

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Licenciatura en Trabajo Social

**Transformaciones en los modelos de
protección a la infancia y
su repercusión en el Uruguay**

Carla Alejandra Cuadri
Tutora: Patricia Oberti

2015

Transformaciones en los modelos de protección a la infancia y su
repercusión en el Uruguay.

Índice

Introducción.....	1
Justificación.....	4
Marco teórico.....	7
Preguntas de investigación.....	12
Objetivos.....	13
Metodología.....	14

Capítulo 1:

1.1 El marco normativo internacional en los modelos de protección.....	15
1.2 La Convención sobre los Derechos del Niño y la construcción de un nuevo paradigma.....	16
1.3 El niño en “situación irregular”.....	17
1.4 La infancia: hacia un nuevo marco de derechos.....	20
1.4.1 Protección integral de la infancia.....	21

Capítulo 2

2.1 El papel del Estado en el sistema de protección.....	25
2.1.1 El papel del estado antes del nuevo paradigma.....	26
2.1.2 El papel del Estado después de la CDN y las respuestas institucionales como forma de protección.....	29
a. Adopción.....	30
b. Acogimiento familiar.....	31
c. Acogimiento Institucional – residencial	32
2.2 El papel de la familia.....	33

Capítulo 3

3.1 Modelos de protección en el Uruguay antes de la CDN.....	38
3.2 Modelos de protección después de la CDN y respuestas institucionales del sistema de protección.....	41
a. Adopciones.....	43
b. Acogimiento familiar.....	44
c. Acogimiento residencial o institucional.....	45

Reflexiones finales.....	48
---------------------------------	-----------

Bibliografía	51
---------------------------	-----------

Anexo

Introducción

En el marco de la presentación de la monografía final de grado, de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República, es que se realizará un análisis de los modelos de protección a la infancia y adolescencia y su repercusión en el Uruguay.

El presente trabajo exige explorar el proceso histórico dentro del cual los modelos de protección a la “infancia”, y las formas de relación social que ella implica, han ido evolucionando a través del tiempo.

Cuando se presentan situaciones de vulnerabilidad psicosocial, y violencia (psicológica, física, simbólica, etc.) hacia los, niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) se despliega un sistema de protección que utiliza como estrategia central la separación de estos niños de sus familias.

Cuando hablamos de infancia en situación de vulnerabilidad psicosocial o situaciones de riesgo (ya sea en situaciones de pobreza extrema, violencia sexual e intrafamiliar, consumo de sustancia psicoactivas, explotación sexual, negligencia, abandono, etc.), estamos frente a una problema multicausal.

Por un lado entendemos que cuando en una familia no están cubiertas las necesidades básicas adecuadamente, se pone en riesgo a los sujetos y en una situación de desprotección a los NNA, por otro lado los cambios culturales hacen visibles problemáticas que anteriormente se naturalizaban, como por ejemplo las diferentes formas de maltrato intrafamiliar.

Ante situaciones de riesgo de NNA, se despliega un sistema de protección, como medida práctica. Forman parte de este sistema, los servicios de salud, el sistema educativo, el sistema judicial, la policía y servicios especializados estatales, de entidades externas o mixtas de atención a la infancia.

Para profundizar en los modelos de atención y analizar la pertinencia de los mismos, en este trabajo se desarrollarán tres ejes temáticos:

- a. en el primero se abordarán las principales características de la doctrina de la situación irregular y la doctrina de protección integral que plantea el pasaje del niño como objeto a sujeto de derechos, planteada por la Convención de los derechos del niño.

- b. en el segundo se profundizará en los modelos de protección propiamente dicho y el papel que juega el Estado y la familia considerando los paradigmas planteados anteriormente.
- c. por último se abordarán el marco de derechos sobre el cual se rige nuestro país en cuanto a la atención de la infancia, refiriéndonos a los modelos de protección que son utilizados teniendo en cuenta los diferentes paradigmas que imperan en la actualidad.

A partir del cambio que se da con respecto a la concepción de infancia, reflejado en la incorporación de un marco de derechos humanos, se ha ido modificando y especializando el sistema de protección hacia un modelo, donde se contemplan los derechos de NNA como parte de los derechos humanos.

En la evolución histórica de los modelos de protección ha ido variando la participación estatal y también la participación de los sujetos que han sido objeto de protección. Con el nuevo marco de derechos basado en la Convención de los Derechos del niño, se incorpora como concepto fundamental el interés superior del niño, el derecho a la identidad y a vivir en un entorno familiar. Esto implica reconocer no solo la importancia de la cobertura de necesidades físicas sino también las relacionadas con el desarrollo afectivo, emocional, intelectual y social. Ello, en el entendido de que la institucionalización en la infancia condiciona el desarrollo de los seres humanos y el ejercicio de los roles sociales.

En lo que refiere a los modelos de protección a la infancia en la actualidad, tomando en cuenta esta nueva perspectiva, se han implementado nuevas prácticas que apuntan a una mejor atención. Dentro de estas podemos mencionar un debido proceso para los menores infractores, la utilización de medidas alternativas a la privación de libertad, el derecho a la participación, tomar decisiones sobre aquellos aspectos que lo involucran, agilización de plazos para pasar al registro de adopciones, entre otras.

Esto comienza a generarse a partir de que se da el pasaje de la llamada doctrina de la situación irregular a la doctrina de protección integral. Este cambio de paradigma, pretende implementar mejoras en cuanto a la consideración de NNA como sujetos de derechos, y ya no como objeto de tutela al que hay que vigilar, donde los derechos que le son reconocidos cobran mayor relevancia ubicando a la infancia en un lugar que antes no tenía por ser considerada incapaz.

Resulta sumamente interesante conocer como se ha dado la implementación de los modelos de protección a la infancia en nuestro país, ya que esto nos permitiría ver su evolución y comparar si se han producido cambios o si por el contrario, todo sigue igual que antes de establecerse el modelo de protección integral.

Para ello se hará referencia al marco jurídico y se problematizarán diferentes aspectos del acogimiento residencial, utilizado como medida masiva de protección estatal. De esta manera, podremos reflexionar si efectivamente hemos logrado avanzar hacia un modelo de protección integral de la infancia.

Justificación

Si bien en la actualidad se han producido avances significativos en cuanto al reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, desde que comienza a implementarse a nivel jurídico la Convención de los Derechos del niño, entendemos que aún queda un amplio camino por recorrer en lo que respecta a la protección de sus derechos.

Hoy en día desde la perspectiva de derechos, tenemos acceso a un bagaje teórico que nos plantea la necesidad de incorporar mejores prácticas de cuidado y protección familiar y estatal a la infancia, pero consideramos que en los hechos estos no están en concordancia con los lineamientos teóricos planteados.

En el Uruguay, cuando hacemos referencia a NNA que son institucionalizados por motivos de protección, el recorrido institucional por el que pasan muchas veces, continúa vulnerando aún más sus derechos. Los niños al ingresar a la órbita del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (en adelante INAU) quedan en varias ocasiones a la deriva en diferentes instituciones del Estado, en convenio o instituciones de la Sociedad Civil.

Su destino puede derivar en la internación en diferentes hogares de tiempo completo sin brindarles estabilidad y seguridad que les permita una vida digna donde se contemplen sus derechos. Estos hogares generalmente se encuentran compartimentados por sexo y edad, por lo que los grupos de hermanos son separados de acuerdo a los requerimientos institucionales. En este caso, muchos NNA no vuelven a mantener contacto con sus hermanos o este se hace cada vez más esporádico desgastando el vínculo, propiciando así un alejamiento que con el tiempo puede ser irreversible.

En estos centros el trabajo con las familias es sumamente limitado o nulo, vulnerando uno de los derechos fundamentales como es el de vivir con la familia y mantener contacto con sus integrantes.

Al generarse esta medida de protección, interviene todo un sistema que tiene como finalidad tomar aquellas medidas necesarias para atender las necesidades requeridas para una “atención integral del NNA” que necesita una intervención. Este sistema de protección se encuentra integrado por el sistema judicial, la policía, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, los centros educativos y de salud, las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante ONG), entre otras. Lo alarmante de

este dispositivo, es que es en este mismo sistema donde no se garantiza el cumplimiento de los derechos esenciales de NNA llevando a graves vulneraciones por parte del propio Estado.

Entendemos que el sistema de protección de nuestro país, frente a algunas situaciones no se encuentra preparado para brindar las respuestas que las familias necesitan. Frente a este tipo de problemáticas queda relegado uno de los aspectos fundamentales en el que el Estado debe hacer hincapié. Esto tiene que ver con la efectiva protección de la infancia y sus familias. Si bien históricamente nuestro país ha sido pionero en cuanto a la implementación de políticas de infancia, las medidas aplicadas apuntan a un alto grado de institucionalización de NNA donde la familia va quedando al margen y como las culpables por encontrarse en esa situación. Estas no son integradas en la búsqueda de soluciones, ni se trabaja con ellas para revertir las situaciones problemáticas. Como consecuencia podemos ver dificultades para mantener vínculos saludables y estables entre NNA y sus familias. Después de un tiempo se hace difícil mantener vínculos desgastados e interrumpidos y sobre todo se aleja la posibilidad de revertir la situación que originó la medida de protección dejando a las familias a un lado y totalmente desarmadas.

Estas dificultades se ven tanto en el sistema jurídico que no siempre muestra capacidad de dar respuestas a éstas problemáticas, siguiendo por el Estado que muchas veces no brinda las garantías necesarias y finalizando con la sociedad civil que mira hacia un costado y siente ajena una realidad que afecta a un alto porcentaje de NNA en nuestro país.

Con respecto a este tema, en el transcurso de este último año en nuestro país se han denunciado situaciones que dan cuenta de las fallas de nuestro sistema de protección. A pesar de que han pasado 25 años de la implementación de la Convención de los Derechos del Niño, en algunos aspectos parece que nuestro sistema de protección aún sigue operando con algunos vestigios del modelo anterior.

Para dar cuenta de este planteo, a continuación se citarán algunas noticias extraídas de los medios de prensa que dan cuenta de algunas de las debilidades de nuestro sistema de protección.

Aparece publicado en el Diario El país el siguiente titular con fecha 11 de julio de 2014 "**Nuevo golpe para el INAU: informe de malos tratos en centro femenino**". Familiares de adolescentes privados de libertad realizan denuncias por situaciones de

malos tratos, sobre medicación, hacinamiento, entre otras, son las problemáticas identificados dentro del SIRPA por el Comité de derechos del niño.

La DÍaria, miércoles 7 de enero de 2015 **“Nada menor”** El Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas analizará situación de la infancia y adolescencia en Uruguay.

Trabajo infantil, explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, adopción, desvinculación de la enseñanza secundaria, maltrato en los centros de detención del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (Sirpa). Sobre éstos y otros temas deberá responder el Estado uruguayo al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (CDN), en una sesión que se realizará el 19 y 20 de enero en Ginebra.

El Espectador.com con fecha viernes 3 de octubre del 2014, **“Niña de nueve años fue víctima de abuso sexual en hogar de INAU”**

Niña de 9 años fue víctima de abuso sexual en un hogar del INAU en Shangrilá, situación que fue confirmada por el vicepresidente del INAU, Jorge Ferrando. El caso fue denunciado por la maestra de la niña en una unidad policial especializada en violencia doméstica que funciona en Colonia Nicolich.

Estos titulares extraídos de los medios de prensa, reflejan que el nuevo sistema de protección al que se apuesta no se encuentra aún consolidado, llevando a continuas vulneraciones de derechos esenciales de la infancia que se dan en el propio sistema de protección. Por lo tanto, estas dificultades que observamos diariamente, reafirma la importancia de poner este tipo de problemáticas sobre la mesa, ya que dan cuenta de una falla del sistema de protección dentro del cual desarrollamos nuestra práctica profesional. No podemos mirar hacia un costado ya que como operadores del sistema estamos siendo partícipes de este tipo de vulneraciones.

Marco teórico:

Las situaciones de riesgo social a la que se enfrentan NNA y sus familias, constituyen el punto de partida de una problemática que hasta ahora se ha abordado desde el Estado, con una casi única estrategia que es la separación de los/as menores de su familia de origen. Asoma una tímida intención de intervenir en la prevención de estas situaciones, pero operativamente los dispositivos con los que cuenta nuestro sistema de protección, se ven desbordados y aún no se ha puesto en ellos el énfasis necesario.

Por otra parte, el lugar que ha adquirido la infancia a nivel nacional e internacional, nos demuestra que se está generado un cambio en cuanto a la mirada y atención de la infancia. Consideramos que este giro, produce presión para lograr una implementación de nuevos modelos de atención, basados en los derechos de niños niñas y adolescentes que son reconocidos por las leyes de nuestro país.

Este cambio, como ya lo hemos mencionado anteriormente representa el pasaje del NNA de ser objeto de protección y tutela a un sujeto de derechos el cuál es un actor fundamental en la construcción de su propia historia de vida y proyectos de futuro. Teóricamente se intenta reconocer ciertas atribuciones y derechos que no se encontraban contemplados en el modelo anterior por no tener la capacidad de decisión y por ser considerado además propiedad de los adultos.

