



PARLAMENTO
DEL URUGUAY

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría

**COMISIÓN ESPECIAL DE
POBLACIÓN Y DESARROLLO**

ANEXO I AL
REPARTIDO N° 563
JULIO DE 2023

CARPETA N° 2040 DE 2021

**GARANTÍAS PARA LA PRIMERA INFANCIA,
INFANCIA Y ADOLESCENCIA (GAPIIA)**

Creación

Informe

XLIX Legislatura

COMISIÓN ESPECIAL DE
POBLACIÓN Y DESARROLLO

I N F O R M E

Señoras y señores Representantes:

La Comisión Especial de Población y Desarrollo ha considerado el proyecto de ley y por unanimidad de presentes, aconseja al Cuerpo la aprobación de éste, que se informa, por las razones que se pasan a exponer:

Este proyecto de ley se propone en lo medular, visualizar los temas de infancia y adolescencia ordenando las políticas vinculadas y reafirmando el respeto de los derechos y principios ya consagrados por la normativa vigente, esencialmente la Constitución de la República, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley No.17.823 (Código de la Niñez y la Adolescencia), de 7 de setiembre de 2004.

La primera infancia es la etapa inicial del ciclo vital, durante la que se estructuran las bases para el desarrollo neurofuncional de las personas y se sientan las bases estructurales de una persona en la adultez.

El desarrollo integral es el proceso continuo y dinámico de formación y de diferenciación progresiva de las funciones humanas que implica diferentes dimensiones: motora, cognitiva, emocional, social. Supone la progresiva acomodación mutua entre las estructuras internas y funciones biológicas propias de cada niño o niña con las condiciones externas de los ambientes inmediatos en los que transcurren sus experiencias de vida y los contextos más amplios en los que dichos entornos están incluidos.

Existe una secuencia general o esquema del desarrollo infantil similar para todos los niños y las niñas, pero la velocidad, las características y la calidad del mismo, varían en función del ambiente. La interrelación armónica y equilibrada en un marco de desarrollo integral de los aspectos endógenos (relacionados con lo genético, lo biológico, lo heredado) y exógenos (vinculados al ambiente) posibilita el despliegue de las máximas potencialidades de cada niño o niña, desde la primera infancia y durante su infancia y adolescencia.

Si bien la trayectoria de vida hasta los veintiún años está marcada por una neuroplasticidad de nuestro cerebro, el 80% del desarrollo morfológico, las condiciones y habilidades socioemocionales, el lenguaje, la escritura, las relaciones interpersonales, se enmarcan fundamentalmente en la primera infancia.

Pero no sólo es necesario priorizar e invertir en las infancias por la importancia de esta etapa de vida en el proceso de desarrollo, sino además porque resulta rentable desde el punto de vista económico.

En ese sentido, el Premio Nobel de Economía del año 2000, James Heckman y otros investigadores han establecido en múltiples estudios que el retorno económico de este tipo de inversión, es de una rentabilidad de entre el 7% y el 10% anual. ¡Una rentabilidad mucho más elevada que la de los fondos de inversión o la de la mayor parte de las inversiones en el mercado de valores!

Por otro lado, es importante destacar el papel que debe desempeñar el Estado. El Estado no sustituye al rol de las familias como primer centro de protección pero sí tiene responsabilidad en cuanto a fortalecer a esas familias y a las instituciones que trabajan con niños y adolescentes, entendido dentro del concepto de “corresponsabilidad” a que refiere el artículo 7° del Código de la Niñez y la Adolescencia.

El Estado tiene que ser garante, en tanto en los casos de insuficiencia, defecto o imposibilidad de los padres y demás obligados, debe actuar desarrollando todas las acciones que resulten necesarias para garantizar adecuadamente el goce y ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

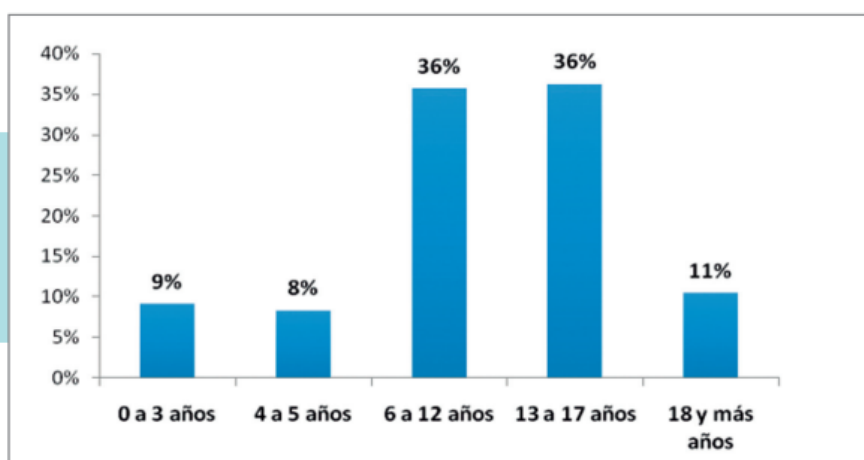
En solo 2022, se registraron 7.473 situaciones de violencia hacia niños, niñas y adolescentes, lo que significa 20 casos por día.

Durante el año 2022 se detectaron, registraron e intervinieron en un total de **7473 situaciones de violencia** hacia, lo que implica poco más de 20 situaciones diarias.

De este total, **1643** corresponden a nuevas situaciones ingresadas al sistema durante el 2022.

Gráfico 3. Discriminación por franjas etarias

Fuente:
Elaboración propia en base a datos del sistema SIFI de INAU
y registros de las situaciones abordadas en los CRL del SIFIAV.

