propuesta para actualizar y aprobar la legislación sobre maltrato y abuso sexual infantil (con medidas de protección específicas), que incluya una definición integral de violencia.

**Acciones/productos del área estratégica 3:
Difusión, Sensibilización, Capacitación Interna y Externa**

Diseño y ajuste del material que integra el módulo específico SIPIAV.

Inicio de la coordinación con ANTEL para llevar adelante una campaña nacional a través de sms sobre el derecho a la no violencia en NNA (basado en una propuesta del GT).

Continuación de la entrega a los padres de los recién nacidos en todas las maternidades, públicas y privadas, del set universal de material didáctico referente a las prácticas de crianza y a la puesta de límites no violentos.

Definición de un marco de acciones de sensibilización a escala comunitaria desde los servicios de salud del primer nivel de atención.

Integración de un referente permanente del Poder Judicial al CG e instrumentación del módulo SIPIAV en capacitaciones previstas por la Justicia en el marco de su Plan Estratégico.

Instrumentación del módulo SIPIAV en capacitaciones previstas por ASSE, MIDES, MI, INAU, CAIF y MSP.

Generación de una propuesta para espacios de trabajo con pediatras y docentes.

Generación, desde GT, de un documento base para la elaboración de un convenio con la UdelaR que permita integrar el abordaje de la violencia en líneas institucionales de formación e investigación.

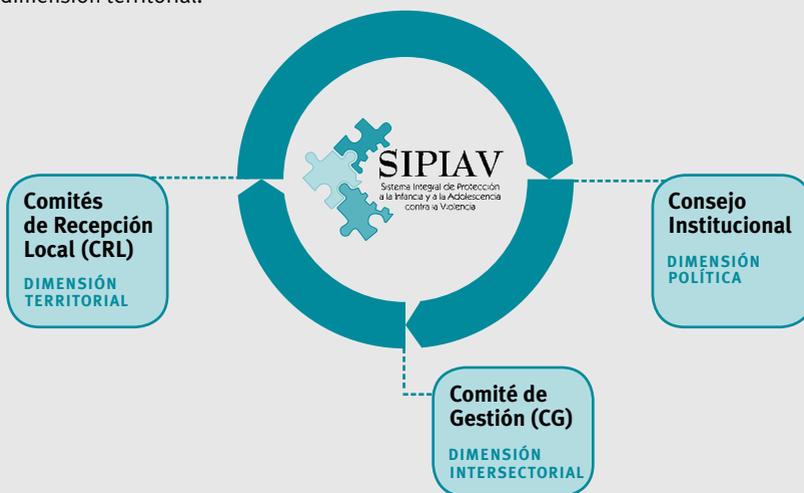
Desarrollo, desde GT, de una propuesta de abordaje institucional en salud y educación privadas.

También en la HR aparecen identificados los indicadores para un adecuado seguimiento de las acciones propuestas y los responsables institucionales según acción/producto.

De forma complementaria se propone, a partir de 2017, integrar anualmente un reporte sobre diez indicadores centrales que el SIPIAV debería estar en condiciones de brindar (con base en la información producida por todas las entidades que lo conforman).

Una estructura posible para vertebrar el proceso

En una nueva fase de implementación, se propone estructurar el SIPIAV en tres dimensiones fuertemente articuladas: la dimensión política, la dimensión intersectorial y la dimensión territorial.



1. **SIPIAV Consejo Interinstitucional.** Está integrado por las principales autoridades firmantes del *convenio marco*, que deben celebrar al menos dos reuniones anuales para abordar: 1) informe de gestión, 2) plan de acción interinstitucional anual. Este órgano colectivo es encargado de las políticas públicas a desarrollar en esta materia.
2. **Comité de Gestión (CG) SIPIAV.** Integrado por referentes técnicos y funcionales de cada organismo, este ámbito se ha destacado por su proceso ininterrumpido, que ha permitido la sostenibilidad y es la principal expresión de intersectorialidad. Sería deseable mantenerlo o sumarle la participación de mandos medios con mayor incidencia y poder de decisión, a los efectos de materializar y operativizar algunas articulaciones relativas a la gestión e implementación integral. Se propone mantener la frecuencia mensual de reuniones, con agenda periódica de acciones a acordar y promover, así como herramientas de seguimiento del trabajo.

En esta dimensión se propone la modalidad de GT, acordados en el marco del CG, para concretar las grandes líneas de política definidas y los productos acordados.

3. **Comités de Recepción Local (CRL).** Son la expresión territorial del SIPIAV. En ellos, los referentes territoriales SIPIAV cumplen un papel decisivo en la gestión y conformación de la agenda, definen metodología, registro y seguimiento, en coordinación con referentes de las instituciones en territorio y las redes de atención SIPIAV. Parece importante que se reúnan al menos mensualmente. Además, sería deseable que cada dirección departamental de INAU asigne un referente para articular en el propio departamento, en permanente diálogo con el referente de SIPIAV que visita periódicamente el territorio.

Acciones complementarias en modalidad de inventario

El intercambio mantenido con los referentes políticos, sectoriales y territoriales permitió listar múltiples acciones para promover y desarrollar. Pese a las limitaciones de presupuesto planteadas en las planificaciones sectoriales, existen muchas acciones que no requieren una asignación financiera significativa. Entre ellas se identificaron diez que, por su trascendencia, podrían contribuir en buena medida a una intervención integral de impacto, tanto en los niveles sectoriales como territoriales y de decisión política.

1. Creación de grupos de trabajo por área estratégica (iniciada en 2016).
2. Cronograma de trabajo específico 2016 con referentes institucionales de educación y salud privadas.
3. Propuesta de taller SIPIAV con el sector privado de la salud y la educación.
4. Estructura de programa para intervención: 20 acciones por la no violencia (se propone al menos una por departamento y dos en Montevideo, integrando intendencias y municipios y con protagonismo de NNA).
5. Campaña de viralización en redes sociales del audiovisual institucional recientemente elaborado.
6. Campaña de intervenciones territoriales «Un muro a la violencia contra NNA» (pintura a cargo de los protagonistas en acuerdo con gobiernos departamentales y locales).
7. Definición de contenidos para un taller con periodistas sobre derecho a la no violencia contra NNA.
8. Espacio interinstitucional de trabajo con la UdelaR (extensión y currículos).
9. Creación de un grupo tractor para la definición de los indicadores centrales que debería aportar cada organismo en el marco del SIPIAV.
10. Conformación de un GT integrado con el Consejo Consultivo contra la Violencia de Género, para fortalecer la necesaria revisión legislativa en materia de infancia y adolescencia.