Considerando el artículo 5 del Código de la Niñez y Adolescencia (en adelante CNA) que plantea que “la familia es el ámbito privilegiado para el crecimiento y desarrollo integral de todo NNA”, se ha marcado especial importancia en lo que plantea este artículo. Teniendo en cuenta que la permanencia de estos NNA en sus familias es uno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta cuando se genera una intervención ante situaciones de riesgo y vulneración.

En este sentido, se han llevado a cabo múltiples intentos por iniciativa de diferentes organismos internacionales y movimientos de la sociedad civil en hacer hincapié, de que la familia debe ser considerado como un ámbito de protección fundamental, por lo tanto este aspecto debe considerado como esencial al momento de decidir la separación de un NNA de su familia, medida que sólo debe ser tomada excepcionalmente ante situaciones de riesgos graves.

En el CNA, así como en la mayoría de las legislaciones internacionales, se ha hecho especial hincapié en que la familia es el principal lugar donde deben

permanecer estos niños. En este sentido, es obligación de los Estados velar por el bienestar moral y material de las familias (art. 40 de la Constitución de la República).

Por lo tanto, el Estado deberá proponer políticas sociales destinadas a la protección de las familias, en este sentido se puede resaltar, que la pobreza no debe ser considerado como impedimento para que estas familias puedan asumir el cuidado de sus hijos.

Isabel Ortiz (2007) define a la política social como un instrumento utilizado por los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales.

Define además a la política social en términos de servicios sociales dentro de los que se puede identificar a la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, su alcance es mucho más amplio ya que incluye distribución, protección y justicia social. La política social incorpora las necesidades de los ciudadanos así como su voz en todos los sectores.

Se caracteriza, además, por ser instrumental, esto quiere decir, que ha sido utilizada por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos.

Si nos remitimos a los antecedentes recientes de la política social, observamos que durante las décadas de los ochenta y noventa, la política social se caracterizó por ser meramente asistencialista, centrada en proporcionar asistencia social y servicios básicos, completamente insuficiente para lograr un desarrollo social y económico equilibrado. En este sentido, la política social era considerada “residual”. En consecuencia, tenían como función mitigar los efectos no deseados del cambio económico. Este enfoque “residual” y asistencialista, que ha prevalecido durante más de dos décadas, ha terminado acrecentando las tensiones sociales y el malestar político en un gran número de países (Ortiz, I. 2007:7)

En esta misma línea, la autora plantea que los programas de ajuste estructural lanzados tras la crisis de la deuda de 1982 redujeron drásticamente los gastos sociales. Tras haber sido reducidas a la más mínima expresión, las políticas sociales se volvieron a reconsiderar a finales de los años noventa, con una renovada atención a las estrategias de reducción de pobreza. Incluso entonces, éstas fueron tratadas como marginales donde se establecieron algunas redes mínimas de asistencia social en tiempos de crisis económica. Ya a comienzos del siglo XXI, ha surgido un consenso respecto a que la política social es parte de las funciones primarias del Estado, y supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para

cubrir los fallos del mercado. Las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden, por el contrario, promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países, y facilitar la superación de conflictos. Constituyen una parte esencial de cualquier Estrategia Nacional de Desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social (Ortiz, I. 2007: 8).

Considerando lo expuesto anteriormente, nuestro país se ha caracterizado por operar de esta misma forma. Es decir, la implementación de políticas sociales destinadas a atender aquellas situaciones problemáticas de la población de forma residual, donde el gasto público se invierte en producir servicios básicos que se otorgan como subsidios públicos.

Estas políticas plantean una intervención que puede ser de corto, mediano o largo plazo, dependiendo de la problemática o situación de que se trate.

Volviendo al tema que nos compete, consideramos que algunas de las políticas sociales que se implementan, en cierta forma no están debidamente aprovechadas ya que aún hay un gran deber no solo en lo que refiere a la infancia, sino también a las familias en cuanto a una efectiva protección de sus derechos y necesidades. Las políticas sociales pretenden atender problemáticas puntuales que no abordan las problemáticas con el fin de erradicarlas, quedando muchas de éstas inconclusas por falta de recursos y discusión para su implementación.

Consideramos que en lo que refiere a las políticas de infancia con motivos de protección deberían enfocarse principalmente al fortalecimiento de las familias o referentes familiares, con el fin de disminuir o anular factores de riesgo que llevan a una vulneración de derechos, por parte de las familias y que terminan con una desvinculación de estos niños, muchas veces innecesaria. Aun hoy, habiéndose incorporado esta nueva mirada con nuevas inquietudes y preocupaciones no se observan mejoras sustanciales en el sistema de protección. Aún se sigue observando un escaso trabajo de enfoque familiar para vencer esta dificultad.

Un estudio realizado por el Fondo Internacional de Emergencia para la Infancia de Naciones Unidas¹ denominado "Internados", sostiene que nuestro país tiene el mayor índice de internación de NNA en la región, más aún que Brasil y Argentina. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo", detalla que en nuestro país 409 por cada

¹ En adelante UNICEF

100 mil niños están internados. Esto representa, en proporción, unas 7 veces más que en Brasil y 4 más que en Argentina.

Si bien en nuestro país no hay una base de datos donde se pueda obtener información de todos los niños, niñas y adolescentes en instituciones de protección, puede llegarse a una aproximación sobre este fenómeno, teniendo en cuenta a la población atendida por el INAU según la modalidad de atención. En el año 2012 se registra un total de 3571 NNA en esta situación. Se destaca que estas cifras no contemplan algunas situaciones, como, por ejemplo, la institucionalización en dependencias de salud o en dependencias terapéuticas de NNA que no son atendidos por INAU, o aquellas situaciones de instituciones residenciales privadas con niños internados por razones de protección que no reciben financiación de INAU. (UNICEF, 2013:25).

Teniendo en cuenta lo planteado anteriormente, en nuestro país se viene discutiendo fuertemente la institucionalización de NNA ya que preocupa la cantidad de niños que se encuentran en esta situación (UNICEF, 2013: 10).

Este alto índice de internación es típico de la mayoría de los países de América Latina donde no se priorizan las intervenciones familiares, lo que termina perjudicando notablemente el derecho de NNA a vivir con sus familias o en un entorno familiar protector acorde a las necesidades y derechos de éstos.

Es visible que cuando se producen estas situaciones, tampoco se generan estrategias de mantenimiento y fortalecimiento del vínculo, generalmente cuando se produce la separación de los menores de su familia de origen, esta medida, de cierta forma no hace hincapié en lo establecido en el CNA: “en el caso en que se lleve a cabo la separación de la familia de origen los NNA tienen derecho a mantener contacto con ambos padres regularmente siempre y cuando esto no sea perjudicial para estos. Los niños, van quedando a merced de las instituciones llevándolos a largas permanencias sin haber intentado revertir las condiciones que originó dicha situación.

Se va perdiendo así el vínculo con los integrantes de la familia y especialmente se le está negando en definitiva la posibilidad de volver a reintegrarse a su familia de origen u otros familiares.

Tenemos la convicción de que fortaleciendo el trabajo con las familias se puede disminuir las problemáticas que originaron la necesidad de una intervención estatal con el fin de separar a los NNA de sus familias. No podemos dejar de tener en cuenta

que la mayoría de las problemáticas que involucran a las familias en nuestro país son estructurales que responden a una historia que va desde los inicios de la República, lo cual vemos plasmado en la Historia de la Sensibilidad de José P. Barrán. Donde ya se identificaban serias dificultades con respecto a las familias que derivaban en una intervención estatal, utilizando como medida de protección la internación de NNA en orfanatos, hospicios y posteriormente en instituciones estatales.

En los últimos años aunque se trate de procesos que se vienen dando lentamente, se han logrado algunos avances sumamente significativos. Dentro de estos se destaca la aprobación de ley 18.590² (2009), que modifican algunos artículos de la ley 17.823³ (2004) del Código de la Niñez y Adolescencia relativos a la adopción, que permite agilizar algunos procesos, así como permite esclarecer algunos artículos imponiendo la reducción de permanencia de los niños menores de 7 años . Otro de los avances tiene que ver con la implementación por parte del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay de nuevas modalidades de Alternativa Familiar que pretende reducir significativamente el número de niños, niñas y adolescentes que viven en modalidades de internación 24 horas atendiendo a esta necesidad de reducir significativamente el número de NNA que se encuentran albergados en instituciones (UNICEF, 2013: 10).

Estas nuevas alternativas que se vienen planteando, dan cuenta de la preocupación que se da a nivel Estatal e internacional sobre este tema que busca dar respuesta a través de la implementación de políticas destinadas a la protección de la infancia en el Uruguay, con el propósito de reducir significativamente el número de niños en instituciones del Estado y de la Sociedad Civil, considerando que el tipo de medida que lleva a los NNA a permanecer en instituciones se utilizan como práctica común y no como medida excepcional como se establece en la legislación nacional, lo que a la larga producen graves daños en el desarrollo futuro de éstos.

En el presente trabajo nos aproximamos al abordaje de la temática haciendo un pantallazo a nivel general con respecto a los modelos de protección a nivel internacional, centrandó el análisis en el Uruguay. El material utilizado mayoritariamente para este trabajo se basa en documentaciones y estudios realizados por UNICEF, la Comisión Económica para América Latina (en adelante CEPAL), entre otros.

² Ley 18.590 (2009) "Código de la Niñez y Adolescencia" Se modifican disposiciones relativas a la adopción.

³ Ley 17.523 (2004) "Código de la Niñez y Adolescencia"

Preguntas de investigación:

¿El sistema de protección con el que cuenta nuestro país ha evolucionado en consonancia con las exigencias de un sistema respetuoso y garante de los derechos de la infancia?

¿Desde qué lugar debe pararse un operador social cuando las instituciones sociales en las cuales se desempeña se encuentran operando con el viejo sistema de protección?

¿Nuestro país va acompañando los cambios internacionales en la propuesta de trabajar en un marco de derechos de protección integral?

¿Ha habido cambios significativos en el modelo de protección?

Objetivo General:

- Indagar sobre las transformaciones en los modelos de protección y el papel que en ellas ha jugado la familia, el Estado, el enfoque de derechos y el marco jurídico.

Objetivos Específicos:

1. Indagar sobre los principales paradigmas que hacen referencia a la protección a la infancia: paradigma situación irregular, paradigma de protección integral.
2. Conocer los cambios que se han generado en los modelos de atención a la infancia.
3. Indagar cómo estos cambios han repercutido en los modelos de protección en el Uruguay.
4. Indagar sobre los modelos de protección a la infancia en el Uruguay en relación a la nueva concepción del sujeto de derecho.

Metodología:

En cuanto a los aspectos metodológicos, este trabajo, se basó en la metodología de corte cualitativo.

Se llevó adelante mediante un análisis bibliográfico, a través de artículos de prensa y de documentos e informes que permitan un enriquecimiento del tema que se ha elegido para desarrollar. Se realizaron, además, entrevistas semi estructuradas a informantes calificados en este tema, que puedan aportar información y conocimiento sobre su desarrollo profesional en algunas instituciones que cumplen la función de garantizar los derechos y brindar protección a la infancia y adolescencia en nuestro país.

Miguel Valles plantea que la investigación documental se basa en la recolección de datos que provienen de documentos recogidos en archivos (oficiales o privados). Estos documentos pueden ser de todo tipo y no necesariamente se debe corresponder a aquellos que se han utilizado para elaborar una investigación. Este tipo de herramienta de investigación ha sido muy utilizada por los fundadores de la disciplina sociológica, entre ellos Marx (Valles 1999:109-110).

Para llevar a cabo un problema de investigación es imprescindible utilizar la historia como fuente de información para una formulación correcta de este. De este modo se podrá ampliar el campo de observación que permita captar el significado de lo que se trata comprender y explicar (Valles, 1999:111).

Es de destacar que los tres ingredientes metodológicos principales de la investigación social son la documentación, la observación y la conversación (entrevista) (Valles, M. 1999: 119).

A partir de la recolección de datos e información se realizó un paralelismo entre los paradigmas planteados que permitieron contestar las preguntas de investigación planteadas, así como responder a los objetivos de dicho trabajo monográfico.

Capítulo 1.

Para profundizar en la temática elegida resulta sumamente interesante exponer las diferentes situaciones que llevaron a una modificación en los modelos de atención a la infancia, reconociendo como momento clave para este proceso la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN). Para esto se hará referencia a los cambios de paradigmas que consiste en el pasaje del niño objeto a sujeto de derecho.

1.1 El marco normativo internacional en los modelos de protección...

En lo que respecta al marco normativo de protección a la infancia nos encontramos con una serie de declaraciones que fueron surgiendo a nivel internacional que promovieron la protección de derechos fundamentales, dentro de estas haciendo referencia lo expuesto por O'Donnell encontramos la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, las Declaraciones de 1923 y 1959 sobre los Derechos del Niño, y los Pactos internacionales sobre los Derechos Civiles y Políticos y sobre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales de 1966. Además se cuenta con la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado, de 1974; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (más conocidas como "Reglas de Beijing") de 1985; y la Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y al Bienestar de los Niños con particular referencia a la Adopción y la colocación en Hogares de Guarda en los Planos Nacional e Internacional, de 1986 (O'Donnell, s/d: 2,3).