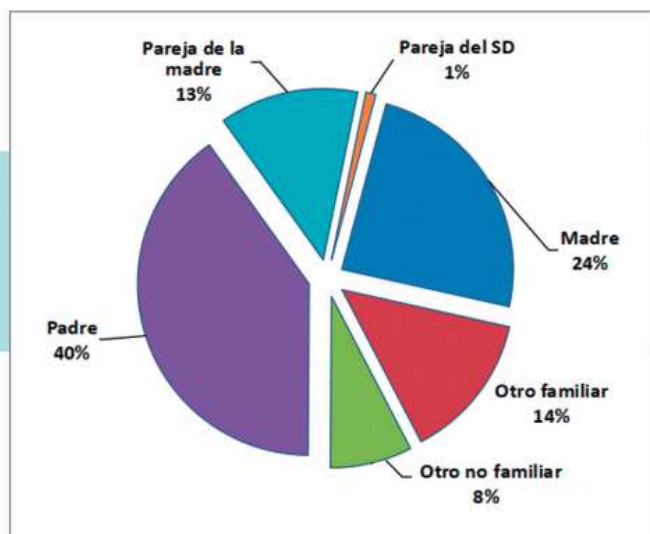


El 53% de las víctimas son menores de entre 0 y 12 años, siendo el 17% de ellos niños y niñas de 0 a 5 años.

El 92% de los casos ocurrieron dentro del núcleo familiar, con un 40% del padre como agresor y un 24% de la madre.

Gráfico 14.
Principal persona agresora
según relacionamiento con niños, niñas y adolescentes

Fuente:
Elaboración propia en base a datos del sistema SIPI de INAU.
Los porcentajes son calculados en base a los datos válidos.

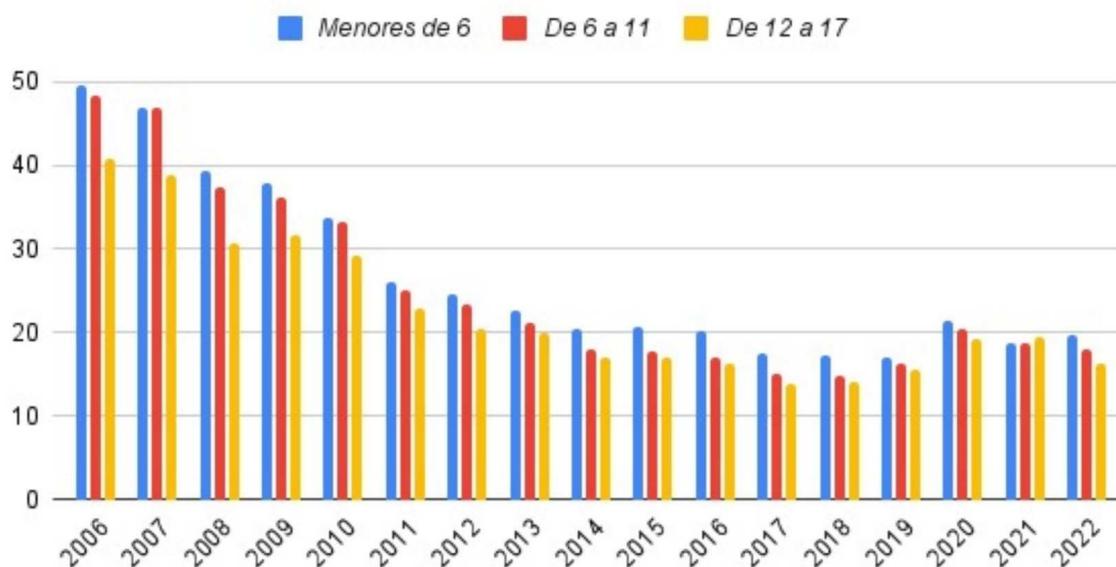


El 27 y 29 de marzo de 2023, el Instituto Nacional de Estadística publicó sus estimaciones de pobreza y desigualdad para 2022. Las estimaciones se basan en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de ese año.

Pobreza Infantil (2006-2022)

Valores Anuales. Datos INE

Despacho Cristina Lustemberg 2023



Actualmente la lógica de acción de la política pública es netamente sectorial y está marcada por la asignación del gasto por sectorial con ausencia de transversalización.

El desafío entonces es poder definir de manera clara los distintos sistemas y servicios que atienden a la infancia y a la adolescencia, tales como salud, educación y

protección social, cuyas acciones y programas hoy se superponen y siguen teniendo un alcance limitado, para poder abordarlos de manera multidimensional e integral.

La situación de ineficiencia, superposición o ausencia, es en la actualidad determinante en la pérdida de continuidad de los programas y de su alcance (de sostenibilidad o de pérdida del objetivo).

Esta iniciativa se orienta a generar una manera más efectiva a fomentar la capacidad para adoptar un enfoque integral e integrado en relación a asegurar estos derechos en la elaboración del presupuesto del Estado y establecer un sistema de seguimiento, vigilancia y evaluación de la asignación y uso de los recursos.

Se propone la creación de un mecanismo de política pública mediante el cual se diseñe, planifique y monitoree estrategias de primera infancia y adolescencia que trascienden a los gobiernos y pueda ser considerada como una verdadera política de Estado.

Recoge las recomendaciones de los organismos internacionales en cuanto a la necesidad de instaurar mecanismos de protección integral, que redefinen los roles institucionales, competencias y funciones de articulación, rectoría y gestión. Dichas recomendaciones no sólo están dirigidas a la asignación de recursos presupuestarios suficientes para dar efectividad a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Es por eso, que se busca procurar y asegurar la cobertura del 100% de los niños, niñas y adolescentes de este país, bajo los mayores estándares de calidad más allá de las acciones concretas de cada sectorial.

El proyecto de ley propone en definitiva, instaurar un cambio de paradigma en cuanto a la concepción de la política pública, dotándola de un enfoque transversal e intersectorial, mediante la creación de un mecanismo que coordine, realice una correcta planificación, priorice la inversión, amplíe coberturas y mejore la calidad de los programas para atender a quienes se deben atender y en mejores condiciones, que fomente una política participativa y sostenible que al involucrar distintos actores de la sociedad, los haga corresponsables de la atención integral.

