

RESPUESTAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A

HIJAS E HIJOS

DE MUJERES VÍCTIMAS DE

FEMICIDIO

Avances y desafíos



Ministerio
**de Desarrollo
Social**

Instituto
Nacional de las
Mujeres

unicef 
para cada infancia

Respuestas públicas dirigidas a hijas e hijos de mujeres víctimas de femicidio. Avances y desafíos

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay
Ministerio de Desarrollo Social. Instituto Nacional de las Mujeres

Equipo investigador:

Nadia Eiris Insua, Sistema de Información en Género del Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social
Ana Sosa Ontaneda, Consultora, UNICEF Uruguay

Colaboración técnica:

Christian Gularte Duque, Dirección Nacional de Políticas de Género del Ministerio del Interior
David Moreira, Sistema de Información en Género del Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social
Diego Pieri, Sistema de Información en Género del Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social
Lucía Vernazza, Oficial de Protección de UNICEF Uruguay
María Gutiérrez, Asistente de Programas de UNICEF Uruguay

Corrección de estilo: María Lila Ltaif
Diseño gráfico editorial: Taller de Comunicación
Impresión: Imprimex
Depósito legal:

Primera edición: Montevideo, noviembre de 2021

CONTENIDO

Prólogo INMUJERES	5
Prólogo UNICEF	7
Introducción	9
1. Presentación de la investigación	11
1.1. Objeto de estudio.....	12
1.2. Objetivos	12
1.2.1. Objetivo general.....	12
1.2.2. Objetivos específicos.....	12
1.3. Marco metodológico.....	13
1.4. Marco normativo	15
1.4.1. Intersecciones entre la violencia hacia la mujer y la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes.....	19
1.4.2. Reparación del daño	22
1.4.3. Intersectorialidad	23
2. Respuestas públicas en la atención, protección y reparación integral de niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio	27
2.1. Características sociodemográficas de los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio.....	28
2.2. Respuesta económica	30
2.2.1. Banco de Previsión Social. Pensión y asignación familiar por la ley 18.850	30
2.3. Respuesta judicial.....	36
2.3.1. Ministerio del Interior	36
2.3.2. Unidad de Víctimas y Testigos (Fiscalía General de la Nación) ...	36
2.4. Respuesta psicológica.....	38
2.5. Respuesta socioeducativa.....	39
2.5.1. Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.....	39
2.5.2. Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia.....	40
2.5.3. Sistema educativo	40
2.5.4. Ministerio de Desarrollo Social	42

3. Percepciones de los organismos competentes en la atención, protección y reparación integral	45
3.1. Visualización de niños, niñas y adolescentes como víctimas de la violencia.....	46
3.2. Percepciones sobre las respuestas públicas.....	48
3.3. Percepciones sobre la intersectorialidad e integralidad de las respuestas	54
4. Conclusiones.....	59
4.1. Cantidad y características sociodemográficas de los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio	60
4.2. Respuestas públicas identificadas	60
4.2.1. Respuesta económica.....	60
4.2.2. Respuesta judicial	61
4.2.3. Respuesta psicológica	62
4.2.4. Respuesta socioeducativa	62
4.3. Percepciones de los organismos competentes en la atención, protección y reparación integral respecto a las respuestas públicas	63
4.4. Percepciones sobre la intersectorialidad e integralidad de las respuestas	64
5. Recomendaciones para la atención, protección y reparación integral a los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio.....	67
Bibliografía.....	71

Prólogo INMUJERES

Los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio son víctimas directas de la violencia a la que estuvieron expuestos. Esta premisa es reconocida en los códigos que consagran sus derechos humanos en el mundo, y también en el de nuestro país, pero no siempre está presente en la consideración institucional.

Este trabajo encargado por el Instituto Nacional de las Mujeres, del Ministerio de Desarrollo Social, y UNICEF intenta contribuir a visibilizar a los niños, niñas y adolescentes víctimas como sujetos de la situación que vivieron y no solamente como una extensión de la tragedia.

Asimismo, se ha identificado la necesidad de comprender la dimensión de la primera respuesta ofrecida y que esta sea el inicio de un proceso de reparación del daño.

Si bien este proceso reparatorio tiene varias dimensiones (judicial, económica, psicológica, socioeducativa), requiere una actitud interinstitucional consciente de los roles de cada componente y respetuosa de las necesidades y situaciones particulares de las víctimas y sus entornos familiares y comunitarios. Además, por supuesto, deberá sostenerse más allá de la primera respuesta crítica, hasta que la o las propias víctimas y sus entornos lo necesiten.

De la eficiencia de este proceso dependerá cómo esas víctimas lleguen a la vida adulta.

Se han logrado avances significativos en la comprensión y abordaje de estos procesos. Sin embargo, aún los desafíos son muchos, particularmente en la construcción de las respuestas como una institucionalidad eficiente y en sintonía.

Desde el Instituto Nacional de las Mujeres y desde la presidencia del Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género, asumimos esos desafíos como compromisos propios.

En ese sentido, los espacios interinstitucionales tienen un rol fundamental para garantizar el buen destino de estos procesos que ninguna institución tiene la capacidad individual de resolver.

Mónica Bottero

Directora

Instituto Nacional de las Mujeres

Ministerio de Desarrollo Social

Prólogo UNICEF

La violencia contra las mujeres, los niños y las niñas es una violación de los derechos humanos y además tiene un alto impacto en el desarrollo de las sociedades. En particular, en el caso de la infancia y la adolescencia, la exposición a la violencia puede repercutir en su desarrollo físico, cognitivo, emocional y social. La violencia contra la infancia debe ser abordada como una prioridad tanto por su impacto inmediato en los derechos de los niños y adolescentes como por los costos y efectos que genera para las sociedades. Por tanto, además de una cuestión ineludible de derechos, la protección y la inversión en políticas de prevención de la violencia tendrán impactos positivos en las futuras generaciones adultas.

En las situaciones de violencia de género es frecuente que los niños y niñas queden invisibilizados. Sin embargo, los niños y las niñas no son víctimas solo cuando la violencia se dirige contra ellos directamente, sino también cuando viven la violencia cotidianamente, cuando son testigos, cuando se lastima a alguien a quien ellos quieren y, muy especialmente, cuando pierden a su madre. Los efectos de este tipo de violencia son devastadores para los niños y niñas y requieren del apoyo cercano de la comunidad y de las instituciones del sistema de protección a la infancia.

El Instituto Nacional de las Mujeres y UNICEF establecieron una alianza de trabajo para hacer visibles los efectos de la violencia de género en la niñez y generar respuestas articuladas que apunten a mejorar la atención a estos niños y niñas. Este estudio hace parte de esa línea de trabajo y pone foco en los niños y niñas que han perdido a su madre.

Tras la constatación de que existía en el país escasa información sobre la situación de los damnificados directos por femicidio, esta investigación se puso como objetivo: identificar la cantidad de niñas, niños y adolescentes que perdieron a sus madres en el marco de los femicidios ocurridos en los años 2018 y 2019 en Uruguay; describir su perfil sociodemográfico y sus redes sociofamiliares de contención; identificar las respuestas públicas a las cuales las niñas, niños y adolescentes que perdieron a sus madres en el marco de un femicidio estaban accediendo, e identificar posibles líneas de acción para un abordaje integral de la reparación a esos niños, niñas y adolescentes.

Este estudio es el primero que se realiza en el país y contiene información inédita. Confío en que la publicación que se presenta será de utilidad para que Uruguay siga avanzando en el fortalecimiento y desarrollo de políticas públicas que reparen integralmente a estos niños, niñas y adolescentes y sostengan a las familias que han quedado a cargo de su cuidado.

Luz Angela Melo

Representante

UNICEF Uruguay

Introducción

En el año 2019 el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) firmaron un convenio de cooperación cuyo contenido refiere a la generación de conocimiento sobre violencia basada en género (VBG) e infancia.

Los femicidios son la forma más extrema de violencia basada en género. La violencia femicida atenta contra el derecho fundamental a la vida y causa la muerte de una mujer por el hecho de serlo, o la de sus hijas, hijos u otras personas a su cargo con el propósito de causarle sufrimiento o daño (ley 19.580, artículo 6, literal N).

Los niños, niñas y adolescentes que viven en hogares donde existen situaciones de VBG o cuyas madres han sido asesinadas en el marco de un femicidio son víctimas directas de esa violencia.

La situación de los hijos e hijas que sobreviven al femicidio de sus madres ha permanecido casi invisibilizada en Uruguay. Es escasa la información sobre las respuestas públicas del Estado para el abordaje y acompañamiento de estas víctimas y la forma en que los diferentes organismos competentes en la atención, protección y reparación intervienen en estas situaciones.

Es por ello que la presente investigación se fundamenta en la necesidad de aproximación a las respuestas públicas que brinda el Estado a los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio. A su vez, se busca analizar cuál es la percepción de las instituciones con competencias en la materia, para así proponer líneas de acción que permitan mejorar las respuestas y fortalecer la articulación interinstitucional.

1. Presentación de la investigación

1.1. OBJETO DE ESTUDIO

Niños, niñas y adolescentes cuyas madres han sido asesinadas en el marco de un femicidio en el período 2018-2019 y las respuestas públicas de atención, protección y reparación en la materia dirigidas a esas víctimas.

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. Objetivo general

Identificar y analizar las respuestas públicas brindadas a los niños, niñas y adolescentes que han quedado huérfanos por femicidio, de manera de establecer líneas de acción que aporten al fortalecimiento e integralidad de estas.

1.2.2. Objetivos específicos

- Identificar las respuestas públicas, previstas en la normativa vigente, que reciben los niños, niñas y adolescentes cuya madre fue víctima de un femicidio.
- Analizar las percepciones y opiniones de las y los referentes, operadores y operadoras, de las instituciones competentes en el proceso de atención, protección y reparación del daño respecto a las respuestas públicas que el Estado implementa enfocadas en esta población.
- Proporcionar evidencia e identificar posibles líneas de acción para un abordaje integral de la atención, protección y reparación a estos niños, niñas y adolescentes que perdieron a sus madres en el marco de un femicidio.
- Identificar la cantidad de niños, niñas y adolescentes cuya madre fue víctima de femicidio ocurrido en los años 2018 y 2019.
- Describir el perfil sociodemográfico de esta población de acuerdo con los registros disponibles (Sistema de Gestión de Seguridad Pública [SGSP] del Ministerio del Interior, Banco de Previsión Social [BPS], Fiscalía, Sistema de Información Integrada del Área Social [SIAS]).

En primer lugar, debe aclararse que la delimitación temporal de la población objetivo a partir del año 2018 responde a que recién en octubre de 2017 se incorporó la figura de femicidio como circunstancia agravante muy especial del homicidio.

La delimitación etaria de la población objetivo de estudio se basa en la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece que todo niño, niña y adolescente menor de 18 años de edad tiene derecho a vivir con su familia y a gozar de una vida libre de violencia. Si esos derechos son violentados, el Estado está obligado a garantizarles la protección de esos derechos.

1.3. MARCO METODOLÓGICO

Para este estudio exploratorio se utilizaron técnicas cuantitativas y cualitativas.

Para el abordaje cuantitativo, en primer lugar se elaboró una base de datos para cuantificar a los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidios ocurridos en el período 2018-2019.