Todas estas iniciativas permitieron la formación de un nuevo documento que se enfocara directamente en la situación de la infancia hasta ese momento y acaparara los derechos esenciales para una atención integral.

Daniel O'Donnell , plantea, que la iniciativa de elaborar este tipo de instrumento fue presentado a la Asamblea General en 1978 por Polonia, que pretendió que la aprobación de la CDN coincidiera con la celebración del Año Internacional del Niño, en 1979. Dada la magnitud y complejidad de la tarea, después de 10 años de reflexión,

consultas, debate y negociaciones, esta pudo concretarse recién en 1989 (O'Donnell s/d: 3).

Este nuevo marco de derecho que plantea la Convención lleva a su vez a un cambio de paradigma, que pretende ver la infancia desde otra perspectiva dejando a un lado el sistema tutelar al que respondía la situación del niño.

Con la aprobación de la CDN hay una transformación en cuanto a su concepción, donde se pasa de ver a un niño como objeto de derecho a recibir una protección especial con una amplia gama de derechos y libertades. Aquí se le reconoce como titular de toda la gama de derechos humanos tanto a los NNA como para los adultos. Además se establece un Comité Internacional de Expertos especializados en los derechos del niño, con nuevas competencias para la promoción de tales derechos". (O'Donnell, D. s/d: 1).

De esta forma, se irá produciendo una especialización del derecho en materia de infancia que busca la igualdad de derechos entre niños y adultos reconociendo especialmente su especificidad.

1.2 La Convención sobre los Derechos del Niño y la construcción de un nuevo paradigma.

La Convención es uno de los tratados más importantes a nivel de la infancia aprobado por Naciones Unidas, donde se hace énfasis en que los niños cuentan con los mismos derechos que los adultos, haciendo hincapié en que por su condición de seres en formación se les reconoce una condición especial por no haber alcanzado el pleno desarrollo físico y mental, por lo que requieren de protección especial.

Este es el primer tratado a nivel internacional que reúne tanto los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. La Convención está compuesta por un conjunto de normas que apuntan a la protección de la infancia y los derechos del niño. Consta de 54 artículos que consagran el derecho a la protección de la sociedad y el gobierno, el derecho de las personas menores de 18 años a desarrollarse en medios seguros y a participar activamente en la sociedad.

Ésta ha sido adoptada por 180 países de todo el mundo. Los Estados que la han ratificado asumen el compromiso a nivel internacional de cumplirla así como disponer de todos los recursos necesarios para una adecuada implementación. Por lo

tanto, se comprometen a adecuar su marco normativo a los principios que establece esta Convención, así como destinar todos los esfuerzos que sean necesarios para lograr que cada niño goce plenamente de sus derechos.

Por lo tanto, tiene como fin orientar y limitar a los Estados partes y a la vez le impone deberes que suponen la creación de las condiciones jurídicas, institucionales, sociales y económicas para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en ella.

Alejandro Morlachetti plantea que cuando los Estados asumen este tipo de compromiso se ven obligados a adoptar medidas legislativas y políticas que son necesarias para que estos derechos proclamados sean efectivos. Es por esto, que después de la ratificación de la CDN la mayoría de los países de América Latina han hecho cambios en su legislación para proteger mejor los derechos de la niñez, incluso adoptando códigos integrales de protección de la niñez y la adolescencia. En general, estas nuevas legislaciones y códigos incluyen la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral de la Infancia (en adelante SNPI) (Morlachetti, A. 2013: 7).

Esto quiere decir, que los países que han ratificado la Convención están obligados a adoptar las medidas necesarias para una efectiva protección de sus derechos adecuando su sistema de protección.

1.3 El niño en “situación irregular”:

Mary Beloff plantea que desde la teoría, “se ha sostenido que las leyes que regulaban la situación de la infancia y la juventud con anterioridad a la Convención Internacional pertenecen a lo que se ha dado en llamar la “doctrina de la situación irregular”. Estas leyes conciben a los niños y a los jóvenes como objetos de protección a partir de una definición negativa de estos actores sociales” (UNICEF “Justicia y Derecho” 1999: 13).

En este sentido se hará alusión a una definición utilizada por el Instituto Interamericano del niño que define a la doctrina de situación irregular como: “aquella en la que se encuentra un menor tanto cuando ha incurrido en un hecho antisocial, como cuando se encuentra en estado de peligro, abandono material o moralmente, o padece un déficit físico o mental. Dícese también de los menores que no reciben el

tratamiento, la educación y los cuidados que corresponden a sus individualidades” (Calderón B. 2008) ⁴

Haciendo referencia a este paradigma, los NNA, eran tratados por la doctrina como objetos de protección y tutela. Una de las características fundamentales de este sistema, era la falta de reconocimiento de NNA con derechos propios que hacen al ser humano. El Estado concibe al NNA como objeto de protección y tutela considerando al niño como incapaz de tomar decisiones sobre su vida.

Durante mucho tiempo, NNA fueron tratados de la misma forma legal que los adultos sin distinguir si el delito era cometido por un adulto o un niño, de esta forma, todas las violaciones a la ley penal eran sancionadas de la misma manera. El límite para la imputabilidad se estableció a los 9 años, aquellos que superaban dicha edad eran privados de su libertad. (Calderón B. 2008) ⁵

Ya a fines del siglo XIX comienzan a surgir movimientos reformistas a favor de separar el derecho penal de los NNA del de los adultos, considerando una propuesta jurídica diferente para los menores donde se les brindara un tratamiento exclusivo para este tipo de población.

Con estas ideas proteccionistas, se busca ampliar las medidas de protección para aquellos NNA que se encontraban en situación de abandono, de riesgo, o en situación de vulneración, considerando en definitiva que estos factores podía desencadenar futuras desviaciones o ser causa de comportamientos delictivos. Es en este contexto que surge la doctrina a la que se le dio el nombre de “situación irregular”. Que pretende una ampliación de protección hacia estos grupos identificados como de riesgo.

La Doctrina de situación irregular, incorporó una serie de reformas donde se le exigía a los Estados la protección del niño y la reeducación para aquellos niños que transgredían la ley penal, así como aquellos que se encontraban en situación de abandono. Se consideraba que estos últimos representaban un peligro social, por lo que debía tomarse medidas de prevención y control por parte del Estado.

⁴ Calderón Beltrán, J. (2008). *Escribiendo Derecho* [online] Disponible en: <<http://escribiendoderecho.blogspot.com/2008/11/de-la-doctrina-de-la-situacin-irregular.html>> [acceso 12/12/2014].

⁵ Calderón Beltrán, J. (2008). *Escribiendo Derecho* [online] Disponible en: <<http://escribiendoderecho.blogspot.com/2008/11/de-la-doctrina-de-la-situacin-irregular.html>> [acceso 12/12/2014].

Mary Brloff plantea que de este modo se va instalando la categoría del “menor abandonado y/o delincuente” y se “inventa” la delincuencia juvenil. Se relaciona este punto con la “profecía auto-cumplida”: si se trata a una persona como delincuente aun cuando no haya cometido delito es probable que exitosamente se le pegue esa etiqueta de “desviado” y que, en el futuro, efectivamente lleve a cabo conductas criminales (UNICEF, Justicia y derechos 1999:15).

Dentro de los NNA que se consideraban en situación de abandono estaban aquellos que no tenían a sus padres, ya sea por abandono propiamente dicho, como aquellos huérfanos, así como los que se encontraban en situaciones generadas por la pobreza del grupo familiar, situaciones que derivaban en la separación del niño de sus familias.

En este modelo, sólo se contempla a aquellos niños más vulnerables, es decir a aquellos que se encuentran en situaciones de pobreza, precariedad, de abandono, en conflicto con la ley. Surge el término de “menor” para calificar a este tipo de población que se encontraba en riesgo, donde eran etiquetados y juzgados con los mismos criterios y consideraciones. Se intenta dar una solución mediante una respuesta estrictamente judicial.

La niñez y adolescencia, fueron entendidas como etapas de la vida del ser humano previas a su madurez, a las que la ley debía asignarles una condición jurídica especial denominada “minoridad” (Calderón B. 2008)

En este sistema, es el “menor” quien está en situación irregular; son sus condiciones personales, familiares y sociales las que lo convierten en un “menor en situación irregular” y por eso es objeto de intervenciones estatales coactivas tanto él como su familia (UNICEF, Justicia y derecho, 1999:15)

Frente a estas situaciones, el juez tomaba decisiones sin tener en cuenta el testimonio de NNA y sin tener en cuenta la voluntad de los padres.

La función que el juez asume, es paternalista, interviniendo en situaciones de desprotección, desamparo, abandono, así como en situaciones conflicto con la ley penal. Como se mencionó anteriormente, el modelo no distingue entre NNA en situación de desprotección o abandono y entre aquellos en conflicto con la ley penal, donde el magistrado puede tomar soluciones similares frente a situaciones sumamente diferentes. Para dar respuesta a esta situación se toma como medida indiscriminada la internación en hogares de guarda por tiempo indeterminado.

El juez interviene cuando considera que hay una situación de “peligro moral o material”, en este sentido, está calificado para tomar las medidas que crea conveniente para el NNA.

Se justifica la idea del tratamiento, resocialización o neutralización y de la defensa de la sociedad frente a los peligrosos.

Para la doctrina de la situación irregular las llamadas leyes de protección de los niños por parte del Estado sólo plantean su protección a través de la regulación de los organismos judiciales (juzgados de menores) y administrativos centralizados (áreas de minoridad).

En este sistema de protección, NNA no tenían la capacidad para opinar, eran los adultos los únicos calificados para tomar decisiones sobre aquello que se consideraba era mejor para ellos. En este sentido, NNA no eran consultados ni informados en aquellos temas o aspectos que los involucran. Se plantea una visión del niño como propiedad de los adultos con la potestad de decidir y corregirlos como crean conveniente.

Mary Beloff plantea que “el sistema de la situación irregular entró en crisis en la década del '60 en los Estados Unidos y en la década de los '80 a nivel de la comunidad internacional. Con la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1989, se cerró el ciclo iniciado casi un siglo atrás con el movimiento de los “Salvadores del Niño” que concebía la protección en términos segregativos, y se inauguró la etapa de la protección integral de los derechos de la infancia”. (UNICEF, Justicia y derechos 1999: 16).

A partir de este momento, recién se re considera la forma de actuar por parte de los adultos con respecto a la infancia reconociendo que ésta debía tener un trato preferencial donde fueran reconocidos sus derechos.

1.4 La infancia: hacia un nuevo marco de derechos...

El año 1989 es considerado como el momento histórico en que la infancia va a ser vista desde otra perspectiva. La piedra fundamental para este cambio fue la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) ratificada por 180 países del mundo con la excepción de unos pocos: Estados Unidos, Somalia, Sudan del Sur.

En el caso de Estados Unidos, a pesar de haber firmado la Convención sobre los Derechos del Niño el 16 de febrero de 1995, siguen sin estar sujetos a ella hasta el día de hoy. Este no ha ratificado la Convención porque ciertos Estados desean reservarse el derecho a dictar pena de muerte a menores de edad. Hasta el año 2005, la Corte Suprema de Estados Unidos sostuvo que era constitucional que los gobiernos estatales ejecutaran niños.

El caso de Somalia la situación es bastante diferente. Este país aún no ha ratificado la Convención debido a su inestabilidad política, y por ende, a la ausencia de estructuras administrativas y políticas sólidas capaces de llevar a cabo tal compromiso de forma representativa para toda la nación. Aún así, firmó la convención el 9 de mayo del 2002.

Desde el 9 de julio del 2011, Sudán del Sur se constituyó en el Estado número 193. Recién constituido, por lo que aún no ha firmado o ratificado la convención.⁶

A partir de la aprobación de la CDN se da un cambio de concepción, visión y creencias con respecto a lo que NNA son y necesitan.

En este sentido, podemos afirmar, que con la aprobación de la CDN asistimos a un cambio de paradigma, donde los NNA ya no son vistos como objetos de protección a quienes había que tutelar y cuidar, sino que son sujetos plenos de derechos como los adultos con capacidades que les permite decidir activamente sobre aquellos aspectos que los involucran.

1.4.1 Protección integral de la infancia

La doctrina de protección integral surge en el marco de Derechos humanos, donde se intenta dejar atrás la doctrina de situación irregular la cual estuvo establecida por más de cien años. Esta significó establecer un nuevo paradigma en el tratamiento de los derechos humanos que lograra establecer ciertas garantías para aquellos que por encontrarse en un plano desigual que los adultos, eran víctimas de conductas abusivas por parte de éstos por ser considerados como objetos de su propiedad.

Con la aprobación de la CDN, surge uno de los más grandes aportes en materia de derechos a nivel internacional que hacen a la doctrina de protección

⁶ Información extraída disponible en: <http://www.humanium.org/es/signatarios-convencion/>

integral basándose en una serie de garantías que el Estado debe proporcionar a la población infantil que se encuentra dentro de su territorio.