Los principios de integración e integralidad de los servicios y prestaciones, son considerados los pilares del sistema, para optimizar el gasto y efectivamente asegurar el acceso y la cobertura.

En cuanto al articulado del proyecto de ley y en el ámbito organizacional, se crea un Gabinete de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, con la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social, al que se le asignan funciones esencialmente estratégicas: de planificación y diseño de políticas, su forma de ejecución y coordinación entre las distintas sectoriales con competencia en la materia.

El nivel táctico, estará a cargo de una Unidad de Coordinación Presupuestal, bajo la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas con funciones de coordinación e integración presupuestal con las distintas sectoriales. Esto permitirá una mirada global, para asegurar la complementariedad de las acciones, el monitoreo y control en la ejecución.

Finalmente, el nivel ejecutivo a cargo de las distintas sectoriales que integran el Gabinete en el marco de sus competencias, en cuanto a la ejecución de las políticas públicas.

Se complementa el sistema con la intervención del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente, con funciones de asesoramiento al Gabinete, además de las ya consagradas.

En cuanto a los niveles o estándares que deberían reunir la calidad de atención, serán definidos por el Gabinete pero sobre la base de los criterios de pertinencia, oportunidad, flexibilidad, diferencialidad, multidimensionalidad, continuidad y complementariedad.

Se regula la atención transitoria en el caso de prestaciones que aún teniendo prestación ya asignada a una sectorial, no está siendo debidamente cubiertas, las cuales pueden considerarse de emergencia (por su grado de vulnerabilidad) o especiales (en el caso de medidas de urgencia dispuestas por el Poder Judicial y se originen diferencias respecto a qué sectorial corresponde su cumplimiento).

El proyecto de ley además crea el Plan de Integración de Información para el desarrollo de la Primera Infancia y Adolescencia, que pretende armonizar e integrar la información de los sistemas ya existentes, como por ejemplo el Sistema Informático Perinatal, de Nacido Vivo, el Certificado de Defunción, el Sistema de Información para la Infancia y otros, de manera de concentrar todos los aspectos vinculados al niño, niña o adolescente, en un solo sistema. Esto va a permitir luego, poder garantizar el seguimiento de trayectoria de hogares y personas y poder monitorear la ejecución de la política diseñada.

Las directivas presupuestales que establece el proyecto de ley consisten en un diseño con organización a la interna de los programas y proyectos que permita agrupar los rubros de acuerdo a la situación que se pretenda atender, con el fin de poder visualizar en tiempo real todas las partidas destinadas a la infancia y adolescencia en cada instancia de monitoreo y evaluación.

Este es un aspecto que hoy no se puede medir, es decir, no es por tanto suficiente que el Estado asigne partidas "destinadas a infancia", si luego no se cuenta con un mecanismo que permita comprobar si realmente las partidas llegan a quienes más lo necesitan.

En síntesis, se trata de una iniciativa que:

- Ordena la política pública de infancia y adolescencia, le da prioridad, incorpora una mirada distinta de diseño y ejecución presupuestal con lógica trayectoria de vida, esto es, conforme a la situación que se va a atender.

- Establece mecanismos para medir, evaluar y monitorear en tiempo real con estándares de calidad adecuados a los niveles de atención, asegurando la integración e integralidad de la política y las prestaciones.

- Profundiza la coordinación de las sectoriales de atención y determina sistemas de información únicos y apunta a la universalización de la atención y las prestaciones.

Resulta claro que las acciones coordinadas permiten mejorar la planeación, priorizar la inversión, ampliar coberturas y mejorar la calidad de los programas, para atender a quienes realmente se debe atender y en mejores condiciones.

Y esa coordinación se materializa a través de acciones de mediano y corto plazo, con la identificación de todas las situaciones desde la perspectiva de derechos y con un enfoque de gestión por procesos, basado en resultados. Culmina con un conjunto de acciones encaminadas a lograr que en cada uno de los entornos en los que transcurre la

vida de las niñas, niños, y adolescentes existan todas las condiciones necesarias para asegurar su desarrollo integral.

Este proyecto de ley en particular se orienta a que el país pueda dar cabal cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución de la República, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia, garantizando efectivamente el reconocimiento de los derechos sin excepción, distinción o discriminación por motivo alguno; la protección especial de su libertad, dignidad humana y el interés superior del niño.

Somos conscientes que no alcanza con que un proyecto de ley se convierta en ley para que efectivamente cumpla sus objetivos. Hemos asistido a muchos ejemplos de leyes que han creado mecanismos o gabinetes que luego no se implementan.

Será fundamental entonces, el papel del Poder Ejecutivo. En una primera etapa, mediante la reglamentación en que se estipularán los aspectos que resultan necesarios para su implementación y posteriormente, a través del Ministerio de Desarrollo Social en cuanto a la puesta en funcionamiento del Gabinete, en tanto Coordinador.

La historia de este proyecto de ley, se remonta al año 2018.

Ha sido un proceso largo y con muchas dificultades.

Sin embargo, la importancia de la problemática que aborda, permitió que se pudiera debatir y discutir con profundidad, recibiendo a todos los Organismos e Instituciones involucrados en la temática.

Se recogieron varias propuestas provenientes de distintos ámbitos que culminó con el diseño del mecanismo que se crea a través del proyecto de ley, considerado en esta instancia como el más adecuado para abordar la problemática.

Estamos convencidos de que era imprescindible poner el foco en la infancia y la adolescencia y que tenía que ser una política de Estado.

Es un tema que no admitía postergación, porque en la vida de un niño, el tiempo no es igual que para un Legislador, para el cual, que un proyecto de ley pase o no para la Legislatura siguiente, puede resultar un hecho sin mayores consecuencias. Como dice la frase de Gabriela Mistral que tantas veces he citado: "El futuro de los niños siempre es hoy. Mañana será tarde".

Para culminar, señor Presidente, es preciso decir que hoy no es un día cualquiera para esta Cámara.

