



Plan Nacional de Seguridad Pública (2025 - 2035)

MESA INTERSECTORIAL: VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO Y CONTRA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Relatoría

23 de setiembre de 2025

1. Introducción

La presente relatoría sistematiza los principales aportes de la primera mesa intersectorial sobre violencia basada en género (VBG) y contra niños, niñas y adolescentes (NNA), en el marco de los Encuentros por Seguridad del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP), realizada el 23 de setiembre de 2025 en Montevideo.

El documento se elaboró a partir de la transcripción del encuentro, con apoyo de herramientas de inteligencia artificial, y fue revisado por la Secretaría Técnica del PNSP. Antes de su publicación, el documento fue validado por los participantes, quienes dispusieron de 48 horas para formular observaciones.

2. Características del evento

Título: Mesa intersectorial sobre violencia basada en género y contra niños, niñas y adolescentes

Fecha: Martes 23 de setiembre de 2025

Hora: 9:00 a 13:00

Lugar: Sala 2B, Edificio Anexo de Torre Ejecutiva (Liniers 1280, Montevideo)

Número de asistentes: 27

Moderación: Emiliano Rojido, coordinador del PNSP

Asistencia técnica: Alexandra Berta, Lucía Pintos, Guzmán Pérez y Sofía Lopes Apesteguy

Instituciones participantes

- Asociación Civil El Abrojo
- Asociación de Familiares y Víctimas de la Delincuencia (ASFAVIDE)
- Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG)
- Centro de Almaceneros, Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU)
- Cippus
- Colectivo Ni Todo Está Perdido (NITEP)
- Dirección Nacional de Defensa Pública (PJ)
- Dirección Nacional de Educación (DNE) (Ministerio de Educación y Cultura, MEC)
- Fundación Centro de Educación Popular (FCEP)
- Instituto Técnico Forense (ITF) (PJ)
- Intendencia Departamental de Maldonado (IDM)
- La Vida Vale

- Ministerio del Interior (MI)
- Plataforma Infancias y Adolescencias (PIAs) / Cippus
- Poder Judicial (PJ)
- Universidad de la República (UdelaR)

Consejo Internacional de Observación y Cooperación ¹

- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF)
- Organización de los Estados Americanos (OEA)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

3. Desarrollo del Encuentro

3.1 Bienvenida y dinámica de trabajo (9:00 - 9:15)

El moderador comenzó el encuentro destacando algunos datos del “Diagnóstico General de la Criminalidad y la Criminalidad en Uruguay”, el cronograma de trabajo y los objetivos de la reunión.

3.2 Ronda de presentación (9:15 - 9:30)

Cada participante se identificó, indicando institución representada, nombre y cargo.

3.3 Pregunta disparadora 1 (9:30 - 11:00)

¿Cuáles son los principales desafíos con relación a este tema? ¿Por qué cree que ocurren estos problemas?

Aportes generales:

- **Asociación Civil El Abrojo:**
 - Propuso mirar los desafíos en dos dimensiones: comprensión, ya que falta una definición precisa y compartida de violencia, y hay ausencia de la voz de NNA y mujeres usuarias del sistema de respuesta en VBG en políticas; e intervención, al haber una falta de monitoreo y evaluación de políticas pasadas, y no hay cadenas claras de responsabilidad institucional.
 - Recomendó fortalecer instituciones y asegurar sustentabilidad material de las políticas.
 - Cuestionó que, si ya se conocen los problemas y existen marcos normativos, lo que falta es un sinceramiento institucional y un esfuerzo real de implementación efectiva.
 - Insistió en que las respuestas deben ser interinstitucionales e intersectoriales, ajustadas a las especificidades de las víctimas.

¹ Las agencias internacionales podrán participar de todos los Encuentros en calidad de observadoras, con un rol no deliberativo, velando por el cumplimiento de las "Reglas del diálogo".

- Señaló que la implementación territorial de los sistemas de respuesta es desigual, y que se debe fortalecer para que llegue a todo el país.
- Insistió en la necesidad de trabajar en masculinidades y en los patrones de socialización que reproducen roles violentos. Señaló que estas masculinidades producen varones ofensores y mujeres en mayor riesgo. Recomendó trabajar desde la primera infancia en prevención, para modificar las interacciones desde el inicio, y propuso aprovechar y sistematizar los datos existentes para mejorar el análisis y las intervenciones preventivas.