Esto surge a través de una serie de acuerdos que se dan en el plano internacional, donde se propone a los Estado la implementación de políticas públicas orientadas a brindar una mejor atención a la infancia.

A partir de la Convención se reconoce a la infancia y adolescencia los mismos derechos que a las personas adultas, así como derechos propios que hacen referencia a su condición como personas que aún no han alcanzado la plenitud de su desarrollo físico y mental. En este sentido, la doctrina de protección integral reconoce que el niño por su condición de ser humano en desarrollo requiere que se le reconozca una protección especial que atienda a su naturaleza de debilidad, de vulnerabilidad, a su vez se le brinda la calidad de sujeto de derechos y deberes.

La Doctrina de la Protección Integral se basa especialmente en los Principios de la CDN que pone de manifiesto algunos aspectos centrales en los cuales no podemos dejar de pensar cuando nos referimos a la situación de la infancia en un marco de derechos.

Uno de los principios más importantes que debemos reconocer y que hay quienes lo consideran el más importante de todos, refiere al interés superior del niño. Éste debe ser tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones y acciones que serán llevadas a cabo para preservar y promover el desarrollo de NNA ya sea en lo físico, psicológico, educativo, cultural, moral, espiritual y social, sin ningún tipo de discriminación.

Citando a O'Donnell, la doctrina de protección integral se construye sobre tres bases fundamentales: el niño como sujeto de derechos, el derecho de protección especial, y el derecho a condiciones de vida que permitan su desarrollo integral" (En Calderón B. 2008).

Al considerar al niño como sujeto de derechos, se lo considera capaz de ejercer derechos fundamentales, sin importar su edad, sexo, condición social, raza, edad, etc.

Uno de los cambios fundamentales que se da con esta nueva concepción del NNA es que se deja a un lado el término "menor" utilizado anteriormente, para regirse por el de niño.

Con respecto al plano jurídico, se produjo una separación entre el menor infractor de la ley penal y aquel niño que se encontraba en situación de abandono o de riesgo, otorgándose tratamientos diferentes para cada situación.

En este sentido, se estableció un grado de responsabilidad para aquellos NNA que violen la ley considerando la edad, la comprensión del hecho delictivo, así como el grado de madurez, etc.

En esta misma línea, se estableció la medida privativa de libertad como último recurso, planteando medidas alternativas o ambulatorias. Estas se establecerán de acuerdo a la gravedad del delito, donde se tomarán diferentes medidas alternativas a la internación, que son más bien de carácter socioeducativo (amonestación, trabajo solidario, obligación de reparar el daño, libertad asistida) con revisión periódica y con plazos establecidos.

Dado el caso en que no se pueda contemplar algunas de las alternativas mencionadas anteriormente, y considerando la gravedad del hecho, se dispondrá una medida cautelar considerando el menor tiempo posible del infractor privado de libertad.

A su vez esta doctrina plantea que jamás se podrá separar a los NNA de sus familias por situaciones de pobreza, el Estado es quien debe asumir la responsabilidad de garantizarle a éstas el derecho de permanencia del niño a través de la implementación de programas y políticas. Ya sea de salud, vivienda, educación o acceso a servicios que contemple a aquellas familias que no cuenten con los recursos necesarios para satisfacer estas necesidades básicas.

Para O'Donnell, el concepto de protección integral implica un rechazo del concepto tutelar de protección, en el cuál la principal medida de protección era la separación del niño de su entorno familiar, por considerar a los padres como amenaza para el bienestar del niño (En Calderón B. 2008).

Con la aplicación de esta nueva doctrina de protección integral, podemos decir, que se apunta al debate y la reflexión con los NNA, ya no se pretende imponer desde el Estado u otras organizaciones aquellas medidas que se crean más convenientes. Se considera fundamental, reconocer el rol de padres y adultos como guías fundamentales que son quienes en definitiva van a acompañar a NNA en este proceso de seres en construcción cumpliendo la función de educadores y referentes.

Desde esta nueva perspectiva se propone dar el paso de la "propiedad privada" de NNA a la "responsabilidad" con respecto a ellos y ellas. Así mismo, propone

establecer con ellos relaciones horizontales, en las que NNA se tomen en participantes activos de su vida, su destino.

En palabras de Daniel O'Donnell, la Convención atribuye una gran importancia al principio de unidad familiar y a la responsabilidad conjunta de la familia y el estado en la protección de los derechos del niño, al tiempo que realiza un significativo aporte a la legislación sobre derechos humanos al definir el contenido de los derechos de la familia, describiendo al detalle la red de derechos y deberes que interrelacionan al niño, la familia y el Estado (En Calderón B. 2008).

Esto significa, que hay una co- responsabilidad entre el Estado y la familia que se encuentra definida por la Convención que busca definir una serie de derechos que deben ser contemplados, poniendo a la familia en un lugar central de responsabilidad para que esto se lleve a cabo.

Capítulo 2

A raíz del cambio de paradigma donde el niño pasa de ser un objeto a un sujeto de derechos va a cambiar el papel del Estado y el de la familia. Por lo tanto, se expondrá la situación del Estado y de las familias antes y después de esta nueva concepción.

En este sentido se planteará la evolución de los sistemas de protección que va desde la permanencia de NNA en hospicios, orfanatos, organizaciones filántropos, entre otros, hasta que se fue dando el proceso de secularización entre la iglesia y el Estado y comenzaron a surgir las organizaciones civiles y otras instituciones que se fueron ocupando de la infancia.

2.1 El papel del Estado en el sistema de protección

En primer lugar, para adentrarnos en este tema, no podemos dejar de hacer referencia a lo que se entiende por protección a la infancia:

Tomás Merin Cañada (s/d) en el III Congreso Estatal sobre Infancia Maltratada hace referencia al concepto de protección a la infancia, donde se plantea que éste ha sufrido importantes modificaciones a través de la historia, lo que ha sido acompañado con la evolución de las propias sociedades ...no sólo ha habido una evolución del concepto de protección a la infancia sino también el de su finalidad, con lo cual llevó a comprender que en cada momento histórico los servicios a ofrecer a esta población infantil con motivos de protección fueran diferentes según la época de la que se trate. Es así, que se va produciendo paulatinamente, un paso sumamente importante, que tiene que ver con el paso del concepto de institución al de sistema, entendiendo éste como un conjunto de recursos sistemáticamente organizados y capacitados para ofrecer diferentes respuestas a diversas situaciones (Cañada, T. s/d: 25).

Lo que el autor plantea en este sentido, es que a medida que las sociedades van evolucionando, de la misma manera van cambiando las concepciones acerca de la infancia y su forma de protección.

Dice además, que la comprensión y expresión de la protección de la infancia va a depender en definitiva del papel que van a tener NNA en relación al propio sistema, jugando un papel importante la intencionalidad de los operadores que son quienes determinan la metodología así como la eficacia del sistema, y coloca al menor en

situación de objeto o sujeto de protección. Por lo tanto, el papel que tenga el NNA dentro del sistema de protección, quedará especialmente relacionado con el reconocimiento de sus derechos (Cañada, T. s/d: 25).

Esto refiere especialmente, a que el lugar que tenga la infancia dentro del marco de derechos va a corresponder especialmente al lugar que se le dé dentro de las políticas sociales ya sea ubicándolo como sujeto u objeto de protección.

El autor nos dice, que aún hoy pueden converger ambos paradigmas ya que estamos hablando de que se viene dando un proceso sumamente lento. Esto trae como consecuencia la superposición del modelo anterior con la nueva forma de atención que convive en un mismo entorno. De todas formas, los operadores sociales sin duda tienen gran responsabilidad en permitir que esto se dé de una forma y no de otra.

2.1.1 El papel del estado antes del nuevo paradigma

Como se mencionó anteriormente, la concepción de la infancia se ha ido modificando conforme van evolucionando las sociedades y con ello la participación del estado en las políticas públicas y especialmente en los sistemas de protección infantil.

Si hacemos un breve recorrido histórico sobre las primeras respuestas a situaciones de abandono y orfandad de NNA en el mundo occidental tendríamos que referirnos al siglo XII cuando comienza a darse un fenómeno masivo de orfandad y abandono, es así como surge la necesidad de implementar medidas preventivas como una forma de ejercer control sobre aquellos niños que eran considerados “irregulares, peligrosos y socialmente desadaptados”.

En este sentido, Carmen Sanchidrán y Francisco Martín Zúñiga (2009), plantean: que “durante varios siglos la iglesia fue quien se ocupó de los niños sin familia, que incluso en instituciones de protección sufrían altas tasas de mortalidad. La razón de confinar a los niños pobres abandonados en instituciones, desde el siglo XII, fue la necesidad de educarlos moral y religiosamente y convertirlos en brazos útiles a sí mismos y al Estado a través del trabajo obligatorio en los talleres propios de las instituciones asilares” (Sanchidrán C. Zúñiga M. 2009: 124⁷).

⁷http://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/37087/09%20ProteccionYReeducacionDel_aInfanciaAbandonada.pdf?sequence=1 [acceso agosto 2014]

Con la evolución de algunas sociedades se fueron dando algunos cambios a nivel social, que trajo para algunos ciertas mejoras en cuanto a la situación económica. Pero para otros trajo como consecuencia un aumento de la segregación de clases, donde se fueron configurando nuevas formas de pobreza. En este nuevo contexto y atendiendo a esta nueva necesidad, se fueron planteando reformas sociales con el objetivo de proteger a los más vulnerables o sea, aquellos que se encontraban en situaciones más críticas como es la infancia, destacándose especialmente a aquellos niños peligrosos que provocaba el nuevo pauperismo.

Aquellos NNA que eran ingresados a los hospitales, orfanatos, hospicios, hogares para huérfanos, con la finalidad de brindar protección, eran socializados a través de una mínima instrucción académica donde se les enseñaba a leer, escribir y contar. Esto sin duda, les permitiría lograr cierto control y moralización, así como instrucción religiosa y aprendizaje de un oficio. (Sanchidrán C. Zúñiga M. 2009: 124)⁸

Es en este contexto, es donde de a poco va surgiendo una nueva forma de beneficencia y la asistencia social que avanza lentamente hacia la separación del Estado de las organizaciones religiosas. Estas eran las principales encargadas de dar respuestas a este tipo de problemáticas, llevando a una lenta secularización donde el Estado iba adquiriendo protagonismo. Los principales beneficiarios continuaban siendo los niños, ancianos e inválidos al igual que en siglos anteriores, que a pesar de que fueron adquiriendo un nuevo lugar en el orden social instaurado, seguían siendo al igual que las mujeres objeto de explotación como mano de obra barata y dócil, sometidas a interminables jornadas de trabajo. (Sanchidrán C. Zúñiga M. 2009: 125)

En este período la iglesia continuó con un papel protagónico en este tipo de actuación, no observándose modificaciones en cuanto a la reeducación y protección de la infancia, sino que siguieron funcionando con los modelos clásicos de encerramiento y control.

Carmen Sanchidrán y Francisco Martín Zúñiga, plantean que “el control de la conducta se basaba en tres constantes: autoridad, vigilancia continua y disciplina, con un fuerte carácter moral y religioso”.

Ya hacia fines del siglo XIX, comienza a surgir una serie de movimientos que fueron resaltando la importancia de tomar medidas especiales para la atención de la

⁸http://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/37087/09%20ProteccionYReeducacionDel_aInfanciaAbandonada.pdf?sequence=1 [acceso agosto 2014]

infancia, surge así: en el área de la pediatría, la puericultura⁹ y las corrientes paidológica¹⁰ e higienista ideas reformistas que recién van a concretarse en el siglo XX que promueven nuevas leyes e instituciones que, sin embargo, a pesar de los ideales de la época, mantuvieron muchas características de épocas anteriores. En esta época, se destaca la preocupación de los médicos y de los jueces por la infancia al vincularla con la delincuencia, la prostitución, a la trata... (Sanchidrán C. Zúñiga M. 2009: 125).

Carmen Sanchidrán y Francisco Martín Zúñiga, sostienen que “a medida que las ciudades se hacían más peligrosas, conceptos como la delincuencia juvenil, se iban perfilando, dando origen a nuevas respuestas teóricas y políticas”. (Sanchidrán C. Zúñiga M. 2009: 125).

Solo en el siglo XX se ha distinguido entre infancia y juventud en peligro y peligrosa. En este contexto, las instituciones destinadas al asilo, acogían tanto a niños huérfanos y abandonados como a menores enviados por tribunales o por sus padres para su corrección.

Como característica que se repite tras los diversos fenómenos como guerras, epidemias, periodos de hambruna, desastres climatológicos, entre otros, la historia da cuenta de que, la respuesta más utilizada para NNA en estado de riesgo o abandono ha sido la internación en modalidades de cuidado institucional hasta la mayoría de edad sin mediar otra alternativa.

Es en este período, donde la legislación de Europa, Estados Unidos y la mayoría de los países de América Latina, comienza a dar un giro en donde surgen propuestas destinadas al rescate de los niños de la corrupción moral de sus familias, de la pobreza y de la delincuencia, mediante su protección en institutos con régimen de internado.