Hoy es el día en que todos los Partidos Políticos con representación parlamentaria del país, se han puesto de acuerdo en concebir la infancia y la adolescencia como prioridad.

En dejar de lado las mezquindades y réditos políticos, en pos de los que no votan, olvidarse por un momento de qué Legislador o Partido Político presentó el proyecto de ley y concebir la tarea parlamentaria más allá de una Banca. Con una visión de país hacia adelante, de crecimiento y sobre todo ... de grandeza.

No podemos perder la posibilidad de legislar, como hacemos hoy, por consensos, lo único que nos asegura un cambio real para la sociedad, nos hace Representantes más dignos y nos permite mirar a la cara de quienes nos pusieron en este lugar y decir con total transparencia: tarea cumplida.

Por los motivos expuestos, se solicita al plenario de la Cámara de Representantes la aprobación del adjunto proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 6 de julio de 2023

CRISTINA LÚSTEMBERG
MIEMBRO INFORMANTE
FERNANDA ARAÚJO
CECILIA CAIRO
GONZALO CIVILA LÓPEZ
ÁLVARO DASTUGUE
GABRIEL GIANOLI
CLAUDIA HUGO
FELIPE SCHIPANI
MARTÍN SODANO
CARMEN TORT
NICOLÁS VIERA DÍAZ

PROYECTO DE LEY

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. (Objeto).- La presente ley tiene por objeto la promoción de las garantías para el desarrollo, atención y protección integral de los niños, niñas y adolescentes así como el cumplimiento efectivo de sus derechos, consagrados en la Constitución de la República, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Ley No. 17.823, de 7 de setiembre de 2004, (Código de la Niñez y Adolescencia), y demás normas nacionales e internacionales vinculadas.

Artículo 2°. (Garantías).- El Estado garantizará el ejercicio de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sin distinción de tipo alguno, a través del conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, coordinadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que, en cada uno de los entornos en los que transcurre su vida, existan las condiciones humanas, sociales y materiales que promuevan, garanticen y potencien su desarrollo integral.

Artículo 3°. (Definiciones).- A los efectos de la presente ley, rigen las siguientes definiciones:

- A) Primera infancia, infancia y adolescencia: es la etapa inicial del ciclo vital, durante la que se estructuran las bases para el desarrollo cognitivo, motor, emocional y social del ser humano. La primera infancia comprende, desde el nacimiento hasta los cinco años de edad, inclusive, la Infancia, abarca desde los seis años a los doce años de edad, inclusive, y la adolescencia desde los trece a los diecisiete años, inclusive.
- B) Cuadro de Mando Nacional Integral de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia: es una herramienta de gestión que traduce la estrategia en objetivos relacionados entre sí, que son medidos a través de indicadores de procesos, resultados e impacto, y están ligados a los planes de acción que permiten alinear la actividad de las sectoriales con la estrategia nacional.
- C) Políticas con enfoque en la trayectoria de vida: suponen aquellas acciones que procuran ordenar la política pública, el diseño y el desarrollo presupuestal, y consideran individualmente los eventos históricos y los cambios económicos, demográficos, sociales y culturales que impactan en la vida de un individuo, así como de los agregados poblacionales denominados cohortes, con una visión de proceso apuntando a la preeminencia que se le concede al manejo de la dimensión temporal.
- D) Sectoriales: son un conjunto de áreas programáticas que diseñan, ejecutan, monitorean y evalúan las políticas específicas en determinado sector. Proporcionan un marco para comprender y definir las prioridades y facilitar los procesos de inversión pública. En ese sentido, las políticas sectoriales operan como un instrumento que articula con la agenda sectorial correspondiente. La implementación y ejecución de las políticas sectoriales estará a cargo de los órganos y entidades a que refiere el artículo 9.1 de la presente ley.

Artículo 4°. (Estrategia Nacional de la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia).- Se crea, consagra y define una única Estrategia Nacional de la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia. Sobre este marco de acción se diseñará un plan estratégico nacional con proyección quinquenal, que contenga planes operativos anuales, presupuesto por problema unificado y un cuadro de mando nacional integral.

TÍTULO II DERECHOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Artículo 5°. (Protección de derechos: componentes de la ley).- La política nacional sobre primera infancia, infancia y adolescencia deberá contemplar la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, fundamentalmente, a través de dos tipos de componentes: particulares y transversales.

Los particulares refieren a los derechos, políticas y prestaciones asociadas a la identidad, salud, educación y protección social.

Los componentes transversales (integralidad e integración) tienen como finalidad facilitar la interacción entre los demás componentes, así como asegurar la eficiencia y la eficacia de la política pública en general a través de la efectiva integración de las sectoriales.

A) Componentes Particulares:

- 1) Identidad.- Todo niño, niña o adolescente tienen derecho a:
 - a) Conocer quiénes son sus progenitores y ser inscriptos en el Registro de Estado Civil con el nombre y el apellido que corresponda, en los términos y la forma en que lo establecen las disposiciones aplicables.
 - b) Contar con nacionalidad, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República e instrumentos internacionales.
 - c) Preservar su identidad en todos los ámbitos vinculados.
- 2) Salud.- Todo niño, niña o adolescente tiene derecho al más alto nivel de salud y a contar con servicios que aseguren la prevención, tratamiento y rehabilitación de las enfermedades.

En ese marco se adoptarán las medidas necesarias para:

- a) Reducir la mortalidad infantil, asegurando la equidad en el acceso a las técnicas de detección de riesgo y diagnóstico precoz de defectos congénitos, alteraciones cromosómicas, enfermedades raras y cardiopatías, y generar la oportunidad del diagnóstica desde el primer trimestre del embarazo, incluyendo el abordaje preventivo de la prematurez.
- b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria, y contemplar la preservación de los derechos de los involucrados en el proceso, en especial de la atención sanitaria prenatal y postnatal universal.