Para construirla se procedió a un estudio exhaustivo de los registros administrativos del Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP), comúnmente denominados *partes policiales*. Estos se encuentran en formato esencialmente narrativo, incluyen el relato del hecho y brindan información sobre las circunstancias, así como las características de los autores y las víctimas. Este tipo de registro presenta la limitación de que no en todos los casos es posible saber si la mujer víctima de femicidio tenía hijos o hijas. Para mitigar estas limitaciones, se trianguló con la información de que dispone la Unidad de Víctimas y Testigos (UVYT) de Fiscalía, para corroborar la existencia o no de niños, niñas o adolescentes a cargo de la víctima, en los casos en los que no existían datos o estos eran dudosos.

Para tener una aproximación al perfil sociodemográfico de la población objetivo se recurrió al Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS), priorizando

especialmente a instituciones competentes en el proceso de atención, protección y reparación que suministran información a este sistema: sistema de salud, Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), MIDES, BPS. Con relación a este último organismo, por medio del SIIAS se obtuvieron la cobertura de asignaciones por la ley 15.084, la cobertura del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y las pensiones por fallecimiento. Las pensiones amparadas en la ley 18.850 fueron solicitadas a BPS en el marco de esta investigación.

Es importante mencionar que por medio del SIIAS se obtuvo información de 43 de los 51 niños, niñas y adolescentes que se identificaron como huérfanos y/o huérfanas por femicidios a partir de los partes policiales y de los registros de la Unidad de Víctimas y Testigos de Fiscalía.

Debe mencionarse que la premisa en este estudio exploratorio fue garantizar el derecho a la privacidad y evitar cualquier tipo de revictimización, por tanto, el máximo acercamiento que se alcanzó a las situaciones vividas por los niños, niñas y adolescentes y a las respuestas que recibieron del Estado fue mediante entrevistas en profundidad a equipos técnicos que actuaron en esos femicidios.

Asimismo, se realizaron 12 entrevistas individuales y grupales con referentes de las instituciones que brindan respuesta en la temática y que conforman los espacios interinstitucionales con competencia directa en los objetivos de esta investigación. Para la selección de informantes, se priorizaron aquellas instituciones que forman parte del proceso de atención, protección y reparación integral del daño a los niños, niñas y adolescentes: Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), sistema de justicia (UVYT de Fiscalía General de la Nación y Ministerio del Interior), sistema de salud (Área Programática de Violencia de Género del Ministerio de Salud Pública (MSP), equipos de referencia en violencia doméstica y de violencia sexual de ASSE y prestadores privados, sistema educativo (Dirección de Derechos Humanos), BPS e INAU.

1.4. MARCO NORMATIVO

La violencia basada en género y generaciones hacia las mujeres y la violencia en la niñez y la adolescencia representan vulneraciones de los derechos humanos y son formas de discriminación que impiden gravemente el goce y ejercicio de derechos y libertades. Ambas violencias son abordadas por el Estado uruguayo mediante un conjunto de instrumentos legales nacionales e internacionales para la protección y garantía de los derechos de mujeres, niños, niñas y adolescentes.

El femicidio constituye la forma más extrema de VBG. En este sentido, el Estado uruguayo marcó un hito en octubre de 2017 a partir de la **ley 19.538**, que modifica los artículos 311 y 312 del Código Penal e incorpora la figura del femicidio como tal y como agravante del homicidio. A partir de ese momento, se explicita el femicidio «como aquel acto de extrema violencia que causara la muerte de la víctima, cometido contra una mujer por motivos de odio, desprecio o menosprecio, por su condición de tal». En diciembre de ese mismo año, la prevención, el combate y la reparación de la VBG se consolidaron con la promulgación de la **ley 19.580, Violencia hacia las Mujeres Basada en Género**.¹ Esta ley define a la violencia femicida como «la acción de extrema violencia que atenta contra el derecho fundamental a la vida y causa la muerte de una mujer por el hecho de serlo, o la de sus hijas, hijos y otras personas a su cargo con el propósito de causarle sufrimiento o daño» (artículo 6, literal N).²

1 La mencionada ley es el resultado de un proceso de elaboración interinstitucional en el marco del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica.

2 Unos meses antes de la promulgación de esta ley (18/10/2017), la ley 19.538 realizó modificaciones al Código Penal para incluir la figura de femicidio. Esta ley da nuevas redacciones sobre homicidio a los artículos 311 y 312 del Código Penal para incorporar la figura del femicidio como tal y como agravante del delito. Allí se define el femicidio como aquel acto de extrema violencia que causara la muerte de la víctima, cometido «contra una mujer por motivos de odio, desprecio o menosprecio, por su condición de tal».

Desde un enfoque de derechos humanos, el Estado es responsable de respetar, proteger y adoptar medidas para garantizar los derechos de las mujeres y sus hijos e hijas, y cuando se les arrebató su madre en un femicidio el Estado debe seguir garantizando los derechos de esos niños, niñas y adolescentes mediante la activación inmediata de las respuestas institucionales que requiera cada situación y de los procesos de reparación integral del daño previstos.

En este escenario, una de las respuestas que ha adoptado el Estado fue la aprobación, en el año 2011, de la **ley 18.850, Pensión Mensual y Asignación Familiar Especial para Hijos de Víctimas Fallecidas por Violencia Doméstica**, que marcó un avance hacia la visualización de los niños, niñas y adolescentes como víctimas directas de la VBG. A partir de esta ley, los niños, niñas y adolescentes huérfanos y huérfanas por femicidio tienen derecho a una pensión mensual a cargo del BPS de igual cuantía que la prestación asistencial no contributiva por vejez o invalidez, prevista por el artículo 43 de la ley 16.713. También tienen derecho a una asignación familiar especial mientras asistan al sistema educativo y mantengan los controles de salud al día (esta última prestación se acumula en una cuenta y el o la adolescente la cobra en un único pago cuando cumple la mayoría de edad).

El Plan de acción 2016-2019: «Por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional», elaborado en el año 2015 por el Consejo Nacional Consultivo de lucha contra la Violencia Doméstica,³ también contempla a los niños, niñas y adolescentes como víctimas directas de la violencia contra sus madres y los considera sujetos de la política pública.

En el año 2017, la creación de la Unidad de Víctimas y Testigos (UVYT) de la Fiscalía General de la Nación marcó un hito importante en la protección y visualización de todas las

3 Cuando se creó el plan, el nombre era Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, pero a partir de la ley 19.580 se substituyó por Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las mujeres. .

víctimas. El nuevo Código del Proceso Penal confiere derechos a las víctimas al hacer visible su lugar en el proceso y evidenciar la necesidad de un abordaje integral. En este marco, la UVYT tiene entre sus objetivos el de brindar atención, orientación, apoyo y acompañamiento a los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio y a sus referentes protectores durante el transcurso del proceso penal.

Cuando se produce la muerte violenta de una mujer, existe un entorno que es afectado, especialmente los niños, niñas y adolescentes que han estado expuestos a esa violencia y que junto con su madre son víctimas directas de esta, incluso cuando no haya sido dirigida a ellos. En este sentido, la **ley 19.747**,⁴ promulgada en abril de 2019, modifica el capítulo XI del Código de la Niñez y Adolescencia, en sus artículos 117 a 131, profundizando las medidas de protección a los niños, niñas y adolescentes ante cualquier situación que vulnere sus derechos. El artículo 123 valora el atentado contra la vida de la madre como un atentado directo a la vida de sus hijos e hijas, dada la fuerza del vínculo de apego existente entre ellos. Se define el maltrato en la niñez y adolescencia de la siguiente forma:

Entiéndese por maltrato o violencia sexual hacia NNA, toda forma de perjuicio, abuso o castigo físico, psíquico o humillante, descuido o trato negligente, abuso o explotación sexual en todas sus modalidades, que ocurra en el ámbito familiar, institucional o comunitario. [...] También se entiende por maltrato hacia NNA su exposición a violencia basada en género hacia sus madres u otras personas a cargo de su cuidado.

En tanto, el artículo 125 establece que se procurará que los equipos técnicos intervinientes en la atención a niños, niñas y

4 El artículo 4 crea el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), órgano que surge de un acuerdo interinstitucional en el año 2007. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19747-2019>

adolescentes víctimas de violencia tengan especialización en el tema y se guíen por los principios de los derechos humanos.

En el artículo 129 se pautan la atención inmediata y la reparación del daño sufrido por niños, niñas y adolescentes y se plantea la responsabilidad de los organismos de protección a la infancia y adolescencia y del SIPIAV y las instituciones que lo integran al respecto.

Por último, la **ley 19.580**, si bien tiene como ámbito subjetivo de aplicación a todas las mujeres, establece artículos específicos tendientes a garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes con diferentes líneas de acción (garantía de sus derechos en el ámbito procesal, lineamientos de política pública, deber de las instituciones de denunciar situaciones de violencia).

En tal sentido, todas las disposiciones que de una u otra manera tienden a la protección de niños, niñas y adolescentes en situaciones de violencia contribuyen a los procesos de atención y reparación del daño por maltrato, dado que su objetivo no es otro que la restitución de los derechos vulnerados.

El artículo 9 de esta ley establece cuáles son los derechos de niños, niñas y adolescentes en los procesos administrativos y judiciales. Entre otros, los derechos reconocidos son: derecho a que se les informe, a que su relato sea recabado por personal técnico especializado, a que su tránsito por las sedes judiciales o policiales se restrinja lo máximo posible y a la no confrontación con el agresor.

Por otra parte, la ley también establece directrices concretas para las políticas públicas. En aquellas relativas a infancia y adolescencia, el artículo 28 enumera las competencias previstas para todo órgano y organismo vinculado a las políticas de niñez y adolescencia y las instituciones competentes en la atención de niños, niñas y adolescentes, entre las que se destacan:

A.- Contribuir al desarrollo de políticas interinstitucionales de prevención de la violencia basada en género, su detección precoz y la atención integral a NNA, implementando estrategias orientadas a la prevención de la internación y de la pérdida del cuidado familiar.

[...]

G.- Adoptar medidas para la prevención, detección precoz, atención, protección y reparación de la violencia basada en género en el ámbito intrainstitucional.

H.- La internación de niñas, niños o adolescentes debe estar orientada a la transitoriedad de la medida y a la restitución de la vida familiar libre de violencia en el menor tiempo posible. Debe asegurarse la cercanía territorial con el lugar de residencia de los familiares u otros referentes adultos con los que tengan un vínculo positivo, facilitar los contactos entre ellos y no separar a los hermanos o hermanas.

No obstante, debe mencionarse que en la ley 19.580 y en el Plan de acción 2016-2019 es acotada la visualización de los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidios. La mayoría de las garantías previstas para niños, niñas y adolescentes están ligadas a la situación de violencia que vive su madre.

1.4.1. Intersecciones entre la violencia hacia la mujer y la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes

La violencia basada en género es una forma de discriminación que afecta, directa o indirectamente, la vida, la libertad, la dignidad, la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, así como la seguridad personal de las mujeres. Se entiende por violencia basada en género hacia las mujeres toda conducta, acción u omisión, en el ámbito público o en el privado, que, sustentada en una relación desigual de poder basada en el género, tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos o las libertades fundamentales de las mujeres (ley 19.580, artículo 4).

La perspectiva de género y la perspectiva generacional visibilizan las asimetrías en las relaciones de poder derivadas de un ordenamiento social patriarcal e injusto. Los estereotipos de género derivados de este sistema de relaciones han naturalizado la idea de la superioridad del varón respecto a

la mujer y la creencia de que este tiene el derecho a utilizar tanto su autoridad como su fuerza para mantener el dominio y control sobre su pareja y sobre el ámbito familiar.