En los años 60 con los movimientos sociales comienza a darse una serie de cambios en la mentalidad de la sociedad que van promoviendo una nueva mirada de la infancia. En este sentido se van generando las bases para una nueva concepción de la infancia y sus derechos, donde el NNA pasa a tener otro protagonismo (UNICEF, Internación de niños ¿el comienzo del fin? 2002:20).

⁹ Disciplina médica y actividad que se ocupa de prestar cuidados a los niños para su mejor desarrollo durante los primeros años de vida.

¹⁰ Ciencia que estudia todo lo relativo a la infancia y su buen desarrollo físico e intelectual

En este cambio de visión, sin duda hay una fuerte influencia del derecho internacional quien comienza a presionar para que haya un cambio sustancial con respecto al trato que tienen los NNA en el sistema de protección y en la sociedad en general.

Comienza a surgir así en estos países de Europa y América el debate sobre las libertades, derechos y garantías a favor de los niños. En este contexto comenzó a instalarse cierta incertidumbre con respecto a la internación con fines educativo-asistenciales para niños, los cuáles eran vistos más bien como mecanismos de exclusión social y en ocasiones, de privación de libertad al margen de las garantías legales. (UNICEF, Internación de niños ¿el comienzo del fin? 2002:11).

Por lo tanto, se va produciendo una transformación importante que tiene que ver con una nueva mirada de ver la infancia así como un cambio en cuanto a su atención.

Sin duda, lo preocupante es que con este modelo de protección se daban graves vulneraciones a los derechos de NNA quienes no tenían más que deberes de obediencia hacia los adultos.

2.1.2 El papel del Estado después de la CDN y las respuestas institucionales como forma de protección.

Son diversas las situaciones que han llevado a la institucionalización de algunos niños y niñas, ya sea porque sus padres o tutores han muerto, los han abandonado, o han perdido la patria potestad respecto de sus hijos. Lo preocupante de esto es que sin embargo, la mayoría de los NNA que se encuentran en instituciones de cuidado lo están por otras razones tales como la necesidad de cuidados especiales, la incapacidad temporal de los padres para cuidarlos, casos de violencia familiar o negligencia en el cuidado, o la pérdida del contacto con sus padres y familia en los casos de conflictos armados u otras situaciones de emergencia. Con este tipo de medida que lamentablemente se utiliza con frecuencia, en muchos casos, pone en peligro el rol y la presencia de los padres o referentes de los niños, llegando incluso a interrumpirla definitivamente. (UNICEF, Internación de niños ¿el comienzo del fin? 2002:7).

Es generalmente en este contexto, donde se plantea la necesidad de una intervención estatal, en aquellas familias que día a día se enfrentan a situaciones de

pobreza y desprotección social, donde NNA viven situaciones de maltrato intrafamiliar, vulneración de derechos y negligencia, que van condicionando de forma grave su desarrollo integral.

Las intervenciones que responden a este tipo de situaciones están relacionadas a la separación temporal de niño, niña o adolescente de la familia de origen, llevando a una internación compulsiva en instituciones de cuidado públicas o privadas. Este tipo de respuesta se realiza con el objetivo de “proteger” al niño de la situación que llevó a la vulneración de derechos al que fue expuesto. La falta de continuidad en el trabajo con las familias para recuperar el cuidado de estos NNA lleva a que este tipo de medida en principio transitoria, se convierta en permanente.

En este caso, para revertir este tipo de situaciones se debe apuntar a un fuerte trabajo con la familia, que es lo que generalmente se pasa por alto cuando se da una intervención. Después de haber agotado todos los recursos y posibilidades y teniendo todas las garantías de que efectivamente no sea posible reintegrar al niño a su familia, se debe abrir las posibilidades a otros referentes significativos con quienes los NNA hayan tenido o tienen un vínculo estable y significativo.

En este último tiempo ha cobrado importancia la necesidad de otorgar a aquellos niños y niñas que no cuentan con familiares o referentes significativos, la posibilidad de buscar otro tipo de alternativa, más bien de tipo familiar donde el niño tenga una atención más directa y personalizada, por lo que otra de la alternativa que debe considerarse es la adopción.

a. Adopción

Cuando ya se han agotado todas las posibilidades de vincular a estos niños que se encuentran en situación de desprotección con su familia de origen, los operadores que se encuentran trabajando dicha situación están en condiciones de solicitar la condición de adoptabilidad, para contemplar el derecho que tienen estos niños de crecer en una familia. El responsable de garantizar este derecho, es el Estado.

La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) expresa que la adopción ha sido reconocida como una medida de protección familiar y social, cuyo fin principal es dotar a un niño, niña o adolescente de una familia donde pueda desarrollarse plenamente teniendo en cuenta su interés superior”(UNICEF; CDN: 1989).

El sistema de adopciones, se encuentra regulado por la legislación nacional, muchos países cuentan con un organismo que se encarga de llevar a cabo este tipo de acciones, para atender adecuadamente este tipo de situaciones.

Por muchos años, cuando las adopciones no se encontraban reglamentadas, era común encontrarse con ciertas irregularidades que referían a robos y secuestros de bebés. Además se efectuaban engaños a madres joven o a aquellas mujeres que no podían solventar los gastos que implica la maternidad. De esta forma se creaban identidades falsas de los niños y de supuestas madres biológicas, donde se otorgaba el consentimiento para dar a su hijo en adopción.

La reglamentación de Adopciones no solo previene la sustracción, venta y tráfico de niños, sino que también buscar ofrecer garantías al niño y a la familia adoptante lo cual favorece la relación entre el niño adoptado y la nueva familia.

Aún teniendo en cuenta que se ha producido grandes avances con respecto a la regulación de las adopciones, se observan algunas dificultades en el proceso de adopción. Dentro de estas se pueden identificar extensos plazos para tomar resoluciones, las edades de los niños pueden ser un impedimento ya que cuanto más grandes hay más dificultades para que accedan a una familia, cuando hay grupos de hermanos se hace difícil que todos permanezcan con la misma familia, cuando hay vínculo con la familia de origen, las familias receptoras se niegan a este tipo de contacto. Estas dificultades, en definitiva alargan los tiempos para la definición de la situación de cientos de niños, niñas y adolescentes que aguardan una solución.

b. Acogimiento familiar

Cuando se plantean situaciones de separación de niños, niñas y adolescentes de sus familias de origen, se pone en práctica todo un sistema de protección que busca garantizar los derechos y bienestar del niño, niña o adolescente. Cuando un NNA necesita un lugar de permanencia hasta tanto se resuelva su situación se ponen en práctica los llamados “cuidados alternativos”. Dentro de éstos se pueden identificar modalidades de acogimiento que pueden ser transitorias o no, hasta tanto se logra revertir la situación que provocó la separación de su entorno familiar original. La implementación de esta medida de protección se genera ante situaciones de vulneración de derechos, situaciones de riesgo o abandono, buscando garantizar un entorno que le permita tener seguridad y protección.

No podemos dejar de tener en cuenta, que cuando se toma este tipo de medida, esta debe ser considerada como último recurso después de haber agotado todas las posibilidades en cuanto a la familia principalmente y a la comunidad posteriormente (como es por ejemplo la adopción). Hay estudios que demuestran que la separación de NNA de sus familias produce consecuencias internas negativas que pueden perjudicar notoriamente su desarrollo. Es por esto, que cuando se toma una medida de este tipo, se debe priorizar la permanencia éstos en su entorno familiar, siempre y cuando esto no ponga en riesgo el bienestar del niño.

c. Acogimiento Institucional - residencial

Estamos frente a un tipo de acogimiento que lamentablemente es el más utilizado a lo largo de la historia, por todos los países del mundo sin excepción.

A pesar de que en la actualidad hay recomendaciones por parte del Comité de los Derechos del Niño de erradicar esta forma de acogimiento, aún se siguen manteniendo números sumamente elevados en cuanto a la atención de NNA en este tipo de modalidad.

El modelo de atención institucional tradicional surge bajo la influencia de la Doctrina de la Situación Irregular. Por lo tanto había una visión que apuntaba a dar cobertura a las necesidades de “techo” y “comida” que eran consideradas como prioritarias. A su vez, no se priorizaba el trabajo con las familias, lo que llevó a una superpoblación de niños atendidos en esta modalidad, donde los niños permanecían hasta la mayoría de edad.

La modalidad de cuidado institucional tiene como característica principal que conviven un gran número de personas en un mismo espacio. El cuidado es realizado por funcionarios que cumplen horarios rotativos, llevando a que una persona se encuentra al cuidado de varias otras, sin contar con un referente estable y permanente.

La creación de internados y otras alternativas de cuidado institucional tuvo su origen después de las grandes guerras, cuando gran cantidad de NNA quedaban huérfanos y sin ningún familiar que pudiera asumir su cuidado. La necesidad principal de esta modalidad era brindar albergue y cuidado a gran cantidad de personas.

Las instituciones así planteadas brindaron una respuesta de protección necesaria y se tomaron en un modelo que posteriormente fue alta y ampliamente

replicado para brindar respuesta a niños que por distintos motivos no podían continuar viviendo con sus familias.

Las críticas más frecuentes que recibe este tipo de modelo tiene que ver con los NNA institucionalizados en esta modalidad prácticamente no salen del predio institucional habiendo un casi nulo contacto con la comunidad y especialmente con otros niños que no se encuentren en la misma situación. Muchas veces la lógica institucional es sumamente rígida con pautas de convivencia bien estructuradas, con prácticas no muy convencionales. El cuidado que se brinda no es individualizado, sino masificado, hay una ausencia del trabajo con las familias lo que lleva a una desvinculación definitiva entre estos. Además con el paso del tiempo comienzan a despertarse en estos niños conductas antisociales con repercusiones sumamente negativas para el bienestar y desarrollo del niño lo que termina en una sobre medicación por trastornos que tienen que ver con la misma institucionalización.

2.2 El papel de la familia

Entre las principales transformaciones en los modelos de protección, tenemos como eje central las transformaciones en el papel de las familias dentro de éste.

Uno de los principios fundamentales inspirados en la Convención de los Derechos del Niño, es el derecho de todo niño, niña y adolescente a vivir y desarrollarse en una familia.

Haciendo hincapié en las Directrices de Naciones Unidas sobre el Cuidado Alternativo de Niños (2009), en esta se establece como orientaciones generales a la familia como espacio fundamental en el cual los NNA deben crecer. La familia es considerada como el medio natural fundamental para que el niño crezca y se le brinde protección y cuidado. Ante situaciones de dificultad en la familia de origen se debe promover el apoyo a las mismas y no optar por la separación del NNA de su núcleo familiar originario, solo cuando no haya otra alternativa. Todas las decisiones, iniciativas y soluciones comprendidas en el ámbito de aplicación de las presentes Directrices deberían adoptarse caso por caso a fin de garantizar principalmente la seguridad y protección del niño, y deben estar fundamentadas en el interés superior y los derechos del niño de que se trate (Directrices de Naciones Unidas Sobre el Cuidado Alternativo de niños 2009: 6)

Este principio hace referencia a la importancia que ocupa la familia dentro de la sociedad, considerando que es el mejor lugar para que todo NNA crezca, pueda ser cuidado y donde logre desarrollar todas sus capacidades. Es en la familia, donde todo NNA logra adquirir sentimientos de seguridad, estabilidad y pertenencia, los cuales son fundamentales para la construcción de su identidad y autoestima.

G. Sunkel (2006) plantea que el tema que hace referencia a la familia, se ha tornado ausente... Recientemente esta discusión, se ha incorporado con más fuerza, porque la propia familia se ha vuelto problemática. “En el modelo parsoniano la familia nuclear de la post-guerra aparecía como una institución tremendamente estable e impermeable a los cambios, imagen que se convirtió en un lugar común durante décadas tanto en las ciencias sociales como en la cultura política. Sin embargo, en las últimas décadas grandes transformaciones en su estructura y comportamiento hacen que la familia nuclear con hombre proveedor/mujer cuidadora ya no sea el modelo clásico. En este sentido, se ha planteado que en los países más desarrollados – pero también en América Latina - existe una crisis de la familia patriarcal” (Sunkel, G. 2006: 5).

Generalmente, hacemos referencia a que las familias son las que desempeñan uno de los roles fundamentales en nuestra sociedad, que tiene que ver con brindar cuidado y protección a todos sus integrantes, especialmente a NNA. También podemos decir, que es dentro de éstas, donde se pautan las normas de comportamiento a nivel social, cultural y económico. Por lo tanto, es en éstas donde se transmiten formas de comportamiento, valores, formas de pensar y de actuar que se van reproduciendo social y culturalmente por los integrantes de la comunidad. Estas a su vez, son las que cumplen el rol de transmitirles habilidades y capacidades a los integrantes que les va a permitir desarrollarse y desenvolverse en diferentes aspectos de su vida.

Esto quiere decir, que dependiendo de las capacidades que tenga una familia de incorporar estos roles, ya sea de protección y cuidado, así como la capacidad de organización social, cultural y económica, podrán verse favorecidas o deterioradas por factores externos, los cuales pueden incidir en el equilibrio que necesitan para cumplir con su función.