- c) Garantizar el acceso de todos los niños, niñas y adolescentes a los centros asistenciales de las redes integradas de salud especializadas en la atención oportuna ante situaciones de especial vulnerabilidad y complejidad (enfermedades raras, malformaciones congénitas mayores, alteraciones del desarrollo y dificultades de aprendizaje) que requieran atención de equipos especializados, de modo de asegurar la calidad mediante la atención longitudinal y enfatizar en los sistemas de referencia y contrareferencia.
 - d) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a las familias, la información y la educación en materia de acceso a la anticoncepción y a los derechos sexuales y reproductivos.
- 3) Educación.- El Estado garantizará el derecho a la educación y atención en la primera infancia, infancia y adolescencia, a cuyos efectos deberá:
- a) Asegurar las trayectorias educativas continuas para el desarrollo y la inclusión social, en cooperación y complementariedad con las familias, en modalidades organizadas con ese fin.
 - b) Brindar acompañamiento a las familias y a las comunidades para el cumplimiento de su función educativa en un marco de respeto por el interés superior de niños, niñas y adolescentes.
 - c) Actuar en total coordinación y articulación con todos los organismos ejecutores de políticas públicas para la protección y el cuidado de niños, niñas y adolescentes.

La interpretación del componente educación se hará conforme a las disposiciones y principios de la Ley No. 18.437, de 12 de diciembre de 2008.

- 4) Protección social.- En materia de protección social, el Estado deberá:
- a) Velar por el efectivo ejercicio del derecho a vivir en familia, a través de políticas orientadas al apoyo de la familia y el fortalecimiento de las capacidades parentales, de modo de facilitar una crianza saludable con corresponsabilidad.
 - b) Fortalecer el régimen de licencias parentales como mecanismo idóneo para posibilitar que la crianza pueda desarrollarse efectivamente en el contexto de la familia.
 - c) Promover que los niños, niñas y adolescentes no sean separados de sus progenitores, excepto cuando, en el marco de un proceso judicial, de conformidad con la ley y todas las garantías a su respecto, pueda determinarse que tal separación es necesaria a efectos de preservar su interés superior.
 - d) Generar condiciones de protección y asistencias especiales del Estado para los niños, niñas y adolescentes, que, temporal o permanentemente, se vean privados de su medio familiar.
 - e) Adoptar todas las medidas apropiadas para proteger al niño, niña o adolescente contra toda forma de abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso, la explotación sexual y la utilización de pornografía.

- f) Propender a que los niños, niñas y adolescentes residan en viviendas dignas que garanticen su desarrollo y bienestar.
 - g) Procurar que las necesidades especiales del niño, niña o adolescente con algún tipo de discapacidad sean cubiertas en su totalidad, mediante un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios y de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento.
 - h) Arbitrar las acciones necesarias para garantizar el derecho al descanso, el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad, así como a participar libremente en la vida cultural y artística en condiciones de igualdad.
- B) Componente Transversal: Integralidad e integración. Directrices para las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia.

Las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia adoptarán un enfoque intersectorial, mediante la coordinación de los diversos programas y de las distintas organizaciones gubernamentales y de la sociedad en general y definirán responsabilidades y competencias.

Una vez definidas, se deberá optimizar la planificación y gestión, priorizar la inversión y ampliar la cobertura a efectos de asegurar una mayor eficiencia en la ejecución de los programas que posibilite los resultados e impactos esperados y fortalezca las capacidades familiares y de la sociedad civil.

Las sectoriales implicadas deberán proporcionar la información que les sea solicitada y velarán por el fiel cumplimiento del objeto de la presente ley, con el compromiso de colaborar en la articulación e implementación de las políticas establecidas.

TÍTULO III

ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA, INFANCIA y ADOLESCENCIA

Artículo 6°. (Calidad de atención).- La calidad de los planes y las intervenciones será evaluada y monitoreada con indicadores asociados a variables recogidas en forma continua a partir de insumos que proveen las diferentes sectoriales.

El Gabinete, a propuesta de la Unidad de Coordinación a que refiere el artículo 10 de la presente ley, y en trabajo con cada sectorial, deberá, en un plazo no mayor a 60 (sesenta) días contados a partir de la fecha de promulgación de la ley, definir los estándares relacionados a la calidad de atención, así como los mecanismos para asegurar el cumplimiento de los mismos, con base en los siguientes criterios:

- A) Pertinencia: deben responder a los intereses, características y potencialidades del niño, niña o adolescentes, en el momento de la trayectoria vital que atraviesa y en el contexto en el que se encuentra inserto.
- B) Oportunidad: deben implementarse y ejecutarse en el momento necesario, propicio y adecuado, y en el lugar en el que corresponde, sólo de esa forma resultará eficaz.

- C) Flexibilidad: su diseño debe poder adaptarse a las características de las personas, los contextos y el entorno.
- D) Diferencial: deben generar la capacidad para evaluar los distintos contextos y situaciones que pueden estar atravesando los niños y las niñas a quienes van dirigidas y para poder ajustarlas a cada caso concreto.
- E) Multidimensional: deben permitir analizar e interpretar la problemática mediante la comprensión de las diversas variables involucradas y actuar en consecuencia procurando revertir las situaciones de vulnerabilidad.
- F) Continuidad: deben planificarse, implementarse y ejecutarse en continuidad, y aplicarse de forma sostenida, de modo de garantizar los tiempos que requieren los niños, las niñas y adolescentes en su proceso individual de desarrollo.
- G) Complementariedad: deben contribuir a la integralidad de las políticas, como resultado de la interacción y articulación solidaria entre los sectores y los actores responsables de la protección integral de los niños, las niñas y adolescentes.

Artículo 7°. (Atención transitoria).- Esta ley garantizará la atención transitoria de las situaciones que, teniendo prestación asignada a la dependencia sectorial correspondiente, no estén siendo debidamente cubiertas. La cobertura transitoria abarcará, además, situaciones consideradas de emergencia y especiales.

La detección de cada situación y su clasificación podrá corresponder al Gabinete o a cada sectorial.

