

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

**Análisis sobre la implementación del modelo de  
atención propuesto por el Sistema Integral de  
Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra  
la Violencia en la ciudad de Mercedes**

**María Manuela Giudice Barbagelata**  
Tutora: Sandra Leopold

**2016**

# Índice Temático

<b>Introducción</b> .....	4
<b>Estrategia Metodológica:</b> .....	6
<b>Capítulo I</b> .....	10
<b>Primer Núcleo Temático: Maltrato Infantil</b> .....	10
<b>1- Las Familias:</b> .....	10
<b>1.1 -Hasta en las mejores familias: La otra cara</b> .....	13
<b>2- Una aproximación a las representaciones sociales sobre la Infancia</b> .....	15
<b>2.1-“De la indiferencia a la centralidad subordinada”</b> .....	15
<b>2.2- La construcción social de la infancia en el Uruguay: De la inexistencia bárbara a la visibilidad civilizada</b> .....	17
<b>3- La Violencia</b> .....	19
<b>3.1- De la violencia social a la violencia intrafamiliar</b> .....	19
<b>3.2- Conceptualización del maltrato intrafamiliar hacia niños, niñas y adolescentes:</b> ..	20
<b>3.2 a- Violencia Intrafamiliar</b> .....	20
<b>3.2 b-La violencia intrafamiliar hacia niños, niñas y adolescentes:</b> .....	22
<b>3. 2 c- Modelos Explicativos del maltrato intrafamiliar hacia niños, niñas y adolescentes:</b> .....	23
<b>3.2 d- Algunos datos sobre violencia doméstica en Uruguay</b> .....	25
<b>Capítulo II</b> .....	31
<b>Segundo Núcleo Temático: Las políticas de infancia como políticas sociales</b> .....	31
<b>1- Contexto político- normativo que antecede al SIPIAV</b> .....	31
<b>1.1- El nuevo modelo de protección social a la Infancia: Contexto político del SIPIAV</b> .....	34
<b>1.2 Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV)</b> .....	36
<b>1.2 a- Líneas estratégicas de trabajo:</b> .....	38
<b>1.2 b- Estructura y funcionamiento del SIPIAV</b> .....	40
<b>1.2 c- Sistema de registro SIPIAV</b> .....	41
<b>Capítulo III</b> .....	42

<b>La propuesta de atención a las situaciones de maltrato infantil intrafamiliar en Uruguay</b>	<b>42</b>
<b>1- Análisis sobre la operacionalización del Modelo de Atención SIPIAV en Mercedes</b>	<b>42</b>
<b>1.1- Comité de Recepción Local de Soriano</b>	<b>43</b>
<b>1.2- Funcionamiento del CRL- Soriano</b>	<b>46</b>
<b>1.3- Cuadro de maltrato infantil en Mercedes</b>	<b>49</b>
<b>1.4- Implementación del Modelo de Atención en el Comité de Recepción SIPIAV Soriano</b>	<b>53</b>
<b>Consideraciones finales:</b>	<b>61</b>
<b>Bibliografía:</b>	<b>63</b>
<b>Anexos:</b>	<b>68</b>

# Introducción

En el marco de la Licenciatura en Trabajo Social, correspondiente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, se realiza el siguiente documento con el propósito de presentar la Monografía Final de Grado.

El trabajo se orienta a exponer y analizar los rasgos más notorios de la política pública, Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (a partir de ahora SIPIAV<sup>1</sup>), que el Estado uruguayo impulsa, desde el año 2007, para atender las situaciones de violencia hacia niños/as y adolescentes en el ámbito familiar. En el desarrollo del documento se pretenderá exponer la forma de funcionamiento de la política pública a nivel nacional y más específicamente la implementación y operacionalización del Modelo de Atención –propuesto en el marco de esta política pública– en la ciudad de Mercedes, Departamento de Soriano. Se intentará analizar si las instituciones públicas y privadas de la ciudad de Mercedes (en convenio con el Estado) han implementado y se han apropiado del Modelo de Atención propuesto por el SIPIAV para atender las situaciones de maltrato infantil intrafamiliar. Por lo tanto el objeto a ser estudiado en este trabajo es: la apropiación del Modelo de Atención propuesto por SIPIAV para abordar las situaciones de maltrato intrafamiliar hacia niños, niñas y adolescentes por parte de las instituciones públicas y privadas (en convenio con el Estado), en la ciudad de Mercedes, desde su implementación en el año 2008<sup>2</sup> a la fecha.