- **ASFAVIDE:**

- Señaló que el 80% de quienes acuden a ASFAVIDE van por VBG. Muchas víctimas no denuncian por vulnerabilidades familiares y económicas. Quienes llegan a juzgados se sienten perdidas y sin comprender el lenguaje jurídico, por lo que necesitan acompañamiento humano y accesible. Reclamó mayor coordinación institucional para guiar a las víctimas en el proceso.

- **ANONG:**

- Señaló Sostuvo que ya existen suficientes diagnósticos, pero lo que falta son nuevas estrategias de acción concretas.
- Advirtió sobre la creciente preocupación por la violencia letal, que atraviesa a mujeres y NNA.
- Señaló que las comisarías no cuentan con la expertise necesaria para abordar denuncias de VBG y contra NNA; recomendó crear áreas diferenciadas de denuncia.
- Expuso que, una vez hecha la denuncia, no hay estrategias claras para los NNA, y que persisten estigmas hacia el INAU que terminan revictimizando.
- Recomendó trabajar más en masculinidades, destacando que muchos varones cargan con “masculinidades frágiles” que perpetúan la violencia.

- **NITEP:**

- Señaló que más allá de la normativa, faltan protocolos específicos y complementarios que aborden dimensiones como economía, salud ambiental, comunidad y política.
- La falta de asignación de recursos vulnera a las personas en su totalidad y a la seguridad humana, debilitando la ciudadanía.

- Propuso la creación de unidades móviles de intervención intersectoriales, con perspectiva de género e infancia, que operen en todo el país.
 - Sugirió un programa de refugios especializados y de “segunda oportunidad” (para mujeres con hijos, personas con adicciones, adolescentes, etc.).
 - Reivindicó el papel de las ONG como primera línea de atención, pero señaló que son las que más sufren las falencias del sistema.
 - Recomendó campañas de sensibilización contra los estigmas asociados a la violencia.
 - Denunció la falta de documentos y medidas rápidas (“express”) para atender urgencias.
 - Ejemplificó con un caso en Reino Unido: uso de tecnologías y espacios lúdicos para varones con trastorno por déficit de atención con hiperactividad (TDAH), como forma de transformar masculinidades y prevenir la violencia.
 - Denunció la ausencia de espacios de denuncia adaptados a NNA: existen para adultos, pero no para adolescentes y niños, lo que invisibiliza sus necesidades.
- **Defensoría Pública :**
 - Destacó que los NNA no son contemplados como prioridad en las instituciones ni en los presupuestos. Reclamó especialización de operadores judiciales para abordar adecuadamente a NNA.
 - Señaló que debe mejorar el intercambio de información entre instituciones para que el PJ tome decisiones con mejor base.
 - Reiteró la importancia de “cuidar a quienes cuidan”, es decir, apoyar a quienes trabajan directamente con víctimas.
 - Propuso reflexionar sobre las experiencias exitosas que fueron descontinuadas y aquellas que fallaron, para aprender de ellas.
 - Recomendó trabajar más en prevención e identificación temprana de riesgos, con foco en NNA con familiares presos u ofensores, para evitar la repetición de ciclos de violencia.
- **DNE:**
 - Reclamó un sistema interinstitucional de datos compartidos, accesible y transparente, para mejorar la detección y la coordinación.
 - Identificó como problema las salidas no acordadas de adolescentes, que no pueden ser abordadas por la policía o en juzgados por falta de protocolos claros.

- Señaló la complejización de la VBG cuando se cruza con el crimen organizado, lo que requiere herramientas nuevas, distintas de las ya existentes.
 - Indicó que es innecesario mantener la denuncia física cuando ya existe la denuncia online; el desafío es difundirla.
 - Advirtió un retroceso en el seguimiento de casos: la justicia se concentra en la denuncia, pero no en el antes ni el después.
 - Criticó el programa de tobilleras cuando involucra a NNA, por falta de seguimiento y por efectos negativos en su salud.
 - Mostró preocupación por la reactivación de medidas recíprocas con tobilleras, que, aunque sean excepcionales, tienen gran impacto.
 - Recalcó que el sistema educativo es el primer lugar de detección de violencia, pero los docentes carecen de protocolos claros de identificación y seguimiento.
 - Recordó el caso del SOCAC, que funcionaba bien por su abordaje integral en red, pero dependía de ONG. Propuso replicar unidades similares bajo responsabilidad estatal.
- **FCEP:**
 - Señaló la falta de un sistema de protección integral, con protocolos claros y coordinación efectiva.
 - La información y la rendición de cuentas están desarticuladas, lo que impide respuestas consistentes.
 - Se responsabiliza a NNA por sus “ausencias” (ej.: salidas no acordadas de hogares) en lugar de reconocer fallas estructurales de las instituciones.
 - Existen sesgos culturales y estructurales que refuerzan esta culpabilización hacia los adolescentes.
 - Las barreras lingüísticas y culturales limitan el acceso efectivo a los derechos, dado que no existen recursos adaptados como intérpretes o acompañamiento.
 - Propuso cambios culturales: aprender a escuchar a los NNA, habilitar espacios de cuidado y escucha activa que construyan entornos seguros, que les permitan expresar sus vivencias y necesidades.
 - **La Vida Vale:**
 - Señaló la tendencia a priorizar violencia física, cuando debe ampliarse el concepto de violencia a otras dimensiones (psicológica, económica, comunitaria) con enfoque interseccional.