En caso de ser determinada por la sectorial, el Ministerio de Desarrollo Social pondrá de inmediato la situación en conocimiento del Gabinete para que, a través de la sectorial competente y en articulación con la Unidad de Coordinación, por los mecanismos existentes o por los que se creen a esos efectos, asegure la prestación y restitución de los derechos vulnerados.

- A) Situaciones de emergencia.- Se reputan situaciones de emergencia aquellas que, considerándose de especial vulnerabilidad, alcanzan su grado máximo de gravedad y requieren una intervención urgente, en tanto implican o podrían implicar, en lo inmediato, la pérdida de la vida del niño, niña o adolescente.

Su detección podrá corresponder al Gabinete o a cada sectorial. En este último caso, deberá informar al Gabinete y podrá aplicar procedimientos excepcionales, que deberán ser establecidos por la reglamentación, en caso de resultar necesarios para asegurar la cobertura.

La planificación y ejecución de las medidas restitutivas estarán a cargo de la sectorial, en coordinación con el Gabinete y en consulta con la Unidad de Coordinación, siempre y cuando medie una partida presupuestal o transposición.

Todas las actuaciones llevadas a cabo en el marco de la situación catalogada como de emergencia serán comunicadas al Gabinete y requerirán de su homologación y, eventualmente, de la elaboración de un plan de acciones correctivas o preventivas.

- B) Situaciones especiales.- En caso de que se dispongan medidas de urgencia en el ámbito del Poder Judicial y se originen diferencias entre las sectoriales involucradas respecto a quien corresponde el cumplimiento de la medida, la

situación deberá ser puesta en conocimiento, en forma urgente, por el Juez, del Ministerio de Desarrollo Social, quien podrá convocar en carácter urgente al Gabinete para su tratamiento o, en su defecto, coordinar directamente con la Unidad de Coordinación para que sea resuelta de conformidad con el procedimiento establecido para las situaciones de emergencia reguladas en el literal A) del presente artículo.

TÍTULO IV DISEÑO ORGANIZACIONAL

Artículo 8°. (Diseño organizacional).- El diseño organizacional comprenderá tres niveles de acción.

- 1) Nivel estratégico: a cargo de un Gabinete, coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social, cuya funciones principales serán la planificación y el diseño de las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia así como la forma de ejecución y la coordinación entre sectoriales y con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), en tanto órgano rector en materia de políticas de niñez y adolescencia.
- 2) Nivel táctico: a cargo de una Unidad de Coordinación, que estará bajo la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas, cuya función principal consistirá en la coordinación e integración presupuestal, con las distintas sectoriales, en especial con el INAU, en tanto órgano rector en materia de políticas de niñez y adolescencia.
- 3) Nivel ejecutivo: a cargo de cada sectorial representada en el Gabinete, dentro del marco de sus competencias originales, la que ejecutará las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia que fije el Gabinete, en forma articulada con la Unidad de Coordinación, a la que refiere el artículo 10 de la presente ley.

El diseño institucional se completa con la intervención del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente creado por la Ley No. 17.823, de 7 de setiembre de 2004 (Código de la Niñez y la Adolescencia), que tendrá como finalidades la consulta y el asesoramiento del Gabinete.

Artículo 9°. (Nivel Estratégico: Gabinete de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia).-

- 9.1) Integración: El Gabinete de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, estará integrado por el Presidente de la República; los Ministros de Desarrollo Social, de Educación y Cultura, de Salud Pública, de Vivienda y de Ordenamiento Territorial, de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Finanzas, la Presidencia de la República, a través del Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; un representante del Consejo Directivo Central de la Administración de Educación Pública, un representante del Directorio del Banco de Previsión Social, un representante de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, un representante del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, y un representante del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente.

- 9.2) Competencias: El Gabinete tendrá atribuciones estratégicas y de aprobación de los planes generales de acción, presupuesto y correcciones, en cuanto al diseño y forma de ejecución de las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia. A tales efectos tendrá a su cargo:
- a) La elaboración de estrategias generales relativas a la primera infancia, infancia y adolescencia.
 - b) El diseño, la planificación y establecimiento de las modalidades de implementación de las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia, incluida la administración de los recursos ya asignados y los que se asignen en el futuro, previa propuesta de la Unidad de Coordinación, con el aval de la sectorial que corresponda según sus competencias.
 - c) Gestionar y aprobar el proceso de planificación estratégica, que será liderado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de manera de asegurar el diseño de los planes estratégicos de alcance quinquenal y anual mediante la presentación de propuestas vinculadas a la distribución del presupuesto asignado, las modalidades de implementación de las políticas públicas vinculadas, entre otros aspectos. Las propuestas serán elaboradas en coordinación con las sectoriales.
 - d) La consideración y aprobación de las modificaciones propuestas a los planes oportunamente aprobados.
 - e) La evaluación de los resultados que resulten del monitoreo de la ejecución de las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia, los cuales serán considerados a efectos de establecer eventuales modificaciones a futuras planificaciones.
 - f) La homologación de las declaraciones de emergencia, el seguimiento de las acciones y los procesos asociados, y la convalidación de las actuaciones realizadas en ese marco.
 - g) Velar por el cumplimiento de los fines de la presente ley.

- 9.3) Forma de actuación: El Gabinete actuará bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social, el cuál tendrá a su cargo las cuestiones esencialmente administrativas y de implementación necesarias para el correcto, regular y efectivo funcionamiento del citado Gabinete. En ese sentido, le corresponderá la convocatoria a las sesiones, la elaboración del orden del día previo a cada sesión, el contralor de asistencia de los integrantes y la instrumentación de las deliberaciones y las resoluciones mediante registro de actas.

El Gabinete deberá sesionar, como mínimo, de manera mensual sin perjuicio de las sesiones extraordinarias que puedan ser convocadas por razones de urgencia debidamente fundadas.