A su vez, según la etapa evolutiva de las personas, la sociedad tiende a conjugar la noción de dependencia en la que pueden (o no) encontrarse los niños, niñas y adolescentes y las personas mayores con dominación y ejercicio abusivo del poder, invisibilizando las especificidades de cada etapa vital y desvalorizando la calidad de sujetos en el goce y ejercicio pleno de sus derechos.

Según señala la «Revisión mundial acerca de las intersecciones entre la violencia contra la mujer y la violencia contra los niños y las niñas» (Guedes, Bott, García-Moreno y Colombini, 2017), aunque la violencia contra las mujeres y la violencia en la niñez y adolescencia tienen factores comunes (tabla 1), las investigaciones, los programas y las políticas «históricamente han seguido trayectorias paralelas, aunque distintas», con diferentes fuentes de financiación, organismos responsables, terminología y acervos de investigación. No obstante, las autoras subrayan también que existe una creciente voluntad política de que ambas violencias sean abordadas como obstáculos a los derechos humanos y el desarrollo sostenible (p. 11).

En este sentido, la perspectiva de la interseccionalidad brinda un marco conceptual para el abordaje de ambas violencias y permite además incorporar en su análisis aquellas desigualdades que convergen y provocan mayor vulneración de derechos (determinantes que derivan de la interacción de factores no solo de género y generaciones, sino también económicos, territoriales, culturales, entre otros).

Desde un enfoque interseccional es importante subrayar que en ese niño, niña o adolescente que queda huérfano o huérfana por el femicidio de su madre pueden converger otras vulnerabilidades o vulneraciones, que también necesitan atención, protección y reparación. Abordar esta situación de orfandad implica, por tanto, responder a una afectación y desigualdad singular, lo cual supone, a su vez, intervenciones singulares del Estado.

Tabla 1. Factores comunes entre violencia contra las mujeres y violencia contra niños, niñas y adolescentes

<p>Factores de riesgo compartidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Desigualdad y discriminación de género – Falta de instituciones que respondan adecuadamente – Debilidad de las sanciones legales contra la violencia – Predominio del varón en el hogar – Conflictos conyugales – Consumo nocivo de alcohol y uso de drogas
<p>Normas sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Toleran la disciplina violenta (golpear a la pareja/esposa y el castigo físico). – Promueven la masculinidad basada en la violencia y el control. – Priorizan la reputación familiar y culpan a las víctimas. – Apoyan la desigualdad de género.
<p>Coexistencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> – La violencia de pareja y el maltrato y abuso infantil pueden ocurrir en la misma familia. – Hay más probabilidades de que los niños y las niñas de los hogares donde la madre es maltratada sufran prácticas disciplinarias violentas.
<p>Efectos Intergeneracionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Las consecuencias de la violencia contra niños, niñas y adolescentes duran hasta la edad adulta. – La violencia de pareja afecta el peso al nacer, la mortalidad de los menores de 5 años, la salud mental y el desarrollo social de niños y niñas. – La violencia contra niños, niñas y adolescentes aumenta el riesgo de perpetrar o sufrir violencia en etapas posteriores de la vida.
<p>Consecuencias comunes y mutuamente exacerbantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Ambos tipos de violencia tienen consecuencias similares en la salud mental, física, sexual y reproductiva. – La exposición a múltiples formas de violencia puede tener efectos acumulativos y mutuamente exacerbantes.
<p>Adolescencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Existe un elevado grado de vulnerabilidad frente a algunas formas de violencia en la niñez y violencia contra la mujer. – La perpetración y la victimización a menudo empiezan en la adolescencia. – El matrimonio precoz y el embarazo temprano son factores de riesgo para ambos tipos de violencia. – Los y las adolescentes a veces son pasados por alto en los dos campos. – Existen oportunidades de prevención.

Fuente: Guedes, Bott, García-Moreno y Colombini (2017).

1.4.2. Reparación del daño

Tal cual se expresó en el marco normativo, compete al Estado garantizar que las víctimas de maltrato accedan a la reparación integral de las afectaciones sufridas como parte de la restitución de sus derechos vulnerados.

En base al documento *Proceso de reparación de daño*, elaborado por SIPIAV (2019), la respuesta del mundo adulto ante la identificación y/o atención de situaciones de violencia vividas por niños, niñas y adolescentes configura el primer eslabón de una serie de respuestas que dan inicio al proceso de reparación del daño.

En acuerdo con los lineamientos manejados por SIPIAV (2019), «se entiende por reparación, el proceso que es transitado por NNA desde que la situación de violencia vivida es reconocida por una persona adulta protectora con su primera respuesta y que implica la participación activa y determinante de NNA como sujetos/as de derecho, así como la activación de los apoyos institucionales que requiera» (p. 22).

Bravo (2007) sostiene que el proceso de reparación debe ser integral, y por tanto se debe incorporar el contexto no solo individual, sino también familiar, social, comunitario. Tiene, por consiguiente, al menos tres dimensiones:

- En lo legal, se apunta a los resultados del juicio o las gestiones jurídicas, muy ligadas a que se haga justicia y se sancione al agresor.
- En lo psicológico, se define como reelaborar lo sucedido. Para esto hay tantas reparaciones como víctimas existan. Pero además hay un aspecto que tiene que ver con el poder asumir e incorporar el hecho traumático desde lo cognitivo y lo emocional.
- En lo social, la reparación es un proceso que implica generar y gestionar cambios en el contexto concreto en que a la víctima le toca vivir y requiere de intervenciones sociales y educativas especialmente con el entorno protector y la comunidad.

Por su parte, SIPIAV ha identificado los siguientes componentes responsables del proceso integral de reparación en Uruguay:

- SIPIAV (articulación de todos los actores del proceso de reparación)
- sector salud (ASSE, Sanidad Policial, prestadores privados de salud, MSP)
- sistema de justicia (Poder Judicial, Fiscalía General de la Nación, Ministerio del Interior)
- sistema de cuidados y sistema educativo
- equipos de atención en proximidad (MIDES, INAU)
- Banco de Previsión Social
- intendencias
- comunidad

1.4.3. Intersectorialidad

Como plantea Nuria Cunill-Grau (2012), la intersectorialidad no alude exclusivamente a la mejora del desempeño del aparato del Estado y sus servicios, sino que «la mirada aumenta su alcance y se coloca expresamente en la solución del problema que se busca enfrentar, advirtiendo que, si el problema es multicausal, la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral» (p. 7).

Esto quiere decir que el centro de la interrelación entre distintos sectores gubernamentales está en la búsqueda de la integralidad en el abordaje de un determinado problema o situación social.

Por otra parte, la intersectorialidad no es meramente un sinónimo de la coordinación interinstitucional. La coordinación sin dudas es un requisito para asegurar que las diversas instituciones y los sectores encargados de implementar una política no produzcan redundancias o inconsistencias. Sin embargo, la coordinación en sí misma no se traduce en integración, pues la especificidad de la intersectorialidad radica en un fundamento político y ello implica una relación entre sectores mucho más intensa que la coordinación.

Cunill-Grau (2014) indica también que pueden existir diferentes grados de relación entre los sectores gubernamentales, según los propósitos de las políticas sociales. Esto supone que, siempre que se pretenda un abordaje integral de un problema social, la integración entre sectores, o sea, la intersectorialidad propiamente, emerge como asunto a construir. «Así, integralidad e integración aparecen como las dos caras de una misma moneda» (p. 17).

El Estado uruguayo viene transitando hacia un abordaje intersectorial de la violencia contra las mujeres y la violencia contra la niñez y la adolescencia. Los espacios interinstitucionales referentes en ambas violencias son los siguientes:

Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres (CNC)

Creado por la ley 19.580, Violencia hacia las Mujeres Basada en Género (promulgada en enero de 2018), y sustituye al anterior Consejo (ley 17.514, Violencia Doméstica, de 2002). Su objetivo general es contribuir a la estrategia nacional para la erradicación de la violencia basada en género.

Integración:

- Instituto Nacional de las Mujeres (que lo preside)
- Ministerio de Educación y Cultura
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
- Poder Judicial
- Fiscalía General de la Nación
- Administración Nacional de Educación Pública
- Congreso Nacional de Intendentes
- Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual
- Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (en calidad de organismo invitado)

Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV)

Creado por la ley 19.747 (promulgada en octubre de 2019). Sus cometidos son prevenir, atender y reparar las situaciones de violencia hacia niños, niñas y adolescentes mediante un abordaje integral e interinstitucional; promover el desarrollo de modelos de intervención de las distintas instituciones que participan en el proceso de atención y reparación asegurando la integralidad de este.

Integración:

- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (que lo preside)
- Fiscalía General de la Nación
- Administración Nacional de Educación Pública
- Ministerio de Desarrollo Social
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio del Interior
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

2. Respuestas públicas en la atención, protección y reparación integral de niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio

2.1. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES HUÉRFANOS POR FEMICIDIO

En el período 2018-2019, 51 niños, niñas y adolescentes perdieron a sus madres en el marco de un femicidio. Es importante observar que en el año 2018 11 de 30 (36 %) mujeres asesinadas tenían hijos o hijas y en el año 2019, 13 de 25 mujeres (52 %) eran madres. Debe mencionarse que a partir de la información disponible no es posible identificar si la situación de orfandad es solo materna o doble, ya que de los partes policiales no se desprende con claridad el vínculo familiar de los niños, niñas y adolescentes con el agresor.

Cantidad de niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio.

Período 2018-2019



En el año 2018, el 27 % de los agresores se suicidaron y en el año 2019 lo hicieron el 12 %.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SGSP y UVYT de Fiscalía.

Distribución de niños, niñas y adolescentes huérfanos según sexo.

Período 2018-2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SGSP y UVYT de Fiscalía.

Tabla 2. Distribución geográfica de niños, niñas y adolescentes huérfanos, según sexo. Período 2018-2019

Departamento	Mujeres	%	Varones	%	Total	%
Interior	17	74 %	14	50 %	31	61 %
Montevideo	5	22 %	4	14 %	9	18 %
Sin especificar	1	4 %	10	36 %	11	21 %
Total	23	100 %	28	100 %	51	100 %

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Información Integrada del Área Social.

En el período investigado, de la totalidad de niños y adolescentes huérfanos, 28 (55 %) son varones y 23 (45 %) son mujeres.

El promedio de edad de esta población es de 11 años.

La distribución geográfica refleja que 6 de cada 10 niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio residen en la actualidad en el interior del país (tabla 2).

Salvo un caso, todos los grupos de hermanos y hermanas residen en el mismo hogar, y no existen niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio institucionalizados por ese hecho.

Compete al Estado brindar una respuesta acorde a la realidad que viven los niños, niñas y adolescentes que han quedado huérfanos en el marco de un femicidio. El objetivo de estas respuestas debe ser permitir que el conjunto de las víctimas acceda a la reparación integral de los daños sufridos, como parte de la restitución de sus derechos vulnerados. Esta respuesta involucra a diversos organismos institucionales (SIPIAV, 2019).

A continuación, se describen las principales respuestas públicas implementadas por los organismos competentes en el proceso de atención, protección y reparación integral, de acuerdo con cuatro dimensiones: respuesta económica, respuesta judicial, respuesta psicológica y respuesta socioeducativa.

2.2. RESPUESTA ECONÓMICA

2.2.1. Banco de Previsión Social. Pensión y asignación familiar por la ley 18.850

La ley 18.850, Pensión Mensual y Asignación Familiar Especial para Hijos de Víctimas Fallecidas por Violencia Doméstica, promulgada en el año 2012, es la única respuesta pública diseñada específicamente para esta población. Apunta a proporcionar un sustento mínimo a las víctimas de este tipo de crimen y constituye un aporte importante con relación a la reparación económica (tabla 3).