Dentro de estos factores, se puede identificar a la pobreza, como uno de los más desestabilizantes, la cual tiene una fuerte incidencia a nivel poblacional. Esta expone a las familias y sus integrantes a situaciones de vulnerabilidad y de exclusión de algunos sistemas básicos de atención y servicios. Esto trae como consecuencia

una agudización de la situación, provocando una debilitación y deterioro de las familias en su capacidad de contención. Muchas veces la falta de recursos familiares para salir de esta crisis, llevan a situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad, pueden incluso, surgir o acentuarse problemas vinculados al consumo de alcohol u otras sustancias, que terminan generando un impacto directo en la dinámica familiar. A su vez, estos factores pueden desencadenar incluso, la privación de libertad de algún miembro de la familia, así como situaciones de violencia, maltrato y abandono, los cuales están fuertemente asociados al consumo.

Estas situaciones, podrían reproducirse y agudizarse cuando las familias no cuentan con apoyo para su atención y tratamiento. El embarazo adolescente incluso, es un factor que también puede surgir en este tipo de situaciones. Otro de los factores de riesgos que hay que considerar, tiene que ver con los trastornos mentales, ya sean agudos o crónicos dentro de los hijos e hijas de quienes padecen algún tipo de trastorno, generando mayores situaciones de vulneración y abandono.

Lo que preocupa en este tipo de problemáticas, es que en varias de las situaciones familiares, éstas dinámicas de riesgo identificadas no se dan de forma aislada, sino que se dan de forma conjunta agravando aún más la situación.

Sin embargo G. Sunkel (2006) plantea las transformaciones de la familia desde otra perspectiva que tiene que ver con la propia dinámica familiar, ya que hace referencia a que: ...“la familia ha sufrido profundas transformaciones en las últimas décadas. Entre ellas: se han diversificado las formas familiares, se ha desarrollado una tendencia creciente a las familias con jefatura femenina y se ha reducido el tamaño promedio de las familias” (Sunkel, G. 2006: 5).

Esto que plantea este autor, sin duda ha tenido serias repercusiones en las dinámicas familiares, donde los integrantes deben adaptarse a estos cambios que son inminentes y que responden en definitiva a cambios culturales.

Siguiendo en la línea de G. Sunkel, la familia se mantiene como un pilar clave en el régimen de bienestar. Este tiene una orientación “familista” que no libera a la mujer de las responsabilidades familiares y en el sistema de protección social persiste el modelo tradicional de hombre proveedor – mujer cuidadora” (Sunkel, G. 2006: 5).

Esto quiere decir, que a pesar de las transformaciones que ha sufrido la dinámica familiar, esto no se ve acompasado aún hoy, sigue persistiendo el modelo hombre proveedor - mujer cuidadora. Donde la mujer sigue quedando atrapada con aquellas responsabilidades que le son atribuidas a su rol históricamente.

Sunkel nos dice que “ante las insuficiencias del sistema de protección social las familias juegan roles claves en la producción y reproducción del bienestar. ... “en la década del noventa ha aumentado la demanda social sobre la familia. Se han dado ciertos procesos de distinto tipo –como el envejecimiento de la población, la permanencia de los hijos en la familia de origen y la fecundidad adolescente, lo que ha generado un impacto directo sobre las estructuras familiares, generando nuevas responsabilidades en la protección de sus miembros (Sunkel, G. 2006: 8).

Con respecto a esto, nuestro país no ha sido ajeno a todas estas transformaciones, donde sin duda esto trae serias repercusiones en las dinámicas familiares llevando a una vulneración y exposición a riesgos graves que traen estos cambios por no encontrarse preparados para asumirlos.

Lo planteado anteriormente, deja entrever una “sobrecarga de funciones que la familia ha tenido que asumir como consecuencia de las insuficiencias del sistema de protección social. Esto indica que se requieren nuevas políticas públicas destinadas a la protección de la familia que superen los modelos de familia que han existido tradicionalmente en América Latina, para que se adecuen a las nuevas estructuras y dinámicas familiares. (Sunkel, G. 2006: 8).

Sin duda que todo lo planteado anteriormente hacen necesario por parte de los Estado la implementación de políticas públicas destinadas a atender especialmente la situación actual de la familia. Hay quienes sostienen que la familia está en “crisis”, es decir que continuamente se ve expuesta a cambios sumamente dinámicos que desestabilizan su funcionamiento.

Esto quiere decir que los mismos efectos de la globalización, tienen un impacto directo en la conformación de las familias exponiéndolas a nuevas situaciones a las cuales no se encuentran preparadas para enfrentar. Esto las lleva a situaciones de riesgo que las hace más vulnerables y es ahí donde se da la intervención del sistema de protección el cual está dirigido a aquellas familias que se encuentran en situación de desprotección.

Si tenemos en cuenta lo planteado anteriormente, nuestro país no ha sido ajeno a este tipo de cambios, donde la mirada sigue puesta en las familias que se encuentran en situaciones comprometidas las cuales sin duda tiene serias repercusiones a nivel de la infancia ya que familia en riesgo va de la mano con infancia en riesgo.

Capítulo 3

En este capítulo se abordan los modelos de atención de la infancia en nuestro país. Para esto se realizará un breve recorrido histórico que hace referencia al papel que ha ocupado el Estado dentro de las políticas públicas destinadas a la protección a la infancia, marcando el pasaje de la situación irregular al de protección integral. Además se hará referencia a las modalidades de atención institucional que ofrece el sistema de atención nombrando a cada uno de ellos.

Es necesario comenzar por hincapié, que la década de los '90 se caracterizó por un fuerte proceso de movilización y cambios en la mayoría de los países del mundo que fueron producto de la aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, de la CDN.

Especialmente, en América Latina se dio una gran movilización impulsada por las organizaciones de la sociedad civil, intelectuales y propulsores de derechos humanos, con la finalidad de impulsar la ratificación de la Convención así como su posterior implementación. Esto dio lugar, a que prácticamente todos los países de la región que habían adoptado la CDN elaboraran Planes Nacionales de Acción a Favor de la Infancia.

En nuestro país la CDN fue ratificada el 28 de septiembre de 1990, a través de la Ley 16.137. Con este acto el país asumió el compromiso de poner en vigor leyes y acciones que aseguren que cada niño, niña y adolescente uruguayo pueda ejercer sus derechos. La CDN se basa en cuatro principios fundamentales que son los que permiten orientar el diseño de las políticas así como verificar su cumplimiento estos son: el interés superior del niño (art. 3); no discriminación (art. 2); Supervivencia y desarrollo (art. 6); Participación (art. 12).

En Uruguay, tras un largo proceso, se aprobó en 2004 el Código del Niñez y la Adolescencia (CNA), que sustituyó al que estaba vigente desde 1934 y que constituye el instrumento legal que regula los derechos de las personas menores de 18 años de edad conforme a lo establecido en la CDN.

Citando a Socorro García “La Convención considera al niño como sujeto de derechos específicos, de protección y cuidados especiales de acuerdo con su grado de desarrollo, superando la distinción entre niño y menor que construyó el paradigma de la situación irregular, en la medida en que exige garantizar todos los derechos para todos los niños sin discriminación alguna. Implica superar la perspectiva de

satisfacción de necesidades por la de garantía de derechos, y las prácticas tutelares y asistencialistas por un enfoque socioeducativo” (García S. 2008)

En este sentido, la autora plantea que para que efectivamente se produzca un cambio de paradigma, se debe dejar a un lado las prácticas asistencialista, ahora los sujetos deben ser partícipes en la construcción de su propia historia, y se deben tomar medidas que le permitan crecer teniendo como referencia un marco de derechos que garantice su protección.

3.1 Modelos de protección en el Uruguay antes de la CDN

Socorro García (2008), plantea que la preocupación por la infancia y adolescencia surge en el Estado uruguayo desde el siglo XIX, donde se comienzan a desarrollar estrategias específicas dirigidas a ese sector de la población.

En este sentido, se comienza a generar mecanismos de protección y vigilancia hacia los menores de edad. En 1934, se sanciona el Código del Niño, creando el Consejo del Niño y los Juzgados de Menores como organismos especializados, conformando de esta manera, el marco jurídico y administrativo de las políticas públicas de infancia”. (García S. 2008¹¹)

La construcción de un Estado interventor en el campo de las políticas sociales, corresponde a al período de administración de José Batlle y Ordoñez. Las estrategias desarrolladas en este modelo se caracterizan por ser meramente asistencialistas. De esta forma aparece la necesidad de ejercer cierto “control social” para dejar atrás la barbarie que caracterizaba a nuestro país en esta época, y así dar lugar a la civilización. De esta forma, quedarían sentadas las bases que darán lugar al futuro Estado liberal. Siendo el sistema político quien intentará a través del Estado crear una sociedad alternativa a la tradicional. (Filgueira, F, 1994: 31-32 en García S. 2008).

En la época "civilizada", en el caso de la infancia, hablar de ésta implicaría un profundo cambio en los supuestos culturales. Citando a Barrán, "el niño será visto como un ser diferente, con derechos y deberes propios de su edad..." pero al mismo tiempo que se le diferenció, se le segregó, y es esta una de las tensiones que caracterizan la preocupación por la infancia. El cuidado de los niños comenzó a constituirse en preocupación social y del Estado, el niño fue objeto de amor y a la vez

¹¹ García Socorro. “Análisis de los cambios en las Políticas Públicas de Infancia” [online]. Disponible en: http://ipes.anep.edu.uy/documentos/noticias_portada/gestion/buschiazso/pp_infancia.pdf

de vigilancia. "Así, el descubrimiento del niño equivalió tanto a la proclamación del amor paterno como a la necesidad de su vigilancia esmerada, continua y personal, y su culpabilización" (Barrán, J.P. 1993:101 en García S. 2008).

Una de las características en cuanto a la implementación de las políticas sociales en nuestro país, es que han sido de carácter anticipatorio, esto quiere decir, que en lo que refiere a la protección de la infancia, la política social se ha anticipado a las demandas del sistema, habiendo una ausencia de actores organizados que demanden, algún tipo de intervención. Por lo tanto, este tipo de respuestas son básicamente de carácter paliativo.

En la década del 30 comienza una nueva etapa del Estado social uruguayo, según plantea Socorro García (2008) y se expresa en la expansión de muchos de los servicios, que adquieren un carácter más universal (García S. 2008).

Es en este contexto donde se aprueba el código el Código del Niño y con este se crea el Consejo del Niño, el cual va a tener la función de organismo rector de las políticas de infancia en nuestro país. Esta creación, coincide con la aprobación de la reforma constitucional de 1934, en la que se recoge la concepción de la unidad familiar como célula básica e insustituible para el desarrollo de la sociedad, y por lo tanto objeto de protección por parte del Estado (Filgueira, F. 2004 en Socorro G. 2008).

La creación del Consejo del Niño, tiene como cometido unificar y centralizar los aspectos que refieren a la protección de la niñez, ubicados en distintos Ministerios. Pasa a depender del Ministerio de Salud Pública, el cual será integrado mayoritariamente por dirigentes proveniente básicamente de la medicina. En este período se evidencia la medicalización de las políticas de infancia, la cual implica una concepción de infancia y familia y de higiene física y social (Socorro G. 2008¹²).

Esta medicalización, se ejerció fundamentalmente sobre aquellas familias pobres, marginados, locos y mujeres. Esto le dio al poder médico un poder absoluto. En palabras de Barrán en el Uruguay del Novecientos, fue la cura del pobre e ignorante" (Barrán J.P, 1995: en García S. 2008¹³).

¹² http://ipes.anep.edu.uy/documentos/noticias_portada/gestion/buschiazzo/pp_infancia.pdf

¹³ Barrán, José Pedro. (1995) *"medicina y sociedad en el Uruguay del novecientos. La ortopedia de los pobres"*. Tomo 2. Banda Oriental. Montevideo. Citado en García Socorro (s/d) *"Análisis de los cambios en las Políticas Públicas de Infancia"* [online]. Disponible en: http://ipes.anep.edu.uy/documentos/noticias_portada/gestion/buschiazzo/pp_infancia.pdf

Es en este contexto, el Código del Niño del '34 reconoce al niño como un ser en formación y con derechos inherentes a su condición de tal, a la vez que como objeto de protección y vigilancia. "Se plantea la creación y centralidad del Servicio Social vinculado a la función de control y educación como disciplinamiento de las familias, en tanto portadoras de " taras degenerativas" y a los niños nacidos en ellas herederos de esas imperfecciones." (García, S. 2008).

Hay una incoherencia entre el reconocimiento de derechos que al mismo tiempo son controlados respondiendo a una ampliación de acciones de carácter tutelar los cuales están dirigidas fundamentalmente a las familias pobres por ser las causantes y responsables de su situación.

Mónica de Martino (1995), también hace alusión a este tema resaltando que "...el Código establece un modelo de familia y de niño, proclama derechos, impone obligaciones, amenaza con sancionar. Cuando una familia o niño escapa a ese modelo, crea las categorías necesarias (abandono e infracción) para controlar tales situaciones, insertando al niño dentro del sistema de tutela." De Martino, Mónica.1995:45 en García S. 2008).