El documento consta de tres capítulos. En una primera instancia se incluirá la introducción y la estrategia metodológica. En los dos primeros capítulos se abordará el marco teórico en el que serán desarrolladas las categorías analíticas. Estas categorías se organizarán en dos núcleos temáticos que conformarán la columna vertebral del documento.

En un primer capítulo será desarrollado el primer núcleo temático en el que se consideró necesario aproximarnos a una conceptualización del maltrato infantil intrafamiliar. El abordaje este núcleo temático supuso conceptualizar algunos tópicos (que se desarrollan a continuación) vinculados al problema que se pretende explicar. Una de estos tópicos es la

---

<sup>1</sup>“El SIPIAV es un sistema de atención para dar respuesta a la violencia hacia niños/as y adolescentes a nivel nacional, basado en la intersectorialidad y dispositivos territoriales de cercanía a las familias” (Modelo de Atención SIPIAV;2011: 2)

<sup>2</sup> Año en el que se crea el Comité de Recepción Local Soriano; órgano que implementa el Modelo de Atención SIPIAV.

familia; aquí serán expuestas sus principales transformaciones con énfasis en aquellas que hacen de esta un entorno potencial para el desarrollo de conductas violentas, lo que será presentado como “la otra cara” de las familias. Asimismo se consideró de interés hacer un breve recorrido que exponga el proceso de construcción social de la infancia. Se reseñará el tránsito de la “indiferencia a la centralidad subordinada” de la infancia—como alega García Méndez—en el mundo occidental en general y en nuestro país en particular. Con relación a Uruguay, se realizará un paralelismo analítico entre el tránsito de la sensibilidad bárbara a la sensibilidad civilizada y el tránsito de la indiferencia a la subordinación en relación a la infancia. Otro de los tópicos dentro de este núcleo temático será la violencia como tal, la que se desarrollará en varios ítems que permitan explicar la violencia a nivel social y la violencia en el seno de las familias dirigida a los niños, niñas y adolescentes (a partir de ahora NNA). Finalmente nos abocaremos al maltrato infantil intrafamiliar y los modelos explicativos que se han desarrollado.

En el segundo capítulo del documento será desarrollado el segundo núcleo temático en el que se intentará reconstruir brevemente el contexto político que antecede a la creación del SIPIAV y el marco normativo vigente en relación a la infancia. Luego será descrito el contexto político que da origen al sistema y, finalmente, será desarrollada la propuesta institucional del SIPIAV. En el tercer capítulo del documento se elaborará un análisis que articule los aportes teóricos, los principales lineamientos del SIPIAV contenidos en los Informes de Gestión<sup>3</sup> y los datos recabados en las entrevistas realizadas.

Finalmente, se procederá a exponer las principales conclusiones y reflexiones a las que se pudo arribar.

---

<sup>3</sup> Los Informes de Gestión SIPIAV son elaborados anualmente por el Comité de Gestión Nacional SIPIAV, en ellos se produce información " (...) sobre los dispositivos de atención desarrollados en el trabajo interinstitucional, los avances y las necesidades planteadas para fortalecer las intervenciones dirigidas a niños, niñas y adolescentes que viven situaciones de violencia. [ y ] se analizan los datos obtenidos de la atención a niños, niñas y adolescentes en el período (...)" (Informe de Gestión SIPIAV; 2014).

## Estrategia Metodológica:

Este estudio pretende explorar las prácticas de maltrato intrafamiliar hacia NNA, en la ciudad de Mercedes, y analizar cómo se ha dado la implementación del Modelo de Atención propuesto por el SIPIAV en esta ciudad del interior, desde su implementación en el año 2008 hasta el presente. Para ello se recuperará la percepción que tienen los actores locales sobre el Modelo de Atención propuesto y su implementación en la ciudad de Mercedes, y se recabaran datos cuantitativos que permitan visualizar la magnitud y gravedad del problema en el territorio.