Comprende a las hijas y los hijos solteros menores de 21 años de edad sin medios de vida propios, o mayores de esa edad en situación de discapacidad que les impida todo trabajo.

Requisitos:

- partida de defunción de la causante
- libreta de matrimonio o partida

Tabla 3. Pensión y asignación familiar por la ley 18.850, según sexo. Período 2018-2019

Año	Mujeres	Varones	Total
2018	8	6	14
2019	9	6	15
Total	17	12	29

Fuente: Banco de Previsión Social.

- partida de nacimiento de los hijos y/o hijas (excepto cuando figuren en la libreta de matrimonio)
- cédula de identidad de los hijos y/o hijas
- auto de formalización expedido por el juzgado del que surja que se trata de violencia doméstica, o parte policial expedido por jefatura
- constancia de tenencia expedida por juzgados letrados de primera instancia del beneficiario y/o la beneficiaria o, en su caso, testimonio de sentencia en que se designa tutor (no aplica para mayores de 18 años)
- certificado de estudio que acredite concurrencia al centro de enseñanza
- carné del niño y/o niña o certificado médico expedido por el prestador de salud, del que surjan los controles médicos de niños, niñas y adolescentes

La prestación económica consiste en:

- una pensión mensual equivalente a la prestación asistencial no contributiva por vejez e invalidez. El monto de esta, a enero 2021, es de \$ 13.035.
- una asignación familiar especial de carácter mensual, cuyo monto será de \$ 1.922 (1/1/2021) y ascenderá a \$ 2.593 cuando las y los adolescentes se encuentren cursando enseñanza media o superior o estén en una situación de discapacidad que impida su desempeño en cualquier tipo

de tarea remunerada. Esta prestación queda a resguardo del BPS hasta la mayoría de edad, cuando se la transfiere a los y las adolescentes en un único pago. La ley prevé que se les deposite en una cuenta bancaria en el Banco República (BROU) a su nombre, pero esto no es posible dadas las restricciones de las instituciones bancarias para esta población.

La ley 18.850 prevé que, para que los haberes de la prestación económica sean devengados a partir de la fecha en que ocurrió el femicidio, la solicitud ante BPS se debe presentar dentro de los 180 días posteriores al hecho, de lo contrario se devengará desde la fecha de presentación de la solicitud.

Para mantener esta prestación, los niños, niñas y adolescentes deben estar inscriptos en el sistema educativo y mantenerse al día con sus controles de salud.

De acuerdo con los datos aportados por BPS en el marco de esta investigación, en el período 2018-2019, 30 (de 51) niños, niñas y adolescentes solicitaron ser acogidos por esta ley y fueron aprobadas 29 de esas solicitudes.

El análisis de las prestaciones aprobadas evidencia que en el año 2018 14 niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio accedieron a este derecho, mientras que en el año 2019 fueron 15.

Debe considerarse que esta prestación se caracteriza por ser no contributiva y no acumulable con otras pensiones o prestaciones brindadas por BPS. Esto hace que las y los beneficiarios deban optar, por ejemplo, entre esta prestación y la pensión por fallecimiento que les corresponda por la muerte de su madre o padre.

A su vez, al ser no contributiva, los niños, niñas y adolescentes no acceden a otras prestaciones del BPS, como las ayudas extraordinarias, que son contribuciones económicas destinadas a la rehabilitación de niños, niñas, adolescentes y adultos con discapacidad o alteraciones en el desarrollo, para favorecer su inserción social, educativa y cultural. Cabe mencionar al respecto que si los niños, niñas y adolescentes son beneficiarios del programa Cercanías o se encuentran en centros de Residencia y Acogimiento Familiar de INAU sí pueden acceder a estas contribuciones.

Tabla 4. Pensión por fallecimiento y asignaciones familiares a niños, niñas y adolescentes huérfanos. Período 2018-2019

Prestación	Reciben	%	No reciben	%	Total	%
BPS, pensión por fallecimiento	6	14 %	37	86 %	43	100 %
BPS, AFAM (ley 15.084)	3	7 %	40	93 %	43	100 %

Fuente: Sistema de Información Integrada del Área Social, con base en 43 niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo con los datos obtenidos a través del SIIAS, 6 niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio están recibiendo la pensión por fallecimiento,⁵ lo que significa que al menos 35 niños, niñas y adolescentes cobran alguna de estas dos prestaciones (tabla 4). Deberíamos saber qué sucede con los 16 niños, niñas y adolescentes restantes. Las limitaciones a la hora de identificar la población objetivo en el SIIAS imposibilitan hacer un estudio concluyente al respecto, pero esta evidencia supone una oportunidad para profundizar en el análisis de los alcances de esta prestación.

Por otro lado, en los casos en que el femicida se suicida, el requisito del auto de procesamiento del agresor para el trámite de la prestación no genera inconvenientes para el otorgamiento, dado que el decreto reglamentario expresa que el inciso de la ley 18.850 que lo exige queda sin efecto en caso de que el agresor fallezca:

(Requisitos para el otorgamiento y la percepción de las prestaciones).- Los requisitos previstos por los incisos primero y segundo del artículo 6.º de la ley que se reglamenta no se exigirán cuando su cumplimiento no

⁵ Promedio mensual actualizado de ingresos en los 12 meses anteriores al fallecimiento del causante inferior a \$ 202.693 (vigencia 1/2021).

resultare posible, tal como en los casos en que el victi-
mario fallezca antes de que tengan lugar los actos pro-
cesales a que refieren dichos incisos.

Este aspecto de la ley fue consultado especialmente en el
BPS, y en entrevista con Asesoría Letrada y con Prestaciones
Económicas se ha podido comprobar que no existen limitan-
tes a la hora de aprobar solicitudes por esta causa, siempre y
cuando el trámite se realice en tiempo y forma y se cumpla
con los restantes requisitos solicitados por el organismo.

No obstante, sí se verifica que el otorgamiento de la tenen-
cia definitiva puede ser un aspecto a mejorar pensando en
la respuesta integral a los niños, niñas y adolescentes. Para
iniciar el trámite de solicitud ante BPS, las y los referentes
protectores deben iniciar el trámite de tenencia ante la justi-
cia en primera instancia, y mientras no se obtiene la tenencia
definitiva, BPS otorga una de carácter provisorio que caduca
a los 8 meses. Pasado ese tiempo, si la pensión ya fue aproba-
da se suspende su pago hasta que la justicia expida la tenen-
cia definitiva. Si bien ese dinero retenido por BPS se paga en
su totalidad una vez que legalmente se obtiene la tenencia,
esto puede limitar momentáneamente el acceso a servicios o
bienes que los niños, niñas y adolescentes reciben mediante
este monto mensual.

A su vez, el BPS brinda atención psicológica a los niños,
niñas y adolescentes comprendidos en la ley 18.850. En el
interior del país, existe un convenio con INAU para que se
brinde ese servicio, ya que BPS no cuenta con profesionales
fuera de Montevideo y área metropolitana. Cabe mencionar
que en la actualidad en algunas localidades no se cuenta con
los recursos profesionales para brindar ese componente de
la prestación.

En caso de que se opte por recibir este apoyo, en Montevi-
deo y área metropolitana se coordina la atención psicológica
en el centro de BPS más cercano al lugar de residencia de los
niños, niñas y adolescentes o donde decidan. En el interior
del país, ese primer contacto del equipo psicológico con las
y los referentes es algo más complejo, ya que se necesita que
las gerencias de BPS de las localidades donde se aprobó una

Tabla 5. Atención psicológica brindada por BPS por ley 18.850. Período 2018-2019

		Montevideo	Interior
		Reciben atención psicológica a través de BPS	Vinculación con INAU
2018	Mujeres	0	3
	Varones	4	1
	Total 2018	4	4
2019	Mujeres	2	5
	Varones	0	4
	Total 2019	2	9
Total		6	13

Fuente: Banco de Previsión Social.

prestación en el marco de la ley 18.850 envíen la información para de esa forma activar la derivación a los equipos técnicos de INAU, que son quienes deben hacer el contacto con las familias y vehicular la atención psicológica. La vinculación con INAU no implica necesariamente tratamiento psicológico, pero sí apoyo psicosocial.

Según datos aportados por BPS, 19 de los 29 niños, niñas y adolescentes amparados por la ley 18.850 reciben atención psicológica por medio de este organismo o del convenio entre BPS e INAU en el interior del país (tabla 5).

Es preciso mencionar que, si bien los derechos otorgados por la ley 18.850 se difunden personalmente en las distintas oficinas del país y a través de la web oficial, no existe un procedimiento que active algún tipo de contacto entre el BPS

y las personas referentes de los niños, niñas y adolescentes cuando ocurre un femicidio. Por tanto, el acceso a esta prestación queda sujeto a la información que estas personas tengan sobre ella. A partir de las entrevistas realizadas, se evidencia que el Poder Judicial difunde y promueve esta prestación mediante diversos operadores y operadoras (personal de la UVYT, jueces y juezas, abogados y abogadas); no obstante, varias personas entrevistadas sostienen que el BPS y otras instituciones que actúan en el abordaje en crisis deberían promocionarla más.

2.3. RESPUESTA JUDICIAL

2.3.1. Ministerio del Interior

El protocolo para casos de violencia basada en género elaborado por el Ministerio del Interior en el marco de la implementación del nuevo Código Procesal Penal establece que es la Fiscalía, a través de la UVYT, quien velará para que las víctimas sobrevivientes, familiares y testigos tengan protección a lo largo de toda la investigación y el proceso penal. La Policía Nacional tiene un rol auxiliar de la justicia, y de acuerdo a la normativa es la Fiscalía General de la Nación la que dirigirá, por medio de las y los fiscales, la investigación de los delitos.

El protocolo define que ante casos de femicidio el personal de policía actuante debe notificar al o la fiscal, a la Dirección Departamental de Violencia Doméstica y de Género (DDVDG) y a la Dirección Nacional de Políticas de Género.

2.3.2. Unidad de Víctimas y Testigos (Fiscalía General de la Nación)

El accionar actual de la Unidad de Víctimas y Testigos de Fiscalía (UVYT), en coordinación estrecha con el Ministerio del Interior y SIPIAV-INAU, es la primera respuesta en el proceso de protección, atención y reparación del daño que su-

fren los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio, y define el inicio de la coordinación interinstitucional en ese momento crítico.

Más allá de lo que puede ser la reparación económica y psicológica, el sistema judicial tiene un rol protagónico en garantizar las medidas de protección. El abordaje de la situación de estos niños, niñas y adolescentes en las primeras horas de producido el femicidio, junto con la sanción penal a los agresores, es un eslabón fundamental para el proceso de reparación del daño a las víctimas.

El rol de la UVYT es acompañar a lo largo del proceso penal a las víctimas de todos los delitos. En la actualidad, cuando hay un femicidio, los equipos fiscales son convocados por el Ministerio del Interior para hacerse presentes en el lugar del hecho, y concurren con personal del equipo de la UVYT.

Es importante mencionar que hasta la creación de la UVYT, el rol de los equipos fiscales y del resto de los organismos con competencias no estaba claro a la hora de atender la situación de niños, niñas y adolescentes en el marco de un femicidio. La mayoría de las personas entrevistadas con competencias en el abordaje en crisis sostienen que ante un femicidio:

quedaba una parálisis a la hora de asistir a los niños, niñas y adolescentes que quedaban huérfanos/as/as.
(Entrevista 2)

Ante esa situación, la UVYT generó un acuerdo con el INAU que ha permitido mejorar la primera respuesta y activar en forma temprana los recursos locales (psicólogos y psicólogas de INAU, prestadores de salud, instituciones educativas).