Sin duda que en la medida que se les reconoce ciertos derechos a la infancia, de todas formas serán objeto de vigilancia y control.

En este contexto, la medida de protección consistía en la internación indiscriminada, en donde el Estado contribuía a la desintegración de las familias. En 1967 se realiza la primera reestructura del Consejo del Niño, donde se continuaron utilizando medidas de vigilancia con escasa consideración de lo familiar, donde las respuestas predominantes se ubican en el campo del control social. El niño sigue siendo aislado de su unidad familiar, y se mantiene como grupo meta de las políticas los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Durante la dictadura militar que vivió nuestro país entre 1973 y 1985, las políticas públicas se caracterizaron por darle a la infancia un lugar central, planteando estrategias de intervención dirigidas especialmente a la población de bajo nivel socio-económico, en situación de "pobreza crónica " basándose en una concepción de familia y sociedad que orientan estrategias de control social expresadas en respuestas de institucionalización (García S. 2008).

En este contexto va surgiendo la necesidad de considerar al niño como diferente del adulto, con necesidades y derechos propios de su especificidad. En este sentido se plantean estrategias que se expresan en la separación del niño de su

familia, como forma de garantizar el bienestar de la infancia respondiendo a la concepción moral dominante de la época, que busca garantizar cierto orden social.

Haciendo referencia a Socorro García (2008) nuestro país en el campo de las políticas sociales se caracteriza por...haber desplegado una serie de estrategias sobre todo asistenciales y de control social, dirigidas a focos poblacionales considerados en situación de "riesgo" en tanto se apartaban de las normas o pautas hegemónicas, establecidas por los sectores dominantes de la sociedad. La importancia de este recorrido radica en que muchas de estas concepciones, atraviesan tanto los discursos como las prácticas en el campo de la infancia hasta la actualidad. (García S. 2008: 9).

En este sentido, se deben implementar políticas sociales que dejen a un lado las prácticas asistencialistas y que den lugar un tipo de intervención que sea en conjunto con las familias evitando la necesidad de un sistema controlador de los sectores más vulnerables.

3.2 Modelos de protección después de la CDN y respuestas institucionales del sistema de protección

Como se mencionó anteriormente, con la ratificación de la CDN por parte del Estado uruguayo, asume el compromiso a nivel internacional de regirse por los estándares normativos que promueve dicha convención. Para esto debe implementar un marco jurídico específico, sustentadas en la doctrina de la protección integral.

Sin duda que esta implementación llevaron a una adecuación de las normas existentes al nuevo paradigma imperante. Claramente la CDN apunta a contener el poder punitivo del Estado y a dotar de garantías a los procedimientos, en un nuevo marco de derecho.

En lo que refiere a la aplicación de esta nueva norma internacional, hay quienes manifiestan que el Estado Uruguayo y específicamente el poder judicial fue adaptándose a esta nueva normativa conforme se iba aplicando, lo que llevó a graves dificultades durante su implementación.

Dentro de las adecuaciones que surgieron está la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia sancionado en el 7 de setiembre de 2004 se enmarca en el proceso de adecuación de la normativa interna a los estándares de la CDN, y en este

sentido deroga expresamente a la ley Nº 9342, del 6 de abril de 1934 (Código del Niño) y sus modificaciones.

En nuestro sistema de protección, tenemos como órgano rector de las políticas públicas de infancia y adolescencia al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). La misión institucional es garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía, de todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derechos. Su visión, es de rector de políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulados en un Sistema Nacional de Infancia en el marco de la Doctrina de la Protección Integral (Aguerre, C. et all. 2012:)

El INAU, es el encargado de reglamentar todas las modalidades de acogimiento así como todos los hogares de tiempo completo, parcial, sistema de cuidadoras, hogares en convenio, clínicas, entre otras.

Dentro de las modalidades de acogimiento, nos encontramos: con el sistema de adopciones que promueve la acogida de aquellos niños que no tienen posibilidad de permanecer en su familia de origen y por ello pasan al Sistema Único de adopciones que se encuentra gestionado por el INAU. El otro sistema es el residencial o institucional donde entran todos aquellos hogares que pertenecen al INAU así como aquellos que se encuentran en convenio. Por último tenemos el acogimiento familiar donde se encuentra el sistema de cuidadoras, familia amiga. Y es donde surge un nuevo modelo que se intentó implementar pero no logró su objetivo así como una aceptación definitiva de este modelo por los propios operadores del sistema.

Lo preocupante dentro de estas modalidades de acogimiento es que generalmente los Hogares ya sean Públicos o en Convenio tienen una dinámica que no responden al nuevo modelo de protección. Esto quiere decir, que la mayoría de los hogares destinados al cuidado de NNA se encuentran compartimentados, esto quiere decir que responden a divisiones ya sea por sexo o tramos de edad o incluso a situaciones. Esto implica que muchas veces cuando ingresa un grupo de hermanos al sistema de protección éstos terminan siendo separados y enviados a diferentes hogares atendiendo a la dinámica planteada, ya que los hogares no contemplan las posibilidades de albergar a grupos de hermanos con determinadas características. Esto en definitiva, termina con una grave vulneración de derecho de que los grupos de hermanos permanezcan juntos, debilitando el vínculo entre éstos.

Según recomendaciones hechas por los Organismo internacionales, preocupa la cantidad de niños que se encuentran en modalidades de acogimiento residencial por los daños que ocasionan en el desarrollo futuro de estos niños.

Es por este motivo, se debe priorizar en soluciones de tipo familiar, como por ejemplo la adopción.

a. Adopciones

La adopción se constituye por resolución judicial, que tendrá en cuenta siempre el interés del niño, niña o adolescente adoptado y la idoneidad del adoptante o adoptantes para el ejercicio de la patria potestad.

El sistema nacional de adopciones quedará bajo la órbita del INAU quien será el único órgano competente para la asignación de las familias adoptivas y tendrá a su cargo el Registro único de adopciones.

La nueva ley de adopciones N° 19092 promulgada el 17 de junio de 2013 introduce algunas modificaciones que implementó nuestro país con respecto al CNA. Dentro de las modificaciones se establecen nuevos plazos en los que el juez debe tomar la medida de vincular al niño a una familia con fines de adopción que van entre los 45 y 90 días dependiendo de las edades de los niños.

La nueva ley también elimina la diferencia entre adopción simple y plena, así como también permite la adopción para matrimonios, parejas y personas solas, valorando que tengan redes familiares, para que el niño tenga una familia.

La Ley establece además un orden de prioridades, donde deben tomarse medidas a corto plazo. Si un niño queda en situación de abandono el juez dispondrá de 48 horas para resolver con quién va a quedar transitoriamente. En primer lugar tendrá que quedar bajo el cuidado de algún familiar, en segundo con la familia de acogida, en tercero con una familia del registro adoptante y por último lugar, que se intenta evitar, un hogar del INAU. Aunque en caso de que el juez entienda que hay una altísima probabilidad de que el niño sea adoptado se podrá saltar el paso de la familia de acogida. Por esto en este caso de transitoriedad se fijarán plazos. Si un niño tiene menos de dos años el juez tiene que resolver en 45 días si finalmente va a ser adoptado. Si tiene más de dos años el juez tiene un plazo de 90 días para tomar la decisión. El promedio de niños de INAU que se dan en adopción ronda los 60 anuales,

pero siempre hay una lista de unas 70 personas en espera, aunque el universo de las personas que han iniciado sus trámites para ingresar a esa lista, ronda las 450. En relación a la adopción en nuestro país, el Comité sobre los Derechos del niño ha expresado su preocupación sobre la excesiva cantidad de tiempo que toma cumplir los procedimientos legales necesarios para que un NNA vaya en adopción. Además criticó la comprensión inadecuada de la ley a través del otorgamiento de la custodia temporal (guarda judicial), ya que aquellas familias que se encuentran esperando para adoptar un niño lo lleven a su casa, antes de que el mismo haya sido declarado elegible para su adopción (Diario La República: 2013¹⁴).

b. Acogimiento familiar

El acogimiento familiar es aquella medida de protección de niños, niñas y adolescentes que, con carácter administrativo o judicial, otorga la guarda de un niño, niña o adolescente a una persona o núcleo familiar con la obligación de velar por él, tenerlo en su compañía, atenderlo, alimentarlo, cuidarlo y procurarle una formación integral a fin de proporcionarle una vida familiar sustitutiva o complementaria de la propia.

En el marco del acogimiento, la familia acogedora asume una función de colaboración con la Administración en el ejercicio de sus funciones de protección.

En nuestro país, el acogimiento familiar es una medida de protección que consiste en brindar un espacio en una familia a un NNA que por distintos motivos no puede estar con la suya, hasta tanto se resuelva la situación que ocasionó este tipo de medida. Al igual que en otros países de la región la selección de la familia se da a través de un proceso de evaluación y capacitación llevada a cabo por el INAU. Esta modalidad de acogimiento tiene mejores respuestas que la de tipo residencial ya que el niño es acogido en un medio familiar con referentes estables, que pueden llegar a favorecer al niño en su desarrollo. Este tipo de medida puede llegar a producirse por un tiempo determinado o en su defecto de larga permanencia. En este último caso cuando se considere necesario se deberá recurrir al sistema de adopciones que le permita al niño permanecer en una familia con todas las garantías.

¹⁴ LaReepública.com.uy Disponible en: <http://www.republica.com.uy/esta-aprobada-nueva-ley-de-adopcion-que-acorta-plazos-entre-46-y-90-dias/345311/>

Dentro de esta modalidad recientemente surgió un nuevo proyecto denominado “proyecto O” (Programa de fortalecimiento a las funciones parentales) dentro del cual se promueve una modalidad que apela a la solidaridad de las familias en comunidad. Este proyecto fue impulsado por INAU, PNUD y UNICEF, con el fin de hacer frente a los altos índices de niños institucionalizados. Este proyecto apuntaba a una población que atiende a niños de 0 a 7 años y sus familias, a partir de acciones vinculadas a tres servicios de atención: Puerta de Entrada (División Estudios y Derivación), Centro de Evaluación Integral de Preescolares (CEVIP) y Hogar del Bebé (convenio INAU).

Este proyecto tiene con objetivo convertir el modelo de atención integral de tiempo completo y poner en práctica un nuevo dispositivo de puerta de entrada para niños privados de cuidados parentales de 0 a 7 años utilizando dos hogares uno de tiempo completo y otro en convenio.

El modelo de centros de acogimiento que propone el proyecto, busca articular en un solo ámbito las acciones de los actuales hogares y las realizadas por el programa de acogimiento. Se entiende que los centros de acogimiento pueden impulsar a escala local el involucramiento de familias de acogida, que pueden brindar un soporte estable y permanente tanto a las familias de acogida como a las familias biológicas, y pueden acortar las distancias entre los procesos de recepción y cuidado de los niños y los procesos que involucran a potenciales familias de acogida.

En definitiva este proyecto apuntaba a trabajar con las familias de origen hasta tanto se revierta la situación que originó la separación del niño del ámbito familiar. Para esto se apuesta a la solidaridad de una familia donde el niño pueda permanecer hasta tanto se den las garantías para que el niño vuelva con su familia de origen. Si bien hubo un plan piloto, esto no pudo implementarse ya que no se contó con los recursos necesarios para su implementación.

c. Acogimiento residencial o institucional

El acogimiento residencial es una medida alternativa de guarda, de carácter administrativo o judicial, cuya finalidad es ofrecer una atención integral en un entorno residencial a niños, niñas y adolescentes cuyas necesidades materiales, afectivas y educativas no pueden ser cubiertas, al menos temporalmente, en su propia familia.

Se caracteriza principalmente por el modelo de internación y albergue simultáneo de un número considerable NNA que conviven en un mismo espacio.

El cuidado lo realizan funcionarios que cumplen horarios rotativos, por lo cual un NNA se encuentra al cuidado de varias personas, sin contar con un referente estable y permanente.

En nuestro país y durante mucho tiempo las instituciones creadas bajo este modelo desempeñaron un rol importante, brindando una respuesta incluso ante la ausencia de respuestas del Estado y sin que éste estableciera mecanismos de acompañamiento, supervisión y monitoreo.

En la actualidad, todos los hogares con esta modalidad se encuentran reglamentados y bajo la supervisión del INAU.

Cuando se tome como medida el acogimiento residencial de un niño, niña o adolescente, se procurará que el período de internamiento sea lo más breve posible, salvo que convenga al interés de la persona menor de edad, con objeto de favorecer el retorno a la familia biológica, el acogimiento familiar, la tutela ordinaria, la adopción o la emancipación, principalmente en la primera infancia. El ejercicio de la guarda mediante acogimiento residencial recae en la persona responsable del centro donde sea acogido el NNA.

El INAU para llevar a cabo las medidas de acogimiento residencial, podrán establecer convenios o acuerdos de colaboración con entidades colaboradoras de integración familiar donde se contemplen los sistemas de participación de las personas menores, bajo su directa supervisión, sin que ello suponga la cesión de titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución.

