

1ro de abril de 2025

PASANDO RAYA Y PASANDO LA POSTA



Escribe: Dr. Guillermo Fossati

Todo cierre de gestión institucional merece un momento para repasar el camino recorrido y reconocer el esfuerzo colectivo que hizo posible avanzar. En este caso, esperábamos que ese momento se diera, como es habitual, en un acto público de traspaso de autoridades. Un acto que no solo habría permitido escuchar el mensaje y las propuestas de la nueva Presidenta del INAU, Dra. Claudia Romero, sino que también habría brindado la posibilidad, en mi calidad de Presidente saliente, de dirigir unas palabras de despedida, reconocimiento y balance.

Ante la decisión de no realizar dicho acto, entiendo necesario dejar por escrito estas reflexiones y, sobre todo, expresar un agradecimiento profundo a todos los funcionarios del INAU, en cada rincón del país. Ellos son, sin duda, quienes sostienen día a día, muchas veces en condiciones difíciles, la tarea fundamental de proteger y garantizar derechos a la infancia y la adolescencia.

El período 2020-2024 estuvo marcado por desafíos excepcionales para la protección de la infancia y la adolescencia, enmarcados en un contexto mundial de crisis provocado por la pandemia de COVID-19, que tuvo un impacto directo en la prevención y respuesta frente al abuso, la negligencia, la explotación y la violencia hacia niños, niñas y adolescentes.

Un reciente informe de UNICEF advierte sobre los riesgos derivados de las dificultades económicas, el aislamiento social y el acceso limitado a sistemas de cuidado y apoyo, factores que aumentaron la exposición de los niños a situaciones de violencia intrafamiliar. La evidencia empírica acumulada respalda estas preocupaciones e indica múltiples efectos adversos del COVID-19 en las familias y los niños. Informes elaborados por la OMS y UNICEF constataron, a nivel internacional, un incremento significativo en la violencia intrafamiliar, el maltrato y los problemas de salud mental.

En nuestro país, el gasto ejecutado por el INAU registró una reducción durante los años de pandemia (2020-2021), atribuible, en gran medida, a la baja movilidad tanto de la población como de los funcionarios y al impacto que ello generó en algunos rubros. Sin embargo, con la superación de la emergencia sanitaria y el inicio de la recuperación en 2022, se alcanzó el mayor nivel de gasto, en un contexto donde la demanda de servicios aumentó de forma considerable.

En el año 2024, se registraron 15.203 vinculaciones en los servicios de protección especial, un aumento del 19% en comparación con las 12.814 vinculaciones de 2019. A esto se suma el crecimiento de la población atendida en los Centros de Tiempo Parcial (Clubes de Niños, Centros Juveniles, programas de Primera Infancia y otros) con un incremento del 15% en la cantidad de niños atendidos en comparación con años anteriores. En total, 147.144 niños, niñas y adolescentes fueron atendidos en 2024, con un total de 185.152 vinculaciones, lo que representa un 2,6% más que en 2023. A lo largo del período 2021-2024, las vinculaciones crecieron un 12%, lo que equivale a 23.268 niños, niñas y adolescentes más que pasaron a formar parte de los programas del Instituto.

Estos números son reflejo de una realidad cada vez más desafiante. Los requerimientos presupuestales destinados al funcionamiento de los centros del sistema INAU son crecientes. El significativo déficit presupuestal registrado a fines de 2023 y durante el ejercicio 2024 obedece a la necesidad incremental que se fue generando año tras año para poder dar respuesta al aumento de niños, niñas y adolescentes que ingresan al INAU. Este incremento en la demanda de servicios responde a un contexto social complejo y en muchos casos, a lo que no se hizo o se hizo mal en el pasado. La ausencia de una estrategia coordinada de prevención termina limitando la respuesta a la intervención cuando el daño ya está hecho. Los adolescentes que hoy se encuentran en acogimiento familiar o en centros residenciales del INAU fueron, en su momento, niños y familias que no recibieron el apoyo necesario cuando más lo precisaban.

Uno de los objetivos centrales de la administración 2020-2024 fue avanzar en la adecuación de la protección especial (24 horas) hacia modelos basados en entornos familiares y comunitarios. En esa línea, se priorizó el desarrollo y fortalecimiento de los Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar (CAFF), el Acogimiento Familiar y el Área de Adopciones.

Los CAFF son modalidades de atención en familia -dentro del sistema de protección integral de 24 horas- dirigidas a niños, niñas y adolescentes cuyas familias han perdido o interrumpido sus capacidades de cuidado. El objetivo es garantizar el derecho a vivir en familia mediante el fortalecimiento de las capacidades de cuidado, la promoción e implementación del acogimiento familiar, y la asistencia en procesos de desvinculación definitiva (adopción).