- Denunció la precariedad de sistemas de protección y la necesidad de rever la cadena de decisiones institucionales.
 - Propuso refundar el INAU como institución clave para NNA.
 - Reclamó que el Estado subestima el entramado comunitario, desaprovechando recursos y potencial locales.
 - Destacó que las políticas no consideran la vivencia de las víctimas según contexto territorial. Por ejemplo, una mujer en Montevideo no vive lo mismo que una en Artigas. Al no atender estas diferencias, se generan resentimientos y desconfianza institucional, lo que dificulta la implementación de políticas.
- **Plataforma Infancias y Adolescencias (PIAs) / Cippus:**
 - La violencia contra niños, niñas y adolescentes (NNA) suele quedar invisibilizada, ya que el foco se pone casi siempre en la violencia basada en género (VBG). Se reconoció que la VBG es transversal, pero que la violencia contra NNA necesita un tratamiento específico, para no quedar subordinada.
 - Subrayó que los datos son inconsistentes: los números publicados por la prensa o fuentes públicas, el Ministerio del Interior (MI) y el Ministerio de Salud Pública (MSP) no coinciden, lo que genera desconfianza y dificulta la formulación de políticas al no tener un panorama real sobre la magnitud del problema.
 - La visión institucional es fragmentada: se trabaja en violencia intrafamiliar, pero se dejan por fuera la violencia territorial, comunitaria e institucional.
 - Advirtió que en algunos casos las intervenciones institucionales terminan reproduciendo violencia hacia NNA, especialmente cuando existen estigmas vinculados al territorio o al perfil de las familias (ej.: por vivir en determinados barrios o “portar determinada cara”), lo que deriva en situaciones de violencia institucional reiterada.
 - Se necesita un sistema de información robusto y preciso, acompañado de protocolos claros de actuación, que orienten a todas las instituciones.
 - Reclamó poner el foco en la responsabilidad institucional, en lugar de culpabilizar a los NNA (ej.: preguntarse por qué hay tantas “salidas no acordadas” debería llevar a revisar la actuación institucional y no a responsabilizar a adolescentes).
 - Sugirió incorporar intérpretes multilingües para superar barreras culturales y de lenguaje en el acceso a derechos.
 - **Poder Judicial:**
 - Subrayó que la ley no alcanza: existen normas como la Ley 19.580 (VBG) y la Ley 19.747 (NNA), pero faltan recursos materiales y humanos para implementarlas.