Actualmente, se está en proceso de elaboración de un mapa de ruta para el abordaje en crisis y se ha firmado un acuerdo entre la UVYT, la Facultad de Psicología de la Universidad de la República (UDELAR), SIPIAV y UNICEF para elaborar un modelo de intervención integral en el que se plasmen los roles y responsabilidades de cada institución ante un femicidio.

2.4. RESPUESTA PSICOLÓGICA

En el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) todos los prestadores de salud, públicos y privados, deben contar con Equipos de Referencia en Violencia Doméstica y Violencia Sexual. A nivel territorial se opera en una modalidad de equipo central y red de referentes locales.

A su vez, el Ministerio de Salud Pública (2019) elaboró el *Protocolo para el abordaje de situaciones de maltrato a niños, niñas y adolescentes en el marco del SNIS*. De acuerdo a la normativa, la respuesta a niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio está comprendida en este protocolo. Sin embargo, de la revisión documental se desprende que esta circunstancia no se describe explícitamente en el abordaje de las situaciones de maltrato infantil y adolescente.

A partir de este documento, los prestadores de salud públicos y privados, en el marco de las metas asistenciales, elaboran sus propias hojas de ruta y deben capacitar al personal de la salud con competencias en esta población.

El sistema de salud, a su vez, cuenta con prestaciones para el abordaje de la salud mental a fin de que los niños, niñas y adolescentes en situación de maltrato tengan derecho a un espacio para el abordaje terapéutico de la situación de violencia vivida. Para ello, dentro del SNIS se han definido prestaciones de salud mental en los modos 1, 2 y 3,⁶ con intervenciones individuales, familiares o grupales. Las situaciones de violencia hacia esta población suelen enmarcarse

6 De acuerdo al Plan de Implementación de Prestaciones en Salud Mental en el Sistema Nacional Integrado de Salud, a los niños, niñas y adolescentes, en el modo 1 los prestadores integrales asegurarán la atención en grupo con carácter gratuito y hasta 12 sesiones anuales para cada usuario; en el modo 2 asegurarán la atención individual, grupal o de familia hasta 24 sesiones anuales para cada usuario y con un copago preestablecido, y en el modo 3 asegurarán la atención individual y/o grupal, hasta 48 sesiones anuales para cada usuario, con un copago menor que el establecido en el nivel 2. En situaciones de discapacidad física, mental o trastorno del espectro autista, la prestación podrá extenderse a 144 sesiones.

Tabla 6. Distribución de niños, niñas y adolescentes según prestador de salud. Período 2018-2019

Prestador de salud	Cantidad	Porcentaje
ASSE	29	67 %
Prestadores privados	12	28 %
Sanidad Policial	2	5 %
Total	43	100 %

Fuente: Sistema de Información Integrada del Área Social, con base en 43 niños, niñas y adolescentes.

en la modalidad 3, que asegura la atención individual y/o grupal en hasta 48 sesiones anuales para cada usuario, con un copago menor que el establecido en el modo 2 (en los prestadores privados) y puede renovarse hasta 144 sesiones (decreto 305/011).

Por último, de acuerdo con la información obtenida, se observa que 29 niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio (67 %) reciben asistencia médica a través de ASSE, 12 (28 %) tienen cobertura de salud en prestadores privados y 2 (5 %) reciben atención en Sanidad Policial (tabla 6).

2.5. RESPUESTA SOCIOEDUCATIVA

2.5.1. Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay

EL INAU brinda apoyo psicosocial mediante convenios con organizaciones de la sociedad civil o cooperativas. Esta respuesta puede extenderse hasta 30 meses (24 meses con opción a 6 más si la situación del niño, niña o adolescente lo requiere). Este dispositivo está presente en los siguientes departamentos: Artigas (funciona en Artigas capital), Paysandú, Salto, Tacuarembó, Maldonado, Cerro Largo, Rocha, Durazno, San José (solo en San José de Mayo), Canelones y Montevideo.

2.5.2. Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV)

Consagrado por la ley 19.747, el SIPIAV tiene como cometidos: a) prevenir, atender y reparar las situaciones de violencia hacia niños, niñas y adolescentes mediante un abordaje integral e interinstitucional; b) promover el desarrollo de modelos de intervención de las distintas instituciones que participan en el abordaje de la problemática, asegurando la integralidad en cada etapa del proceso.

Está presidido por INAU y lo integran Fiscalía General de la Nación (FGN), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Salud Pública (MSP) y Ministerio del Interior (MI).

En cada departamento del país las respuestas a niños, niñas y adolescentes que quedan en situación de orfandad en el marco de un femicidio son abordadas por los Comités de Recepción Local (CRL). Estos equipos de atención están integrados por cada una de las instituciones que conforman el SIPIAV. Tienen como cometido recepcionar, orientar y coordinar la atención de situaciones de violencia a niños, niñas y adolescentes de forma intersectorial en el marco de la protección integral desde la perspectiva de derechos y de género.

2.5.3. Sistema educativo

De acuerdo con la información relevada a través del SIIAS, la mayoría de los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio en el período 2018-2019 están en la actualidad inscriptos en el sistema educativo. No obstante, se observa que 5 niños, niñas y adolescentes (11 %) en el rango etario de educación primaria y media no se encontraban inscriptos en el presente año (tabla 7).

Los centros educativos juegan un rol muy importante en el sistema de atención, protección y reparación a los niños, niñas y adolescentes comprendidos en este estudio. Sus trayectorias educativas seguramente se vean afectadas como

Tabla 7. Situación de niños, niñas y adolescentes según nivel educativo. Período 2018 - 2019

	No inscriptos	%	Inscriptos	%	Total	%
Inicial	1	12 %	7	88 %	8	100 %
Primaria	1	6 %	16	94 %	17	100 %
Secundaria	4	22 %	14	78 %	18	100 %
Total	6	14 %	37	86 %	43	100 %

Fuente: Sistema de Información Integrada del Área Social, con base en 43 niños, niñas y adolescentes.

expresión del daño e incluso pueden verse interrumpidas. Por tanto, garantizar la permanencia en el sistema educativo es esencial para la restitución de los derechos vulnerados.

De acuerdo con lo relevado en entrevista con la Dirección de Derechos Humanos de la ANEP, actualmente se está en proceso de actualización de los protocolos para el abordaje de situaciones de violencia en niños, niñas y adolescentes estudiantes de educación primaria y media. Esto supone un paso fundamental a la hora atender, proteger y reparar el daño en consonancia con la normativa vigente, y para contemplar expresamente a los niños, niñas y adolescentes como víctimas de violencia basada en género.

Desde el año 2008, en la órbita del Consejo de Educación Inicial y Primaria, funciona el programa Escuelas Disfrutables. Frente a un caso de femicidio, los equipos técnicos de este programa son los encargados de generar intervenciones en los jardines públicos y escuelas de todo el país.

Si bien en educación media no existe un programa similar, en el marco del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas existen espacios donde se brindan respuestas para la atención, protección y reparación a las y los estudiantes víctimas de violencia basada en género, que buscan garantizar la permanencia en el sistema educativo: Departamento

Integral del Estudiante (Consejo de Educación Secundaria), Unidad Coordinadora de Atención al Estudiante (Consejo de Educación Técnico Profesional, UTU), Formación Profesional Básica (Consejo de Educación Técnico Profesional, UTU), programas específicos de segunda oportunidad (ANEP).

Cabe mencionar que desde el año 2018 ANEP ha venido trabajando en los distintos consejos en la mejora del manejo confidencial de información relativa a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia que tienen medidas de protección. El objetivo es evitar cualquier tipo de filtración de información que permita la ubicación del niño, niña o adolescente mientras esté bajo protección.

En esta línea, también se está en proceso de finalización de un sistema de información de situaciones de violencia basada en género y maltrato infantil de las y los estudiantes. La finalidad es que las direcciones de los centros educativos de todos los subsistemas cuenten con información de las situaciones vividas por sus estudiantes y pueda realizarse un acompañamiento durante toda su trayectoria educativa.

2.5.4. Ministerio de Desarrollo Social

De acuerdo con los datos brindados por el SIIAS, 13 niños, niñas y adolescentes comprendidos en este estudio reciben asignaciones familiares originalmente enmarcadas en el Plan de Equidad, destinadas a hogares que, con independencia de la situación contributiva de sus integrantes, no superen un umbral de ingresos y sean vulnerables a la pobreza.

Por su parte, los hogares⁷ de 14 niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad socioeconómica reciben apoyo del programa Tarjeta Uruguay Social (TUS), consistente en una transferencia monetaria. Los hogares de 7 de esos niños, niñas y adolescentes han accedido al derecho a recibir un monto doble de la prestación, lo cual está previsto para

7 Esos 14 niños, niñas y adolescentes se distribuyen en 7 hogares: 5 hogares cobran TUS y 2 hogares cobran TUS doble.

Tabla 8. Prestaciones recibidas por niños, niñas y adolescentes. Período 2018 - 2019

Prestación	Reciben	%	No reciben	%	Total	%
BPS, MIDES, AFAM, Plan de equidad	13	30 %	30	70 %	43	100 %
Tarjeta Uruguay Social	7	16 %	36	84 %	43	100 %
Tarjeta Uruguay Social doble	7	16 %	36	84 %	43	100 %
MIDES: Cercanías	4	9 %	39	91 %	43	100 %

Fuente: Sistema de Información Integrada del Área Social, con base en 43 niños, niñas y adolescentes.

quienes se encuentran en condiciones extremas de vulnerabilidad.

En tanto, el programa Cercanías del MIDES brinda atención a 4 niños, niñas y adolescentes. Este programa está dirigido a familiares en situación de vulneración de derechos y con carencias críticas, en particular a aquellos con presencia de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (tabla 8).

3. Percepciones de los organismos competentes en la atención, protección y reparación integral

3.1. VISUALIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES COMO VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA

Los niños, niñas y adolescentes no son víctimas de violencia solo cuando esta se dirige contra ellos, sino también cuando viven y están expuestos a la violencia cotidianamente, cuando son testigos, cuando se lastima o se mata a alguien a quien quieren. Esto es algo que la normativa uruguaya ha incluido, aunque al analizarlo se observa que muchas de las incorporaciones no contemplan la situación específica de niños, niñas y adolescentes hijos de víctimas de violencia basada en género una vez que la madre es asesinada en el marco de un femicidio. Es importante destacar que los organismos competentes en la materia sostienen que la visualización de niños, niñas y adolescentes como víctimas directas aún no es un concepto extendido en todas las instituciones del Estado.

No se los ve como víctimas directas aún. Esto fue integrado en la Ley Integral de Violencia y en la Modificación del Código de la Niñez y Adolescencia, pero la invisibilización queda demostrada en la falta de reflejo cuando se produce un femicidio y hay niños o niñas, algo que por suerte ha cambiado en parte, pero siguen existiendo dificultades notorias en algunas instituciones para abordar la situación de los niños. Además, en la sociedad uruguaya, la niñez y la adolescencia no ocupan un lugar central. Es una sociedad adultocéntrica. (Entrevista 2)

No obstante, en el marco de este estudio se observa que la totalidad de las personas entrevistadas referentes de instituciones demuestran un compromiso conceptual y técnico en la atención, protección y reparación a estos niños, niñas y adolescentes como víctimas y expresan capacidades muy significativas a la hora de hablar del abordaje desde esa concepción. De todos modos, reconocen que aún existen nudos a la hora de promover capacidades, y esto hace que algunos operadores y operadoras reconozcan a los niños, niñas y

adolescentes como víctimas de la violencia en un nivel manifiesto, pero no lo aplican a la hora de ejercer su rol, vulnerando derechos en esa omisión.