A partir de la aprobación de la ley N° 19.889 (LUC), se fijó un plazo de 18 meses para la valoración de las familias postulantes a la adopción. Además, se realizaron adecuaciones y cambios necesarios desde el inicio del proceso de adopciones. Se comenzó fortaleciendo el Departamento de Valoración de idoneidad, así como estableciendo pautas de trabajo en el Departamento de Jurídica del Niño, Niña y el Adolescente a los efectos de mejorar el resultado en los procesos de condición de adoptabilidad. Actualmente el 98 por ciento de las valoraciones se realizan dentro de los 18 meses y el tiempo promedio de las realizadas en el año 2024 es de casi 15 meses (14,84) desde la inscripción al pasaje a Registro Único de Aspirantes o la presentación del informe de No Idoneidad.

El Acogimiento Familiar es una respuesta restitutiva transitoria del derecho a vivir en familia de niños, niñas y adolescentes a través de la Familia Extensa y Familia por Afinidad. En este periodo también se implementó la propuesta de prestación económica denominada Familia de Origen, la cual consiste en una apoyatura económica a la familia de origen. El número de niños y adolescentes bajo cuidado familiar dentro del sistema de protección especial aumentó un 89% entre 2020 y 2024, pasando de 2.383 en 2020 a 4.508 en 2024.

La meta establecida para Acogimiento Familiar durante este período era alcanzar la creación de 1.000 nuevos cupos de acogimiento familiar en distintos perfiles. Al cierre del quinquenio, esta meta fue ampliamente superada: se pasó de 983 unidades de acogimiento familiar y 2.556 vinculaciones en 2020 a 2.187 unidades y 4.788 vinculaciones en 2024. Solo entre 2023 y 2024, el crecimiento fue significativo, pasando de 1.931 unidades y 4.115 vinculaciones a 2.187 unidades y 4.788 vinculaciones (Fuente: Área de Gestión Integrada y Planificación, datos SIPI 2024).

La Gestión Directa, ejecutada directamente por el INAU, ha tendido a la baja a lo largo del quinquenio. Por otra parte, la Gestión por Convenio —que incluye los proyectos gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil con apoyo del INAU, los contratos por proyectos de Acogimiento Familiar y los convenios con otras instituciones públicas o privadas— se incrementó en casi un 59%.

El gran desafío sigue siendo prevenir antes de intervenir. La estrategia de prevención primaria no solo busca evitar malos tratos y abusos antes de que ocurran, sino que apunta a modificar las condiciones que generan vulnerabilidad en la vida de niños y familias. Esto implica fortalecer los factores de protección en la comunidad, ampliar el acceso a recursos esenciales y consolidar redes de apoyo familiar que puedan sostener a los niños en sus entornos de origen. No podemos continuar esperando a que un niño o adolescente ingrese al sistema porque su contexto ya no puede contenerlo, es imprescindible trabajar desde una lógica de prevención que evite que esas situaciones lleguen a producirse.

Implementar un sistema integral de apoyo, prevención y protección es una tarea compleja, que excede la labor del INAU y requiere un esfuerzo interinstitucional sostenido, con diferentes niveles de coordinación y compromiso. La protección de la infancia no puede abordarse desde perspectivas aisladas. Se precisa una mirada sistémica, que contemple todas las dimensiones de atención y cuidado, reconociendo las interdependencias y las corresponsabilidades. Es necesario un pensamiento «sistémico», que permita concebir el sistema de atención y protección en su totalidad. Esto implica superar modelos fragmentados y promover una colaboración activa y efectiva entre organismos clave como la protección social, la educación, la salud, la seguridad y la justicia.

El INAU atiende a niños y adolescentes con necesidades complejas, que en muchos casos requieren intervenciones coordinadas por distintos organismos, cada uno dentro de sus competencias. Este enfoque “sistémico” implica que la protección no opere de forma aislada, sino en estrecha vinculación con otros sistemas formales (educación, salud, salud mental, justicia, seguridad) y redes informales de apoyo (familia, comunidad, referentes afectivos). La articulación entre estos sistemas es clave para definir funciones, capacidades, procesos de atención, mecanismos de gobernanza y estructuras de rendición de cuentas.