Artículo 10. (Nivel táctico: Unidad de Coordinación, Monitoreo y Evaluación Presupuestal de las Políticas de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia).-

- 10.1) Creación: Cométese al Ministerio de Economía y Finanzas la creación de la Unidad de Coordinación, Monitoreo y Evaluación Presupuestal de las políticas de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia en un plazo no mayor a 90 (noventa) días a partir de la promulgación de la presente ley, para la cual

determinará un diseño institucional que se ajuste a los cometidos que se le asignan y la forma de actuación.

Deberá contemplarse una estructura que, como mínimo, asegure la realización de tareas de planificación, en coordinación con las sectoriales, control presupuestal, seguimiento, monitoreo y evaluación de la ejecución de las referidas políticas, así como de las acciones específicas, en atención de la transitoriedad y emergencia, en la forma regulada en el artículo 7o. de la presente ley.

- 10.2) Competencias: La Unidad de Coordinación promoverá y gestionará la integración e integralidad de las acciones vinculadas a la ejecución de las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia, desde una perspectiva de desarrollo humano estrechamente ligado al desarrollo económico, regida por los principios de eficiencia y eficacia, que asegure una adecuada administración del presupuesto asociado al problema, su seguimiento y resultados.

A tales efectos, la Unidad de Coordinación tendrá las siguientes competencias:

- a) Proponer al Gabinete aspectos relacionados al diseño, planificación y modalidades de implementación presupuestal de políticas de primera infancia, infancia y adolescencia en coordinación con las sectoriales.
- b) Apoyar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y al Gabinete, en el proceso de planificación estratégica, de manera de asegurar el diseño de los planes de alcance quinquenal y anual presentados para su consideración y aprobación por el Gabinete, mediante la presentación de propuestas vinculadas a la distribución del presupuesto asignado, las modalidades de implementación de las políticas públicas vinculadas, entre otros aspectos, propuesta que será elaborada en coordinación con las sectoriales.
- c) Realizar el monitoreo de la ejecución presupuestal de las mencionadas políticas, con la información que deberán proporcionar a esos efectos las sectoriales.
- d) Realizar el seguimiento del gasto de los programas en ejecución, así como proponer al Gabinete, junto a las sectoriales, cambios, incrementos o modificaciones de cualquier tipo.
- e) Gestionar el monitoreo y la evaluación de los resultados en la ejecución presupuestal y su relación con los indicadores de las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia a efectos de asegurar la integralidad, eficiencia y eficacia de las acciones emprendidas, de modo de posibilitar la visualización en forma separada, así como también de manera integrada.
- f) Trabajar en forma articulada con las distintas dependencias sectoriales, mediante abordajes integrales, para desarrollar acciones concretas que permita dar cobertura a la totalidad de las prestaciones en tiempo y forma.
- g) Asegurar la mejora en la administración de los presupuestos asignados y las acciones relacionadas al problema, así como también el trazado de mapas de desempeño asociados.

- h) Identificar y apoyar a las sectoriales en la creación de mecanismos presupuestales en atención de la transitoriedad para atender situaciones conforme a lo establecido en el artículo 7o. de la presente ley.

Artículo 11. (Nivel Ejecutivo: sectoriales).- Las sectoriales son aquellos órganos o entidades a los que refiere el artículo 9.1 y serán los encargados de ejecutar las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia, desde una perspectiva de desarrollo humano estrechamente ligada al desarrollo económico, regida por los principios de eficiencia y eficacia, que asegure una adecuada administración del presupuesto asociado al problema, su seguimiento y resultados. En el marco de sus competencias, corresponderá a las sectoriales a los efectos de la presente ley:

- a) Proponer al Gabinete, a través del trabajo con la Unidad de Coordinación, aspectos relacionados al diseño, planificación y modalidades de implementación de políticas de primera infancia, infancia y adolescencia.
- b) Aportar al Gabinete y a la Unidad de Coordinación toda la información relacionada al monitoreo y al gasto de los programas en ejecución de las mencionadas políticas, así como proponer, junto a la Unidad de Coordinación y otras sectoriales, la creación de nuevos.
- c) Detectar situaciones de emergencia y, en forma articulada con la Unidad de Coordinación y otras sectoriales, determinar la forma de actuación, que luego será presentada al Gabinete para su homologación.
- d) Diseñar, implementar y validar por el Gabinete los planes anuales de primera infancia, infancia y adolescencia de su sectorial, en el marco de la planificación quinquenal.
- e) Identificar y actuar en forma articulada con la Unidad de Coordinación, en las situaciones de emergencia y situaciones especiales, conforme a lo establecido en el artículo 7o. de la presente ley.
- f) Participar del proceso de planificación estratégica, de manera que asegure el diseño de los planes de alcance quinquenal y anual de primera infancia, infancia y adolescencia.

Artículo 12. (Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente).- El Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente, creado por la Ley No. 17.823 (Código de la Niñez y la Adolescencia), de 7 de setiembre de 2004, sin perjuicio de las atribuciones allí consagradas, tendrá a su cargo el asesoramiento al Gabinete, en materia de políticas de infancia y adolescencia.

La consulta del Gabinete al Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente será de carácter preceptiva, en la forma que determine la reglamentación, y su pronunciamiento será no vinculante para el Gabinete.

Artículo 13. (Coordinación orgánica).- Los ámbitos o entidades a los que refiere la presente ley cooperarán en forma coordinada, complementaria y coherente con sus principios, fines, cometidos y reglas de aplicación.

En tal sentido, sin perjuicio de las atribuciones de naturaleza resolutoria que a cada ámbito y entidad le corresponde y la ubicación institucional, se procurará que no existan diferencias de abordaje, proyección, resolución, implementación o ejecución de sus acciones. En caso de existir diferencias, se procurará que sean resueltas por el Gabinete, sin perjuicio de las acciones desarrolladas por las dependencias y organizaciones que lo

integran, dentro del ámbito de sus competencias y autonomía constitucional y legalmente reguladas, las que deberán desplegar sus mayores esfuerzos materiales, organizacionales, de relacionamiento, de coordinación o presupuestales para el efectivo cumplimiento de los fines consagrados por la presente ley.