- Existe un problema de acceso desigual a la justicia: los servicios existentes en Montevideo no llegan a los departamentos más afectados, como Rivera o Artigas.
- Destacó la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional para mejorar el acceso a datos, programas y experiencias.
- Identificó brechas y heterogeneidad en las respuestas del sistema estatal, lo que puede generar revictimización.
- Las respuestas deben considerar vulnerabilidades adicionales como migración, pobreza o discapacidad.
- Señaló sesgos en la atención y dificultades probatorias, que limitan la resolución de casos.
- Propuso capacitaciones permanentes para funcionarios judiciales, destacando que algunas sedes están más avanzadas en VBG.
- Es urgente mejorar la construcción y uso de datos para orientar políticas y crear un sistema de alerta temprana.
- Mencionó la falta de estrategias de abordaje para agresores, especialmente en el interior (ej.: si solo se colocan tobilleras, los victimarios reinciden con nuevas víctimas).
- Señaló que el acceso a la justicia sigue teniendo barreras de lenguaje: se utiliza demasiado tecnicismo jurídico, lo que dificulta la comprensión para víctimas y familias.
- Identificó entornos digitales como espacios con potencial doble: pueden ser una oportunidad de denuncia y prevención, pero también espacios de victimización y de naturalización de la violencia, especialmente entre adolescentes.
- Reivindicó la importancia de reconocer y regular la violencia vicaria en la normativa nacional, para evitar vacíos legales.
- Expuso que la violencia sexual afecta mayoritariamente a NNA, y que cuando atraviesa la discapacidad, los obstáculos para acceder a justicia son aún mayores.
- Reclamó una evaluación de riesgo interinstitucional y unificada, ajustada a las nuevas realidades y contextos.
- Propuso fortalecer la reparación del daño y la atención en salud mental, dado el vínculo del fenómeno con las altas tasas de suicidio.
- Planteó que los mecanismos de denuncia deben ser accesibles y generar confianza en los NNA para que efectivamente puedan usarlos.
- Sugirió ampliar la formación tanto de la Policía Nacional como de la academia en violencia de género, masculinidades y VBG.
- Insistió en la importancia de “cuidar a quienes nos cuidan”, es decir, garantizar apoyo y condiciones adecuadas para funcionarios/as que trabajan con víctimas.

- **UdelaR:**

- Identificó tres desafíos centrales:
 - Evaluaciones de riesgo: el protocolo del PJ existe pero no es obligatorio, conduciendo a discrecionalidad y pérdida de garantías.
 - Tenencias: se tratan como trámites administrativos, pero afectan derechos fundamentales.
 - Judicialización excesiva de NNA, demostrada por estudios de Aldeas Infantiles y UCU.
- Cuestionó el abordaje diferencial de VBG y violencia contra NNA: recomendó tratarlas en conjunto, con enfoque interseccional.
- Recordó que la violencia es una construcción social en transformación, lo que obliga a actualizar respuestas institucionales.
- Señaló el riesgo de violencia institucional, tanto por omisión como por sanción.
- Planteó “recuperar el capital existente” en las instituciones para pasar del diagnóstico a la respuesta.
- Explicó que el acceso a la justicia no se limita a la judicialización, también implica prevención.
- Señaló problemas de falta de capacitación y sensibilización de profesionales.
- Criticó la ausencia del INAU y el retiro del Estado en territorios vulnerables (pandemia y seguridad).
- Mencionó que existen casos exitosos de protección a NNA, pero no se sistematizan ni replican.

3.4 Pausa para café (11:00 - 11:15)

Espacio breve de descanso que permitió a los participantes recuperar energía y mantener intercambios informales.

3.5 Pregunta disparadora 2 (11:15 - 12:45)

¿Dónde hay más oportunidades de intervenir para lograr resultados? ¿Qué iniciativas se han intentado antes y qué aprendimos de ellas?

Aportes generales

- Se señaló la oportunidad de intervenir de forma integral, abarcando prevención, detección temprana, reparación y restitución de derechos, con un posicionamiento claro del Estado respecto a víctimas y victimarios.
- Se resaltó la ventaja de la escala humana de Uruguay, que facilita generar consensos sociales y una política de Estado sostenida en el tiempo, más allá de los cambios de gobierno.

- Se coincidió en que la coordinación no puede depender de voluntades personales, sino consolidarse como política pública con hoja de ruta clara. El Poder Judicial destacó su presencia en todo el territorio como una capacidad específica para facilitar el acceso, jerarquizar casos y aplicar protocolos unificados.
- Se planteó la importancia de nodos comunitarios y mesas de convivencia en los barrios, que acerquen el Estado al territorio y fortalezcan la confianza de los vecinos. La experiencia de Maldonado con mesas interinstitucionales, y redes locales como Flor de Maroñas y Malvín Norte fueron mencionadas como ejemplos positivos.
- Se subrayó que las respuestas suelen concentrarse en Montevideo, por lo que es necesario descentralizar y diseñar políticas diferenciadas según el territorio.
- Se destacó la oportunidad de trabajar en prevención desde las masculinidades, reconociendo que las redes sociales funcionan como “escuelas de masculinidades”. También se mencionaron experiencias de obligatoriedad de asistencia a programas para victimarios, vistas como una herramienta valiosa.
- Se consideró que el sistema educativo es un actor clave, dado que los docentes suelen ser los primeros en detectar casos, y que Plan Ceibal podría servir como canal de denuncias accesible para NNA. Asimismo, los medios de comunicación fueron vistos como aliados estratégicos para sensibilizar a la población.
- Se planteó el uso de innovación tecnológica para fortalecer la prevención, incluyendo plataformas de denuncia anónima georreferenciada, inteligencia artificial para identificar patrones sociales y mapeo de recursos en tiempo real. NITEP señaló el valor de experiencias como informes comunitarios alternativos sobre recursos invisibles en el territorio.
- Se valoraron iniciativas comunitarias previas, como la rearticulación de redes sociales con adolescentes en conflicto con la ley, que mostraron que es posible intervenir desde lo territorial y no solo desde el ámbito judicial. También se mencionaron campañas locales de sensibilización, como las del Municipio F, vistas como replicables.