Consideramos fundamental avanzar en la implementación de procedimientos de gestión de casos, que incluyan relevamiento de información básica, diagnóstico situacional que motive el ingreso al sistema de protección, planes de trabajo individual y trayectoria institucional. Esta herramienta podría mejorar sustancialmente la calidad, coherencia y coordinación de los servicios. Los Planes de Trabajo Individual (PAI) del INAU son el instrumento más cercano a lo requerido. No obstante, se encuentran desactualizados y su contenido resulta insuficiente para orientar de forma integral las intervenciones individuales. En muy pocos casos su contenido refleja coherencia con las acciones realizadas (INAU / Auditoría Interna de Gestión, Expediente N.º 2024-27-1-0053514).

La prioridad debería estar puesta en crear gestores de casos, otorgarles otra naturaleza y alcance, rediseñar, mejorar y reforzar significativamente los PAI, en lugar de crear nuevos programas o planes paralelos.

Es necesario planificar y diseñar adecuadamente los procedimientos de gestión de casos como parte fundamental del sistema y en el contexto de un sistema más amplio de protección de niños, adolescentes y sus familias. Podrían conformarse pequeñas unidades multidisciplinarias que se reúnan semanal o quincenalmente para “debatir” sobre todos los casos asignados a la unidad. Estas reuniones servirían como principal mecanismo de supervisión de los casos. Resulta esencial proporcionar capacitación especializada, mejorar el apoyo y la supervisión, así como fortalecer y revisar los procedimientos y protocolos. Esto permitirá desarrollar y consolidar la cooperación, coordinación y colaboración interinstitucional.

Se precisa contar con personal adecuadamente formado, apoyado por una supervisión efectiva. Existen debilidades en la dotación de personal, vinculadas a necesidades de contratación, acreditación y formación. El organismo requiere un documento de planificación que contenga un análisis fundamentado sobre las necesidades en materia de recursos humanos. Se necesita formación inicial en competencias básicas —como protección de la infancia y adolescencia, proceso de gestión de casos, comunicación con niños y adolescentes— así como supervisión y tutoría continuas para garantizar que estas competencias se apliquen efectivamente.

La Primera Infancia se consolidó como uno de los ejes prioritarios definidos por el Poder Ejecutivo en los últimos años. Resulta clave fortalecer la gobernanza de los programas para la primera infancia bajo un mismo paraguas institucional y mejorar la coordinación y colaboración entre los mismos, priorizando el cuidado, la atención y la protección integral de la primera infancia. Asimismo, resulta necesario implantar un sistema de información común a todos los programas e instituciones que trabajan en este ámbito. Un sistema uniforme de medición y relevamiento de datos confiables y válidos para todos los programas de atención y educación temprana, desde el nacimiento hasta los 5 años.

Durante el transcurso de mi administración en el año 2024, se logró alcanzar el mejor resultado registrado hasta el momento en un año de cierre de Gobierno, en lo que respecta a la cantidad de nuevos Centros CAIF inaugurados, así como también a las obras de ampliación y mejora de los centros ya existentes.

De cara al quinquenio que se inicia en 2025, el desafío es avanzar hacia una coordinación interinstitucional más sólida, que garantice que niños, niñas, adolescentes y sus familias reciban los servicios adecuados en el momento oportuno. Este es un compromiso ineludible para toda la sociedad y un imperativo de responsabilidad pública que debe asumirse con convicción y urgencia.

No cabe duda de que la seguridad y el desarrollo saludable de un niño pueden verse amenazados por circunstancias adversas, ya sea dentro de su núcleo familiar o en el contexto en el que crece y se desarrolla.

Crear y mantener sistemas de protección eficaces es un desafío global. Muchos países buscan fortalecer intervenciones y servicios de apoyo a las familias, con el objetivo de evitar o reducir la probabilidad de que los niños deban ser separados de sus entornos. Uruguay debe seguir avanzando en esa dirección.

Hoy concluye un ciclo. Lo hacemos con la convicción de haber puesto el esfuerzo y el trabajo en cada decisión, honrando la responsabilidad que nos fue confiada.

Sabemos que los desafíos no terminan aquí. Por el contrario, persisten y exigen respuestas sostenidas. Por eso, confiamos en que las nuevas autoridades informarán, a la brevedad, cuál será la visión, los objetivos y las prioridades que orientarán la gestión del organismo en los próximos cinco años. El desafío es grande y la responsabilidad es mayor. Se requiere claridad en las metas, definición de una estrategia sostenida y un plan concreto que continúe fortaleciendo el sistema de protección y garantizando los derechos de niños, niñas y adolescentes en todo el país.

El tiempo por venir requiere decisión, compromiso y un rumbo definido. La infancia y la adolescencia merecen un sistema que continúe avanzando, consolidando lo construido y asumiendo con responsabilidad los desafíos que siguen estando sobre la mesa.



Dr. Guillermo Fossati.

Memoria 2024:

<https://www.inau.gub.uy/memoria-anual-2024>