Artículo 14. (Fases de aplicación de la ley).- El Poder Ejecutivo establecerá, mediante la reglamentación, la puesta en funcionamiento de la Unidad de Coordinación, la que deberá establecer como actividad prioritaria, en una primera etapa, la identificación de los programas, proyectos y toda partida relacionada a la primera infancia, infancia y adolescencia, tanto a nivel nacional como departamental.

Se incluirá además, el diseño de mecanismos de evaluación y monitoreo que serán implementados en conjunto con las sectoriales y la adopción de las medidas necesarias para el desarrollo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) de un sistema único de información y seguimiento de mujeres gestantes y sus familias de conformidad con lo establecido en el artículo 17, de la presente ley.

TÍTULO V ASPECTOS PRESUPUESTALES

Artículo 15. (Principios y financiación).- El presupuesto asignado a temas de primera infancia, infancia y adolescencia se regirá por los principios de no regresividad y progresividad.

Sin perjuicio de que la ejecución del presupuesto asignado corresponderá a cada una de las sectoriales, estará identificado, monitoreado y evaluado por el Gabinete a través de la Unidad de Coordinación a los efectos de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en los planes estratégicos.

El Poder Ejecutivo determinará, mediante la reglamentación, las partidas necesarias para la implementación de los mecanismos previstos por la presente ley.

Artículo 16. (Directrices presupuestarias).- El Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto diseñarán e instrumentarán, en consulta con las sectoriales, las áreas programáticas, programas y proyectos necesarios para el desarrollo de los procesos que se establecen por la presente ley.

El diseño se realizará con una organización, a la interna de los programas y proyectos, que permita agrupar los diferentes rubros de acuerdo a la situación que se pretenda atender, con el fin de poder visualizar, en tiempo real, todas las partidas destinadas a primera infancia, infancia y adolescencia en cada instancia de monitoreo y evaluación, además del seguimiento unificado del presupuesto asociado al desarrollo, atención y protección integral

Artículo 17. (Sistema de información).-

- A) Creación: créase el Plan de Integración de Información para el Desarrollo de la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia (PIIDPIIA), el cual deberá armonizar e integrar la información proveniente del Sistema Informático Perinatal, el Certificado de Nacido Vivo, el Certificado de Defunción, el Sistema de Información para la Infancia y demás sistemas integrados actualmente al

Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS) con los sistemas de seguimiento de ejecución presupuestal y de metas institucionales definidos oportunamente a partir de esta ley.

- B) Implementación: a los efectos antes referidos, la Unidad de Coordinación determinará un plan de trabajo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) para el diseño del proyecto del sistema único de información y seguimiento de mujeres gestantes y sus familias, basado en datos individuales disponibles en los organismos del Estado dependientes del Gabinete y del Instituto Nacional de Estadísticas.
- E) Objetivos: el PIIDPIIA deberá garantizar la generación de información pertinente y de calidad para el seguimiento de trayectorias de los hogares y las personas en todas las dimensiones asociadas con los objetivos de la presente ley, así como vincular la ejecución presupuestal con los objetivos institucionales de política y resultados esperados.

El plan de evaluación de las acciones de la política deberá presentar indicadores que vinculen e integren el ámbito presupuestal, el cumplimiento de metas y los resultados de las acciones, además de definir las estrategias de evaluación de productos y resultados, incluyendo la dimensión institucional entre sus objetivos.

Artículo 18. (Cuadro de Mando Nacional Integral de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia).- Créase el Cuadro de Mando Nacional Integral de la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, el que contendrá un sistema de indicadores que posibilite el seguimiento de las metas comprometidas, el monitoreo de los procesos y la evaluación de los resultados, como insumos para la evaluación del impacto de la política pública.

TÍTULO VI DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

Artículo 19. (Descentralización. Nivel territorial. Gabinete Ampliado de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia).-

- 19.1) El Gabinete de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, sesionará de manera ampliada con la participación de los Intendentes de los Gobiernos Departamentales a efectos de asegurar la territorialidad de las políticas reguladas en la presente ley.
- 19.2) A esos efectos, se efectuará por parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto la respectiva convocatoria, con una frecuencia mínima de dos veces al año, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias que puedan convocarse por razones debidamente fundadas.

En cuanto a la forma de actuación y los demás aspectos vinculados al funcionamiento, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 9.3.

- 19.3) Competencias: El Gabinete ampliado con integración de los Intendentes tendrá atribuciones estratégicas y de aprobación de los planes generales de acción, presupuesto y correcciones en cuanto a la territorialización de las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia.

Tendrá a su cargo:

- a) La elaboración de estrategias generales para el despliegue territorial de las políticas relativas a la primera infancia en una primera etapa, que luego abarcarán a la infancia y a la adolescencia.
- b) El diseño, la planificación y las modalidades de implementación en el territorio de las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia, incluida la administración local de los recursos ya asignados y los que se asignen en el futuro, en coordinación con el Gobierno Departamental que corresponda, según sus competencias, y con cada una de las sectoriales involucradas.
- c) La consideración y aprobación de las modificaciones a los planes oportunamente aprobados, con implicancia territorial.

Artículo 20. (Derogaciones).- Deróganse aquellas disposiciones legales que directa o indirectamente se opongan a las estipuladas, que se consagran en la presente ley.

Artículo 21. (Reglamentación).- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4) del artículo 168 de la Constitución de la República, dentro del plazo de 90 (noventa) días a contar de su promulgación.

Sala de la Comisión, 6 de julio de 2023

CRISTINA LÚSTEMBERG
MIEMBRO INFORMANTE
FERNANDA ARAÚJO
CECILIA CAIRO
GONZALO CIVILA LÓPEZ
ÁLVARO DASTUGUE
GABRIEL GIANOLI
CLAUDIA HUGO
FELIPE SCHIPANI
MARTÍN SODANO
CARMEN TORT
NICOLÁS VIERA DÍAZ

≠