Relacionado con este tema, los organismos con competencias en la protección de las infancias y adolescencias consideran que la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes no es una opción que se maneje ante un femicidio y que se agotan todas las posibilidades para no llegar a ella. Cabe mencionar que ninguno de los niños, niñas o adolescentes huérfanos por femicidio en el período 2018-2019 fue institucionalizado por ese hecho.

Por otra parte, las percepciones con relación a que los niños, niñas y adolescentes vivan con la familia del agresor no son uniformes en las instituciones. En una de las instituciones se plantea que las situaciones son muy particulares y ameritan un análisis caso a caso, pero en líneas generales se desestimula esa opción.

En algún caso nosotros nos hemos opuesto al vínculo con la familia del agresor, porque por lo general desde la familia del agresor lo que los niños reciben son relatos descalificantes hacia la figura de la madre que, en definitiva, tienen por objetivo justificar el hecho. (Entrevista 2)

Sin embargo, a partir de la experiencia de trabajo, en otra institución se expresa que esto es algo que han modificado en sus percepciones.

Un mito que se nos ha caído es que los niños nunca pueden vivir con la familia del ofensor. Y en la práctica hemos visto que no hay una regla. La verdad, hemos tenido tíos, hermanos del ofensor, que durante toda la vida criaron a estos niños junto con su cuñada asesinada, que padecen el femicidio tanto como el resto, y están dispuestos a hacerse cargo de sus sobrinos y sus sobrinos quieren vivir con ellos. Todo esto lo hemos aprendido en este tiempo [...] Nosotros teníamos esa imagen de que es malo para el niño, pero los niños te enseñan que no siempre es así. (Entrevista 1)

3.2. PERCEPCIONES SOBRE LAS RESPUESTAS PÚBLICAS

Es importante no tener una mirada restringida de la reparación y comprender que intervenir en crisis es parte de la reparación que debe hacer el Estado. Así lo han remarcado la mayoría de las instituciones con competencias en el abordaje en crisis.

Atender en crisis, organizar los afectos y las posibilidades de protección y contención en ese primer momento es parte de la reparación que hace el Estado. Si no haces eso en ese momento, las secuelas son mucho más graves. (Entrevista 1)

Como ya fuera mencionado, el Ministerio del Interior, junto con UVYT, INAU y SIPIAV, es quien en la actualidad desencadena el primer abordaje institucional de los niños, niñas y adolescentes ante un femicidio. En ese primer momento la prioridad de los equipos de la UVYT es identificar si hay niños, niñas o adolescentes y colaborar con las personas que se van a hacer cargo en primera instancia de su protección, que además serán las encargadas de transmitirles lo que ocurrió.

Tenemos como premisa que nosotros no somos los que les decimos a los niños lo ocurrido, tenemos que fortalecer a los adultos para que se lo transmitan. También en ese primer momento se hace un mapeo de los recursos, y se trata de coordinar con los recursos locales: si van a un CAIF, a una escuela, o a qué otra institución van, si tienen prestador de salud, y se coordina así con los equipos técnicos de esas instituciones.

Por su parte, en este estudio exploratorio se ha verificado que los Equipos de Referencia en Violencia Doméstica y Sexual de los prestadores de salud juegan un rol protagónico en ese primer abordaje. Son notificados del femicidio, mayormente por Fiscalía, sin embargo existen otras vías, como los centros educativos o directamente las y los referentes protectores de los niños, niñas y adolescentes, que acuden al

centro de salud. Algo que se observa en las entrevistas es que el proceso de notificación de Fiscalía parece funcionar más articuladamente con ASSE, lo cual puede explicarse porque ambas instituciones tienen un recorrido conjunto en otros espacios interinstitucionales, a diferencia de lo que sucede con los prestadores privados.

Lo principal en ese momento es definir qué institución y sobre todo qué equipo, porque las instituciones quieren hacer, pero en el querer hacer invadimos, no le damos los tiempos a la familia, que es quien debe marcar los tiempos. Sucede un femicidio y lo primero que piensan es que a los niños los atienda un psicólogo, pero en realidad el psicólogo va a actuar o el niño va a hacer terapia cuando lo necesite o lo requiera y hay gente que no necesita la terapia para hacer un duelo. Hay que pensar qué cosas necesitan y en qué momento sin que la familia pierda el protagonismo. No pueden ser las instituciones las que tomen las decisiones sobre lo que pasa en esa familia. (Entrevista 5)

Si bien la mayoría de las personas entrevistadas sostienen que se ha logrado mejorar la respuesta interinstitucional para el primer abordaje en crisis, existen opiniones que indican que aún persisten dificultades a la hora de la coordinación, derivadas principalmente del desconocimiento de los alcances de cada institución ante un femicidio y también de la limitada formación con que cuentan algunos operadores y operadoras para abordar ese momento crítico.

Un aspecto no menor es que solamente la Policía Nacional y los centros de salud funcionan las 24 horas, a diferencia de otras instituciones. En alguna entrevista esto fue nombrado como una limitante, especialmente en localidades alejadas de las capitales departamentales, ya que cuando hay niños, niñas o adolescentes muchas veces es el personal policial o de la salud que tiene que asistirlos mientras arriban los equipos especializados, que son quienes cuentan con las capacidades fundamentales para dar inicio al proceso de reparación.

Además, se debe considerar especialmente que la reparación es un proceso que no tiene una duración predeterminada y que depende de múltiples factores e instituciones. Son las víctimas, desde su subjetividad, las que experimentan la reparación y por ende deberían marcar los tiempos en que las instituciones deben estar presentes en ese proceso.

Salvo en el caso de la UVYT, que debe brindarles atención, protección y reparación a las víctimas durante el período que dure el proceso penal, en el resto de las respuestas los plazos de acompañamiento son definidos por las instituciones. Ya sea por normativa, como es el caso de la atención psicológica, o a partir de evaluaciones técnicas en las intervenciones educativas o comunitarias. Esto en primera instancia parece ir a contrasentido de lo que indica el concepto de reparación integral, ya que de antemano las instituciones ponen plazos o incluso cesan intervenciones por falta de recursos o por decisiones de referentes protectores de los niños, niñas y adolescentes, sin que las víctimas directas participen en esa decisión.

Las percepciones de las instituciones entrevistadas son coincidentes en sostener que se necesitan más esfuerzos en el diseño e implementación de estrategias que permitan hacer un acompañamiento de esta población más allá del primer abordaje en crisis.

Es muy importante dar seguimiento y acompañar de acuerdo a las necesidades particulares de cada niño, niña y adolescente, porque generalmente cuando pasa una situación extrema de estas características, acudimos todas las instituciones, todo el mundo, pero pasa un mes, dos meses y no se sigue con el mismo esfuerzo. Es importante avanzar en cómo generar un seguimiento coordinado. (Entrevista 7)

En SIPIAV se sostiene que el acompañamiento, más allá de la primera respuesta en el momento de crisis, por lo general depende de lo que requiera cada situación. En los casos en los que INAU brinda asistencia psicológica, esta prestación se extiende hasta 24 meses con opción a 6 meses más. Sin embargo, la sostenibilidad de ese proceso es un problema.

Hemos mejorado mucho en la detección de la violencia, el abordaje de la interrupción de la violencia, y en el abordaje en crisis incluso en casos de femicidios, pero el seguimiento a más largo plazo es donde tenemos limitaciones, porque incluso a las familias se les hace difícil sostener el apoyo psicológico a largo plazo.

En el caso de la atención psicológica de BPS, el acompañamiento tiene el límite que fija la ley para recibir la prestación, 21 años.

Las experiencias que tenemos en general son varios años de seguimiento, el niño o niña no solo tiene derecho, sino que hay momentos de su etapa evolutiva donde es importante estar acompañando, especialmente en la adolescencia. Esto lo hemos ido aprendiendo sobre la marcha [...] por ejemplo, como el monto acumulado de la asignación se paga al cumplir el límite de edad que fija la ley, es algo que hay que trabajar porque es un dinero que es el comienzo de otro proyecto vital.

La relevancia del acompañamiento durante la adolescencia es algo que destaca la Dirección de Derechos Humanos de ANEP. Si bien se entiende que todas las edades son prioritarias en el proceso de atención, protección y reparación del daño, se considera que esta etapa vital tiene particularidades que deben ser visibilizadas en las respuestas que se brindan.

Ante situaciones de violencia basada en género, entre ellas el femicidio, muchas veces los hermanos o hermanas mayores de alguna manera asumen el rol de cuidados, y entonces abandonan el trayecto educativo, y esto los expone a muchos riesgos. Hogares con escasos recursos económicos donde muchas veces los adolescentes pueden terminar siendo captados por otras redes delictivas. En la adolescencia hay factores mucho más notorios de desprotección.

Con relación a las consultas pediátricas, cabe destacar que los niños, niñas y adolescentes tienen turnos fijados de 15 minutos, que es lo estipulado por el SNIS para esta franja etaria. En la mirada de algunos profesionales de la salud, las situaciones de violencia, maltrato, abuso siempre requieren más tiempo y se debería considerar la posibilidad de brindar doble turno en esos casos. Se entiende que por la vía de los hechos es probable que buena parte de los y las profesionales brinden más minutos a la atención, pero eso no debería quedar a criterio del o la profesional, sino estar establecido en las prestaciones brindadas por cada prestador de salud.

La percepción casi general tanto de los equipos de salud mental como de los equipos de violencia doméstica y violencia sexual es que no todo el acompañamiento se resuelve en la salud, y menos aún mediante la atención psicológica (algo que no todos los niños, niñas y adolescentes requieren). Se enfatiza también en la necesidad de visualizar no solo a los niños, niñas y adolescentes, sino a todo su entorno referente protector e incluso el abordaje con la comunidad.

En el cara a cara y en el cuerpo a cuerpo con las familias, en el acompañamiento para la reorganización de la dinámica familiar, aún hacemos agua. Las respuestas deben pensarse socialmente, no sanitariamente. Se necesita un dispositivo más familiar y social que sanitario, eso es una gran ausencia. La salud no es solo lo sanitario, y menos lo psicológico. Además, se necesita poner el acompañamiento no solo en el niño o niña, sino en lo familiar. [...] Crear un colchón afectivo en las familias que ahora son referentes de esos niños es fundamental. Lo afectivo que viene de la familia repara. Y cuando se hace bien ese trabajo, los resultados en los niños son grandes. (Entrevista 4)

Tal cual se destacó en el capítulo sociodemográfico, salvo un caso, todos los grupos de hermanos y hermanas que quedaron en situación de orfandad por el femicidio de su madre viven en la actualidad en el mismo hogar. Esto significa que las y los referentes protectores priorizaron ese vínculo, aun

en los casos en que por el tipo de prestaciones que reciben, especialmente del MIDES, puede inferirse que son hogares con altos niveles de vulnerabilidad. En algunas instituciones se considera fundamental profundizar los apoyos socioeconómicos al entorno protector.