- Se advirtió que la falta de continuidad política genera retrocesos y pérdida de capacidades instaladas, y que la intersectorialidad definida en lo macro no operó como mandato real, sino que dependió de vínculos personales.
- Se señaló que el motivacionismo comunitario tiene un límite si no se acompaña de presupuesto sostenido y de decisiones técnicas y estratégicas por parte del Estado. Se criticó además que evaluaciones previas, como las realizadas junto al BID, no se publicaran ni incluyeran la voz de las usuarias del sistema, lo que dificulta aprender de los errores, así como iniciar procesos de evaluación del sistema de respuesta en VBG que incluya la voz de las usuarias y trabajadoras organizadas.
- Se remarcó que Uruguay cuenta con recursos, pero mal distribuidos y sin orientación estratégica, por lo que es necesario un salto cualitativo en el presupuesto y revisar leyes clave, como la de armas y municiones.
- Se destacó la necesidad de construir ciudadanía como política de Estado, que permita la rendición de cuentas y participar en el diseño de soluciones. En este sentido, se propuso avanzar hacia un pacto de Estado, incluso simbólico, para blindar compromisos.
- Se planteó como fundamental generar condiciones de bienestar para quienes trabajan en primera línea, como policías y operadores judiciales, mediante licencias y apoyos integrales que eviten desgaste institucional.

3.6 Cierre y próximos pasos (12:45 - 13:00)

El moderador agradeció la participación y el compromiso de los actores presentes, destacando que los aportes recabados serán sistematizados. A su vez indicó que en la semana del 13 de octubre y del 20 de octubre se realizarán mesas temáticas en el marco del Cuarto Encuentro por Seguridad.

4. Anexos

4.1 Lista de participantes

| Institución | Nombre del Representante |
|---|--------------------------|
| Asociación Civil El Abrojo | Valeria Caggiano |
| Asociación de Familiares y Víctimas de la Delincuencia (ASFAVIDE) | María Luisa Martinez |
| Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) | Melva Gonzalez |

| | |
|---|---|
| Centro de Almaceneros, Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU) | Daniel Fernández |
| Cippus | Fernando Olivera |
| Colectivo Ni Todo Está Perdido (NITEP) | Ken Chang |
| Dirección Nacional de Defensa Pública (PJ) | Lucía Long |
| Dirección Nacional de Educación (DNE) (Ministerio de Educación y Cultura, MEC) | Gabriela Rak Gabriel Quirici |
| Fundación Centro de Educación Popular (FCEP) | Paula Aintablian |
| Instituto Técnico Forense (ITF) (PJ) | Carla Calce |
| Intendencia Departamental de Maldonado (IDM) | Florencia Acosta |
| La Vida Vale | Germán De Giobbi Enrique Yllas |
| Ministerio del Interior (MI) | July Zabaleta |
| Plataforma Infancias y Adolescencias (PIAs) | Fernando Olivera |
| Poder Judicial (PJ) | Juan Pablo Novella Heilmann Matias Porciuncula |
| Universidad de la República (UdelaR) | Sandra Leopold Costáble |

Consejo Internacional de Observación y Cooperación

| Institución | Nombre del Representante |
|---|---------------------------------|
| Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) | Daniel Castro |
| Organización de los Estados Americanos | Nathalie Castello |
| Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) | Mariela Solari Esteban Zunín |

Organización

| Institución | Nombre del Representante |
|---|--------------------------|
| Ministerio del Interior | Emiliano Rojido |
| Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) | Esteban Zunin |
| Ministerio del Interior | Alexandra Berta |
| Ministerio del Interior | Guzmán Pérez |
| Ministerio del Interior | Lucía Pintos |
| Ministerio del Interior | Sofía Lopes Apesteguy |

4.2 Registro fotográfico







**Presidencia
Uruguay**



**Ministerio
del Interior**