Teniendo en cuenta lo planteado anteriormente, podemos afirmar que el sistema de protección del que dispone nuestro país es sumamente complejo y se encuentra desbordado. Queda claro que hay situaciones que necesitan intervenciones inmediatas, pero los plazos se van extendiendo de forma indefinida. Esto se puede observar no sólo en los procesos judiciales que involucran ya sea a adolescentes privados de libertad como aquellos niños que se encuentran a la espera de una familia con fines de adopción o aquellos que se encuentran institucionalizados a la espera de una re evaluación de su situación con el fin de reparar la situación que derivó en la internación.

Esta compleja situación da cuenta de la inconsistencia del sistema de protección que a pesar de los esfuerzos que hace por brindar una protección más acorde con los lineamientos internacionales propuestos, aún estamos lejos de llegar a cumplirlos.

Lo preocupante en este sentido, sigue siendo las graves vulneraciones que se dan dentro de este sistema, que no logra reparar los daños a los que se ve expuesta la infancia y sus familias.

No podemos dejar de tener en cuenta que día a día nos enfrentamos a situaciones estructurales, que a pesar de que hace 25 años que nos regimos por una nueva reglamentación que pretende ver la infancia desde un marco de derechos aún nos seguimos manejando en muchas situaciones con el paradigma anterior.

Reflexiones finales

Teniendo en cuenta el cometido de este trabajo se considera que efectivamente se han logrado algunos avances en el modelo de protección que intenta dejar atrás el modelo tutelar que imperó por más de cien años. Esto no quiere decir, que los derechos de la infancia y adolescencia sean contemplados y amparados en todos los aspectos que debería. Sin lugar a dudas aún queda un largo camino por recorrer por lo que la infancia deberá continuar esperando respuestas que respeten y consideren realmente sus derechos, especialmente los que tienen que ver con su participación y toma de decisiones.

Si hacemos un paralelismo entre los modelos de protección que se desarrollaban en el Uruguay del siglo XIX y el del siglo XXI, podemos visualizar que a pesar de la implementación de un nuevo paradigma basado en la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescente muchas de las prácticas que comúnmente eran utilizadas en el sistema de protección aún se continúan reproduciendo o presentan tímidamente intenciones de cambiar. Sin lugar a dudas este cambio de paradigma responde a procesos sumamente lentos donde resaltan intervenciones del tipo tutelar.

Esto se refleja, por ejemplo, en que la medida de protección más utilizada sigue siendo la internación de NNA en instituciones que brindan protección residencial siendo utilizado como modelo hegemónico vigente. Lo alarmante en este tema es que prácticamente no se observa trabajo con las familias que permitan revertir las problemáticas que llevaron a su institucionalización, perpetuando la re victimización de los NNA. Estos NNA vuelven a exponerse a situaciones de vulneración y riesgo ya no producidas por las familias, sino por las mismas instituciones elegidas para brindar protección y cuidado.

En este sentido, la familia sigue siendo castigada por deficiencias que tienen que ver con el funcionamiento del propio sistema, sin tener quizás la posibilidad de revertir la situación que provocó la intervención del sistema de protección.

La tarea del Estado en palabras de Foucault sigue siendo la de vigilar y castigar especialmente a aquellas familias que además de ser excluidas del sistema son objeto de estigmatización y necesitan ser “acompañadas” y vigiladas. No podemos dejar de plantear que al igual que en siglos anteriores el foco de las de la vigilancia sigue estando en las familias pobres por encontrarse en situación de riesgo.

Desde la ratificación de la CDN, nuestro país se comprometió a nivel internacional a tomar una serie de medidas que permita una atención integral a la infancia, pero después de 25 años de su implementación, aún se aprecian graves vulneraciones a los derechos de la infancia. Vulneraciones que apreciamos tanto en nuestros lugares de trabajo, como en la vida cotidiana, donde organizaciones de la sociedad se han animado a denunciar irregularidades cometidas por el propio sistema de protección.

A pesar de diferentes intervenciones como por ejemplo, la del Comité de Derechos del Niño, que ha realizado algunas recomendaciones a finales del año 2014 para que nuestro país ponga en foco la graves problemáticas que se han identificado en el sistema de protección y también los intentos de incorporar modificaciones desde organismos internacionales como PNUD y UNICEF, se siguen observando resistencias de los sistemas estatales establecidos responsables de proteger a la infancia vulnerada, los cuales son muy fuertes y no permiten generar grandes cambios.

Además, consideramos que una de las grandes dificultades que presenta nuestro país en el sistema de protección, tiene que ver especialmente con la implementación de las políticas sociales, las cuales no resultan adecuadas para atender las problemáticas identificadas como de mayor riesgo. Lo ideal sería adelantarse a éstas para prevenir las situaciones de desprotección antes de que necesariamente impliquen una separación de los NNA de su familia de origen.

Algunas políticas sociales implementadas por el sistema de protección, no se encuentran debidamente adecuadas para atender las problemáticas más evidentes del sistema familiar, llevando muchas veces a trabajos inconclusos que luego incurrir en una nueva vulneración de derechos. Muchas veces se observan carencias en los equipos multidisciplinarios o también equipos sobrecargados de grupos familiares, bajando significativamente la calidad de atención. Esto quiere decir que la falta de recursos lleva a que los equipos multidisciplinarios se vean desbordados de situaciones en las que deben intervenir, con recursos sumamente escasos.

Por último no podemos dejar de referirnos al rol de los operadores sociales y las implicancias de los diferentes posicionamientos al intervenir con la infancia en situación de riesgo separada de sus familias. Por un lado, están aquellos que intervienen en un marco de derechos y en consonancia con el nuevo paradigma, que implica posicionarse desde un lugar que se contradice con el sistema de protección imperante. Cuando surge este tipo de diferencia se va condicionando la forma de

intervención sin permitir a estos operadores generar nuevas prácticas y mentalidades. Este tipo de prácticas nos obliga muchas veces a operar desde el viejo sistema de protección el cual está cargado de serias vulneraciones a los derechos de la infancia. Y por otro lado están aquellos operadores que se “rigen” por una nueva doctrina del sistema irregular, que profesan intervenciones de tipo integral pero sólo desde lo discursivo, generando gravísimas consecuencias en la historia de vida de los NNA y sus familias.

En definitiva, seguimos siendo los adultos quienes tomamos decisiones por los NNA sin su participación, con una visión adulto-céntrica, jerárquica y autoritaria. Seguimos siendo parte de una sociedad que opta por acción u omisión, colocar a la infancia en un lugar que la expone a situaciones de desprotección, tanto en el ámbito familiar como estatal.

Bibliografía

- Baratta, Alessandro: (s/d) "*Elemento de un nuevo derecho para La infancia y la adolescencia*" Capítulo Criminológico Vol. 23, No. 1. 1995: 1- 18.
- Barrán José, P. (2011) "*Historia de la sensibilidad en el Uruguay*" "*la cultura bárbara. El Disciplinamiento*". Uruguay. Ed. Banda Oriental.
- Convención sobre los Derechos del Niño. UNICEF
- Cillero Bruñol, Miguel: "*Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios*"
- Donzelot, Jacques: (1998) "*La Policía de las familias*". Valencia. Ed. Pre-Textos.
- Directrices de sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. (2009). Naciones Unidas. Aldeas Infantiles.
- Filgueira, Fernando. (2007) "*Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*". Santiago de Chile. CEPAL.
- Fleury, Sonia. (1999) "*Políticas Sociales y Ciudadanía*". Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/inde.pdf> [online] Consultado 3 de marzo de 2015.
- Giacometti , Claudia y Pautassi, Laura: (2014) "*Infancia y (des)protección social. Un análisis comparado en cinco países Latinoamericanos*". Naciones Unidas.
- Jelin, Elizabeth. (1998) "Pan y afectos. La transformación de las familias". Buenos Aires. Ed. Fondo de Cultura económica.
- Mendieta, M^o del Carmen. (2006) "*El Código de la Niñez y la Adolescencia en el Uruguay. Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay*." Montevideo-Uruguay. Cámara de Senadores. División Estudios Legislativos.
- Morlachetti, Alejandro. (2006) "*Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil*." Santiago de Chile. División de Desarrollo Social. CEPAL. UNICEF.
- Morlachetti, Alejandro. (2013) "*Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*". CEPAL. Naciones unidas, UNICEF.
- Ortiz, Isabel. (2007) "*Guías de orientación de Políticas Públicas*". *Política Social*. Naciones Unidas. Departamento de asuntos económicos y sociales. Nueva York. (ONU DAES/ UN DESA).

Pilotti, Francisco, (2001) *“Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto”*. Santiago de Chile. División Desarrollo Social. CEPAL. Naciones Unidas.

Serie Intercambios N°1: (2009) *“Acción Pública No Gubernamental y Convención sobre los Derechos del Niño en Uruguay”*. Uruguay. UNICEF.

Serie Intercambios N° 2: (2010) *“Adecuación de la legislación nacional a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño”*. Uruguay. UNICEF.

Serie Intercambios N° 4: (2012) *“Legislación nacional en materia de infancia ¿niño objeto de tutela o sujeto de derecho? ¿Intervención tutelar o derecho penal?”* Uruguay. Grupo de análisis de Asociación de Defensores Públicos del Uruguay. UNICEF.

Sunkel, Gerardo. (2006) *“El papel de la familia en la protección social en América Latina.”* Santiago de Chile. CEPAL.

UNICEF: (1999) *“Justicia y Derechos del niño N° 1”*. Santiago de Chile.

UNICEF: (2000) *“Justicia y Derechos del niño N° 2”*. Buenos Aires.

UNICEF: (2001) *“Justicia y Derechos del niño N° 3”*. Buenos Aires.

UNICEF: (2004) *“Justicia y Derechos del niño N° 6.”* Santiago de Chile.

UNICEF: (2005) *“Justicia y Derechos del niño N° 7.”* Asunción, Paraguay.

UNICEF: (2009) *“Discurso y realidad: Segundo informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto.”* Uruguay.

UNICEF (2012); Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay. Fondo de Naciones Unidas Para la infancia.

UNICEF: Internados. (2013) *“Las prácticas judiciales de Institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo”*. Uruguay. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Fundación Justicia y Derecho.

Valles, Miguel S. (1999) *“Técnicas Cualitativas de investigación Social. Reflexión Metodológica y Práctica Profesional”*. Madrid. Ed. Síntesis S.A.

Revistas

Baráibar Ribero, Ximena: *“Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social”*. Revista Katálysis, vol. 8, núm. 2, julio-diciembre,

2005, pp. 155-166. Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, Brasil.
Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/1796/179616343003.pdf> Consultada 5 de agosto de 2014.

De Martino, Mónica (2001) *“Políticas Sociales y familia”*. Revista Fronteras Nº4. Departamento de Trabajo Social. Montevideo. Pp103-114.

Grassi, Estela: *“La implicancia de la Investigación Social en la práctica profesional del Trabajo Social”*. Estela Grassi _RTS Revista de Treball Social, 1994_rau.edu.uy

Rodríguez Hurtado, Hernando: *“Justicia juvenil: entre el proteccionismo de Estado y la garantía de derechos”*. Cuadernos de Trabajo Social. Vol. 26. Nº1. 2013. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/38957>

Páginas de internet

http://www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/0/LCL2530PE/sps120_LCL2530.pdf consultada 18 de mayo de 2014.

Calderón Beltrán, Javier: (2008) *“De la doctrina de Situación irregular a la Doctrina de protección integral: la hegemonía del interés superior del niño”*. Blog: <http://escribiendoderecho.blogspot.com/2008/11/de-la-doctrina-de-la-situacion-irregular.html> Consultado. Noviembre 2014.

García Méndez, Emilio: La legislación de menores en América Latina: una doctrina en situación irregular. Disponible en: http://www.iin.oea.org/La_legislacion_de_menores.pdf Consultada Diciembre 2014.

García Méndez, Emilio: *“Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia”* Disponible en: <http://www.unicef.org.co/Ley/AI/09.pdf> Consultada Enero 2015.

García, Socorro; (s/d) *“Análisis de los cambios de las políticas de infancia”*. [oline] Acceso Disponible en: http://ipes.anep.edu.uy/documentos/noticias_portada/gestion/buschiazso/pp_infancia.pdf consultada el 14 de abril de 2014.

Martínez Pérez, Sandra y Zielonka, Liliana. La escuela ante las nuevas configuraciones familiares. Disponible en: http://www.cecace.org/docs/Sandra_Liliana_1.pdf Consultada 24 de junio 2014.

O'Donnell, Daniel. *“La Convención Sobre los Derechos del Niño: Estructura y contenido”*. [Online] Disponible en: http://www.iin.oea.org/la_convencion_sobre_los_derechos_del_nino.pdf Consultada Setiembre 2014.

Parlamento Andino. *“III Cumbre Social Andina”*. Disponible en: <http://www.parlamentoandino.org/csa/documentos-de-trabajo/informes-ejecutivos/33-familia.html> consultada el 14 de abril de 2014.

Trisciuzzi, Leonardo y Cambi, Franco: *“La infancia en la sociedad moderna. Del descubrimiento a la desaparición.”* [Online] Disponible en: <http://cmapspublic2.ihmc.us/rid=1NB8JHYD6-10H5KPK-22QY/moderna%20i.pdf> Consultada Enero de 2015.