Relacionado con estos aspectos, es importante subrayar la experiencia que transmite el Equipo de Violencia Doméstica y Violencia Sexual de un prestador de salud del interior del país. A partir de las respuestas brindadas en el marco de un femicidio en el año 2018, este equipo considera que, cuando se producen estos hechos extremos de violencia basada en género, mantener la alimentación, la educación, la salud, los servicios básicos (electricidad, agua potable) y otros aspectos legales por fuera del proceso penal se transforma en una gran dificultad. Esto se agudiza cuando al femicidio le sigue el suicidio del agresor. En ese momento, contar con redes que acompañen y orienten es fundamental para que los niños, niñas y adolescentes mantengan cubiertos los servicios esenciales con que contaban hasta entonces. Más allá de que la UVYT en esta entrevista es nombrada por su articulación estrecha, al no existir proceso penal, esta institución no sigue acompañando a las víctimas más allá del abordaje en crisis. Por tanto, hay que considerar otros tipos de instituciones que acompañen en la atención, protección y reparación. Este equipo incorporó a una abogada de la institución para apoyar a esas víctimas y articuló en el marco del Comité de Recepción Local (CRL) de ese departamento con el resto de las instituciones para poder garantizar la atención, protección y reparación integral.

Eran niños de 19, 14 y 11 años, y esa familia estaba conformada por una pareja, que eran quienes sostenían ese hogar, y eso se rompe trágicamente. Las instituciones pensamos primero en el tratamiento psicológico, en la psicoterapia, y a veces lo que está pensando esa familia es cómo va a pagar la UTE, cómo van a hacer para terminar de pagar el auto que compró su mamá, su papá o su hija. Y eso es una cuestión inmediata a resolver. Hay que sacarle ese peso, para poder pensarse. No pueden estar pensando si se les corta la electricidad, UTE no tiene

algo estipulado para estas situaciones, entonces pasa que se acumula la deuda y la solución es el corte. En el interior todo lo social está vinculado a MIDES, asignaciones y demás, pero no teníamos algo que dijera por cuestiones de violencia borrón y cuenta nueva en la deuda. Y esos niños iban a estar viviendo en esa casa sin energía eléctrica, y la realidad es que había una factura con deuda que había llegado y había que pagarla de alguna forma [...] Llegamos a un punto en que la afiliación mutual cayó y la institución tomó la decisión de que esos niños no podían quedar sin sus prestaciones, se optó por el bien superior de esos niños y se trazó ya un camino para tomar en otras situaciones que ojalá no sucedan. Pero sabemos que no todas las instituciones de salud tienen esta posibilidad y menos aún los organismos públicos. (Entrevista 5)

Este equipo, además, incluyó otras intervenciones a la hora de atender y proteger a las víctimas en el marco de un proceso integral de reparación. Entre esas intervenciones se destacan especialmente: a) compromiso político de la institución con la lucha contra la violencia basada en género (participando en los organismos territoriales como CRL y Comisión Departamental por una Vida Libre de Violencia); b) adaptación de la conformación del equipo a los determinantes sociales y necesidades de las víctimas; c) flexibilidad a la hora de actuar para restablecer aquello que se dañó; d) confianza y reconocimiento de los equipos internos y de otras instituciones.

3.3. PERCEPCIONES SOBRE LA INTERSECTORIALIDAD E INTEGRALIDAD DE LAS RESPUESTAS

El diálogo y la articulación entre las respuestas públicas a la violencia contra la infancia y la adolescencia y contra las mujeres son claves para alcanzar la intersectorialidad y la integralidad. Actualmente esto se traduce en los espacios interinstitucionales como el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres, las

Comisiones Departamentales por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres, el SIPIAV y los CRL.

Sin embargo, algunas instituciones refieren que la mera coordinación no es sinónimo de intersectorialidad. Se sostiene que la construcción de una mirada política conjunta para la atención, protección y reparación a los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio aún no se visualiza en las respuestas públicas que se brindan y que la problemática de estos niños y adolescentes está invisibilizada.

La agenda de violencia basada en género y violencia hacia la infancia corrieron paralelas durante muchos años, hay buenas intenciones de espacios interinstitucionales, pero esto no termina reflejándose en modelos de atención, protección y reparación integrales. (Entrevista 1)

De hecho, si bien la ley 19.580 da un paso cualitativo importante para la integración de ambas violencias, en muchas de las respuestas los hijos e hijas son contemplados por extensión de la situación de violencia que viven sus madres, pero no como sujetos particulares de derechos. A su vez, en los protocolos para el abordaje del maltrato infantil del sistema sanitario (los del sistema educativo ya están en proceso de actualización), la situación de estos niños, niñas y adolescentes no está explícitamente considerada. Es probable que esto impida ampliar el alcance de la mirada intersectorial a la hora de definir respuestas públicas, aunque en lo operativo los equipos técnicos aborden la situación particular de cada niña, niño o adolescente.

De las entrevistas se desprenden percepciones muy favorables sobre la coordinación interinstitucional al momento de la respuesta pública en crisis. En este sentido, se destaca especialmente un antes y un después de la implementación de las fiscalías departamentales y de los equipos técnicos de la UVYT en el territorio. Las instituciones con competencias en el primer abordaje en crisis de niños, niñas y adolescentes coinciden en señalar esto y en la oportunidad que representa tener un mapa de ruta para ese momento (en etapa de elaboración), ya que entienden que es un paso fundamental para

la respuesta intersectorial e integral en esa instancia.

A nivel territorial también existen similitudes en las percepciones que transmiten las instituciones. Entienden que se coordina mejor la respuesta en el interior, por una cuestión de proximidad, aunque esto no necesariamente es siempre algo favorable.

En el interior todo se activa mucho más rápido. Eso tiene sus ventajas y desventajas, porque hemos tenido que trabajar mucho con los técnicos del interior, ya sea en sus posibilidades de acercamiento como de alejamiento del caso cuando no corresponde. Son situaciones muy dolorosas, pero los niños tienen que seguir su vida con los adultos que estemos seguros de que los van a proteger y cuidar. El daño ya está hecho y lo que hay que hacer es buscar la forma de repararlo. No es cuestión de actuar creyendo que somos superhéroes. (Entrevista 1)

Por su parte, los CRL, especialmente en el interior del país, y las Comisiones Departamentales por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres son espacios de referencia para la coordinación interinstitucional. De acuerdo a lo expresado por casi todas las instituciones entrevistadas, cuando en esos ámbitos se logran las sinergias esperadas, el proceso de abordaje en crisis y el posterior acompañamiento a las víctimas tienen mejores resultados. Sin embargo, esto tiene su contracara en aquellos departamentos donde aún persisten resistencias institucionales a integrar esos espacios y no se logra la articulación esperada.

En los departamentos donde se está coordinando a través de SIPIAV y que todos los actores dialogan, todo sale redondito. Pero en la actualidad hay lugares del país donde hay muchos actores que no se sientan y se está fallando en la respuesta, especialmente con los niños, niñas y adolescentes. (Entrevista 6)

Un aspecto mencionado por varias instituciones para garantizar la respuesta intersectorial es la capacitación de los

equipos técnicos a partir de un enfoque de derechos humanos, género y generaciones. Ampliar el alcance de las miradas y trascender la coordinación de las instituciones supone diseñar respuestas a partir de marcos conceptuales y abordajes comunes.

A nosotros nos preocupa mucho la formación de los profesionales de las instituciones. Por ejemplo, el abordaje del duelo por el femicidio de su madre, más si su padre se suicidó o está preso, más el reacomodo con otra estructura familiar, hemos visto que cuando hay técnicos que están preparados para el abordaje de esos niños y su entorno sale buenísimo, y cuando no, es un desastre. (Entrevista 1)

También se sostiene que el enfoque de género y generaciones debe seguir permeando a las y los principales operadores del Poder Judicial, a quienes además hay que brindar información actualizada sobre todas las respuestas y los organismos competentes disponibles para la respuesta a niños, niñas y adolescentes en situación de maltrato infantil en general.

Por último, en algunas entrevistas surgen oportunidades de mejora en la coordinación e intersectorialidad de las respuestas brindadas a la interna de algunos organismos. Por ejemplo, se considera que BPS podría revisar las prestaciones otorgadas a los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de la ley 18.850, para que además de acceder a la prestación económica y el acompañamiento psicológico, puedan recibir las denominadas ayudas extraordinarias. Si bien este es un ejemplo puntual, podría decirse que en casi todos los organismos se identifica la necesidad de aumentar los esfuerzos en la coordinación e integralidad de las respuestas a la interna.

4. Conclusiones

A continuación, se presentan las principales conclusiones de esta investigación.

4.1. CANTIDAD Y CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES HUÉRFANOS POR FEMICIDIO

En el período 2018-2019, 51 niños, niñas y adolescentes perdieron a sus madres en el marco de un femicidio. El promedio de edad de esta población es de 11 años.⁸

La mayoría de esos niños, niñas y adolescentes (61 %) residen en la actualidad en el interior del país.

Salvo un caso, todos los grupos de hermanos y hermanas residen en el mismo hogar, y no existen niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidios institucionalizados por ese hecho.

La mayoría de los niños, niñas y adolescentes huérfanos en el período 2018-2019 están en la actualidad inscriptos en el sistema educativo. No obstante, se observa que 5 niños, niñas y adolescentes (11 %) en el rango etario de educación primaria y media no se encontraban inscriptos en el presente año.

Con relación a la cobertura de salud, 29 niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio (67 %) reciben asistencia médica a través de ASSE, 12 (28 %) en prestadores privados y 2 (5 %) en Sanidad Policial.

4.2. RESPUESTAS PÚBLICAS IDENTIFICADAS

4.2.1. Respuesta económica

De acuerdo con los datos aportados por BPS, en el período 2018-2019, 29 niños, niñas y adolescentes accedieron a la pres-

8 Por medio del SIIAS se obtuvo información de 43 de los 51 niños, niñas y adolescentes que se identificaron como huérfanos y/o huérfanas por femicidios a partir de los partes policiales y de los registros de la Unidad de Víctimas y Testigos de Fiscalía.

tación establecida en la ley 18.850, Pensión Mensual y Asignación Familiar Especial para Hijos de Víctimas Fallecidas por Violencia Doméstica.

Esta prestación se caracteriza por ser no contributiva y no acumulable con otras pensiones o prestaciones brindadas por BPS. Se debe optar entre esta prestación o la pensión por fallecimiento que les corresponda por la muerte de su madre o padre. Según datos obtenidos por medio del SIIAS, 6 niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio reciben pensión por fallecimiento, esto significa que al menos 35 niños, niñas y adolescentes cobran alguna de estas dos prestaciones. Deberíamos saber qué sucede con los 16 niños, niñas y adolescentes restantes.

Al ser no contributiva, los niños, niñas y adolescentes no acceden a otras prestaciones del BPS, por ejemplo a las denominadas ayudas extraordinarias, que son contribuciones económicas destinadas a la rehabilitación de niños y adultos con discapacidad o alteraciones en el desarrollo.

Los tiempos y la articulación entre el Poder Judicial y el BPS con relación al otorgamiento de la tenencia definitiva pueden ser un aspecto a mejorar pensando en la respuesta integral a los niños, niñas y adolescentes. Los plazos que hoy se registran pueden limitar el acceso a servicios o bienes que estos niños y adolescentes reciben a través de la pensión mensual.

El acceso a esta prestación queda sujeto a la información que tengan las personas sobre ella. Varios informantes sostienen que el BPS y otras instituciones que actúan en el abordaje en crisis deberían promocionar esta prestación.

El BPS brinda atención psicológica a los niños, niñas y adolescentes comprendidos en la ley 18.850. En el interior del país, existe un convenio con INAU para que se brinde ese servicio, ya que BPS no cuenta con profesionales fuera de Montevideo y área metropolitana. En la actualidad algunas localidades no disponen de recursos profesionales para brindar esta prestación.

4.2.2. Respuesta judicial

El accionar de la Unidad de Víctimas y Testigos de Fiscalía (UVYT), en coordinación estrecha con el Ministerio del Interior y SIPIAV-INAU, podría decirse que es la primera respuesta en el

proceso de protección, atención y reparación del daño de los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio, y define el inicio de la coordinación interinstitucional en ese momento crítico.

El abordaje de la situación de estos niños, niñas y adolescentes en las primeras horas de producido el femicidio, junto con la sanción penal a los agresores, es el eslabón fundamental para el proceso de reparación del daño a las víctimas.

Hay coincidencia entre las instituciones entrevistadas en señalar que hasta la creación de la UVYT el rol de los equipos fiscales y del resto de los organismos no estaba claro a la hora de atender la situación de niños, niñas y adolescentes en el marco de un femicidio; en la actualidad se verifican avances sustantivos con respecto a la coordinación interinstitucional.

4.2.3. Respuesta psicológica

El Ministerio de Salud Pública cuenta desde el año 2019 con el *Protocolo para el abordaje de situaciones de maltrato a niños, niñas y adolescentes en el marco del SNIS*. De acuerdo a la normativa, la respuesta a niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio está comprendida en este protocolo. Sin embargo, de la revisión documental de este protocolo se desprende que los hechos no se describen explícitamente en el abordaje de las situaciones de maltrato infantil y adolescente.

Dentro del SNIS, se han definido prestaciones de salud mental en los modos 1, 2 y 3, con intervenciones individuales, familiares o grupales. Las situaciones de violencia hacia esta población suelen enmarcarse en la modalidad 3, que asegura la atención individual y/o grupal en hasta 48 sesiones anuales para cada usuario, con un copago menor que el del modo 2.

INAU también brinda apoyo psicológico mediante convenios con organizaciones de la sociedad civil.

4.2.4. Respuesta socioeducativa

ANEP se encuentra en proceso de actualización de los protocolos para el abordaje de situaciones de violencia en niños, niñas y adolescentes estudiantes de educación primaria y me-

dia. Esto supone un paso fundamental a la hora de atender, proteger y reparar el daño en consonancia con la normativa vigente, y de contemplar expresamente a los niños, niñas y adolescentes como víctimas de violencia basada en género.

Desde el año 2008, en la órbita del Consejo de Educación Inicial y Primaria funciona el programa Escuelas Disfrutables. Frente a un caso de femicidio, los equipos técnicos de este programa son los encargados de generar intervenciones en los jardines públicos y escuelas de todo el país.

Si bien en educación media no existe un programa similar, en el marco del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas existen espacios para brindar respuestas a las y los estudiantes víctimas de violencia basada en género, con el fin de garantizar la permanencia en el sistema educativo.

A través del MIDES, 13 niños, niñas y adolescentes comprendidos en este estudio reciben asignaciones familiares por el Plan de equidad. En tanto, los hogares de 14 niños, niñas y adolescentes reciben apoyo del programa Tarjeta Uruguay Social (los hogares de 7 de esos niños, niñas y adolescentes han accedido al derecho a recibir un monto doble de la prestación). El programa Cercanías del MIDES brinda atención a 4 niños, niñas y adolescentes.

4.3. PERCEPCIONES DE LOS ORGANISMOS COMPETENTES EN LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL RESPECTO A LAS RESPUESTAS PÚBLICAS

Los organismos competentes confirman que la visualización de los niños, niñas y adolescentes como víctimas directas aún no es un concepto extendido en todas las instituciones del Estado.

Es importante no tener una mirada restringida de la reparación y comprender que intervenir en crisis es parte de la reparación que debe hacer el Estado, como lo han remarcado la mayoría de las instituciones con competencias en el abordaje en crisis.

Si bien la mayoría de las personas entrevistadas sostienen que se ha logrado mejorar la respuesta interinstitucional

para el primer abordaje en crisis, existen opiniones que indican que aún persisten dificultades a la hora de la coordinación, derivadas principalmente del desconocimiento de los alcances de cada institución ante un femicidio y también de la limitada formación con que cuentan algunos operadores para abordar ese momento crítico.

Las percepciones de las instituciones entrevistadas también son coincidentes en sostener que se necesitan más esfuerzos en el diseño e implementación de estrategias que permitan realizar un acompañamiento de esta población más allá del primer abordaje en crisis.

Una percepción casi general tanto de los equipos de salud mental como de los equipos de violencia doméstica y violencia sexual es que no todo el acompañamiento se resuelve en la salud, y menos aún en la atención psicológica (algo que no todos los niños, niñas y adolescentes requieren). Se enfatiza también en la necesidad de visualizar no solo a los niños, niñas y adolescentes, sino a todo su entorno referente protector e incluso el abordaje con la comunidad.

4.4. PERCEPCIONES SOBRE LA INTERSECTORIALIDAD E INTEGRALIDAD DE LAS RESPUESTAS

El diálogo entre las respuestas públicas a las violencias contra la infancia y la adolescencia y contra las mujeres, como una de las claves para alcanzar la intersectorialidad y la integralidad de las respuestas, es un camino que se ha iniciado en los espacios interinstitucionales: Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres, Comisiones Departamentales por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres, SIPIAV y los CRL.

Sin embargo, algunas instituciones refieren que la mera coordinación no es sinónimo de intersectorialidad. Se sostiene que la construcción de una mirada política conjunta para la atención, protección y reparación a los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio aún no se visualiza en las respuestas públicas que se brindan y que la problemática de estos niños, niñas y adolescentes está invisibilizada.

Los CRL y las Comisiones Departamentales por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres son espacios de referencia para la coordinación interinstitucional en el territorio, y de acuerdo con lo expresado por casi todas las instituciones entrevistadas, cuando en esos ámbitos se logran las sinergias esperadas, el proceso de abordaje en crisis y el posterior acompañamiento a las víctimas tienen mejores resultados. Sin embargo, esto tiene su contracara en aquellos departamentos donde aún persisten resistencias institucionales a integrar estos espacios y no se logra la articulación esperada.

Varias instituciones mencionaron la necesidad de capacitación de los equipos técnicos y operadores del Poder Judicial con un enfoque de derechos humanos, género y generaciones para garantizar la respuesta intersectorial.

5. Recomendaciones para la atención, protección y reparación integral a los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio

A continuación, se describen las principales recomendaciones expresadas por las instituciones entrevistadas. Se espera que sean insumos para que los ámbitos interinstitucionales competentes diseñen e implementen estrategias que permitan mejorar la atención, protección y reparación integral a los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio.

1. Fortalecer las capacidades de los organismos del Estado con competencias en la temática, con el objetivo de avanzar efectivamente en la visualización de los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio como víctimas directas de la violencia basada en género.
2. Fortalecer la capacitación de operadores sociales en abordaje en crisis a niños, niñas y adolescentes en el marco de un femicidio.
3. Profundizar el registro sistemático de los hijos e hijas de las víctimas de femicidio mediante las herramientas dispuestas por el Ministerio del Interior.
4. Institucionalizar la cuantificación anual de niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio, tomando como referencia la metodología brindada por el presente estudio exploratorio y las fuentes de información utilizadas.
5. Integrar en los sistemas de información de violencia basada en género y de maltrato infantil la cantidad anual de niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio.
6. Desde el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres (CNC) y desde SIPIAV, promover instancias (internas y externas) de reflexión e intercambio político y técnico, con el objetivo de: a) profundizar la articulación entre las respuestas dirigidas a la violencia hacia la infancia y la adolescencia y hacia las mujeres; b) promover una efectiva integración de los organismos competentes en torno a enfoques y estrategias comunes para abordar específicamente la problemática de los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio.
7. Al momento de crear planes, actualizar protocolos y hojas de ruta institucionales para el abordaje de la violencia

basada en género y del maltrato infantil, enunciar explícitamente la situación de los hijos e hijas huérfanos por femicidio como víctimas de estas situaciones.

8. De acuerdo a lo dispuesto en la normativa con relación a la conformación de los CRL y las Comisiones Departamentales por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres, garantizar la efectiva participación de todos los organismos competentes en la atención, protección y reparación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
9. Con relación a la prestación comprendida en la ley 18.850, explorar las posibilidades de que los niños, niñas y adolescentes huérfanos accedan a prestaciones de BPS, como por ejemplo, ayudas extraordinarias.
10. Ampliar la difusión e información de los derechos comprendidos en la ley 18.850 dentro y fuera del BPS.
11. Analizar anualmente la cobertura de la prestación económica y psicológica en función de la cantidad de niños, niñas y adolescentes huérfanos identificados.
12. Profundizar la articulación entre BPS e INAU para garantizar la atención psicosocial de niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio en el interior del país.
13. Identificar nudos críticos y posibilidades de mejora en la articulación entre BPS y Poder Judicial con relación al otorgamiento de la tenencia definitiva, condición indispensable para el mantenimiento de la pensión mensual.
14. Apoyar la elaboración del mapa de ruta (acuerdo firmado entre la UVYT, la Facultad de Psicología de la UDELAR, SIFIAV y UNICEF) y difundir los aprendizajes e insumos de este proceso en todos los ámbitos interinstitucionales con competencias en el tema.
15. Explorar las posibilidades existentes dentro del SNIS para mejorar las prestaciones que reciben estos niños, niñas y adolescentes (por ejemplo, costos de órdenes para salud mental, tiempo de duración de las consultas pediátricas).
16. Promover respuestas públicas (sociales, sanitarias y educativas) que visibilicen el rol del entorno protector y de la comunidad en el proceso de atención, protección y reparación integral del daño.

17. Promover respuestas públicas articuladas con UTE, OSE, ANTEL, con el objetivo de garantizar la continuidad de los servicios básicos de los niños, niñas y adolescentes huérfanos por femicidio.
18. Garantizar una amplia difusión de las respuestas públicas y los organismos competentes, con especial énfasis en los operadores del Poder Judicial.

Bibliografía

- BRAVO, C. (2007). La reparación en el trabajo interdisciplinario en los centros de atención integral a víctimas de delitos violentos en la Corporación de Asistencia Judicial de Valparaíso. En M. Le Roy, *Atención a víctimas de delitos violentos: Reflexiones desde la práctica (2001-2001)*, 50-70. <https://cajval.cl/contenidos/LibroCavi.pdf>
- CUNILL-GRAU, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Revista Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-46.
- GUEDES, A., Bott, S., García-Moreno, C., y Colombini, M. (2017). Cerrar la brecha: Revisión mundial acerca de las intersecciones entre la violencia contra la mujer y la violencia contra los niños y las niñas. *Rev Panam Salud Pública*.
- Ministerio de Salud Pública. (2019). Protocolo para el abordaje de situaciones de maltrato a niñas, niños y adolescentes en el marco del SNIS. <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/publicaciones/protocolo-para-el-abordaje-de-situaciones-de-maltrato-ninas-ninos-y>
- Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia. (2016). *Sistema de protección contra la violencia hacia NNA*.
- Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia. (2019). *Proceso de reparación de daño*.
- Uruguay. (2011, diciembre 28). Ley 18.850: Pensión Mensual y Asignación Familiar Especial para Hijos de Víctimas Fallecidas por Violencia Doméstica. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18850-2011/9>
- Uruguay. (2017, octubre 18). Ley 19.538: Modifica los artículos 311 y 312 del Código Penal. Recuperado de <http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19538-2017>
- Uruguay. (2018, enero 9). Ley 19.580: Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género. Modificación a Disposiciones del Código Civil y Código Penal. Derogación de los arts. 24 a 29 de la ley 17.514. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>