El objetivo general de este estudio es: "Describir y analizar la operacionalización del Modelo de Atención Integral propuesto por el SIPIAV para abordar las situaciones de maltrato intrafamiliar hacia NNA de Mercedes". A su vez de han definido los siguientes objetivos específicos: 1-Conocer la magnitud y las principales formas de expresión del fenómeno del maltrato en la ciudad de Mercedes; 2- Conocer las estrategias desplegadas por las instituciones integrantes del SIPIAV para detectar y abordar las situaciones de maltrato intrafamiliar hacia NNA en la ciudad de Mercedes;3- Recoger las percepciones y opiniones de los actores locales de las instituciones, en relación al Modelo de Atención Integral de SIPIAV para abordar el maltrato intrafamiliar hacia NNA;4-Esbozar un mapa institucional en el que se identifiquen los avances y dificultades en la implementación del Modelo de Atención propuesto por SIPIAV en la ciudad de Mercedes.

Algunas de las preguntas que guiarán la investigación y que en el transcurso de la misma se pretenderán responder son: ¿El modelo de atención definido por el SIPIAV está siendo implementado?, ¿cómo?, ¿cuáles son las acciones realizadas? ¿Qué favorece la intervención? ¿Qué obstáculos se presentan? ¿Existe en Mercedes un Comité de Recepción Local de SIPIAV?, ¿usan el software aplicado al modelo de intervención? ¿Existen recursos y acuerdos interinstitucionales que hagan posible la expresión de la política en el territorio? ¿Es posible registrar buenas prácticas en lo que a la atención de situaciones de maltrato concierne?

El SIPIAV publica de forma anual Informes de Gestión donde se expone el trabajo y los resultados obtenidos por el sistema a nivel nacional. Los datos proporcionados por los informes no son discriminados por departamento por lo que, la información que existe sobre la

situación del maltrato y sobre el modo de implementación de esta política en la ciudad de Mercedes es escasa. Es por esta razón que el estudio se caracterizará por ser exploratorio. "Los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Se caracterizan por ser más flexibles y amplios en su metodología (...)" (Batthyány, K y Cabrera, M; 2011: 33).

Como forma de potencializar las posibilidades de comprensión del fenómeno en estudio, resulta pertinente realizar un abordaje metodológico de tipo mixto que combine, mediante la estrategia de triangulación de resultados, los métodos de investigación cuantitativos y cualitativos, en tanto interesa poder estudiar la magnitud del maltrato infantil intrafamiliar en Mercedes y analizar las respuestas implementadas por el Estado para atender esta problemática. La triangulación es una estrategia que "(...) intenta una convergencia de resultados, aumentando el grado de integración entre los métodos a través de la utilización de ambas orientaciones para la investigación de un mismo aspecto de la realidad social." (Batthyány, K y Cabrera, M; 2011: 83).

Consecuentemente, el diseño que se considera adecuado para realizar una investigación como la de este tipo es el denominado flexible y emergente, de modo que en el transcurso de la misma sea permisible cambiar, modificar y alterar los componentes de la investigación. "El diseño no se estampa mediante un molde o modelo que sirvió una vez, sino que se moldea cada vez a partir de los criterios maestros generadores de respuestas". (Valles; 1997:79).

Según Valles (1997; 91), una de las decisiones muestrales que el investigador debe tomar es la selección de los contextos relevantes al problema de investigación, para luego proceder a seleccionar los casos individuales. En cuanto a la selección del contexto, se decidió acotar el estudio a una ciudad del interior del país, la ciudad de Mercedes, departamento de Soriano. Fue una motivación personal la que condujo a la selección de este contexto, por tratarse del lugar de residencia de quien escribe, y por tener interés en conocer las respuestas que se están dando al problema en esta localidad. Dentro de este contexto se hará otra selección que acotará aún más la muestra. Se seleccionarán los casos individuales, basados en el criterio de heterogeneidad y accesibilidad, tomando un técnico referente de cada institución que conforma el Comité de Recepción Local del SIPIAV-Soriano (ASSE-MSP; CEIP; MIDES; INAU), la Coordinadora del SIPIAV a nivel Nacional y la Coordinadora Territorial de

Soriano, a los que se sumarán técnicos de otras instituciones que de algún modo u otro capten o recepcionen situaciones de maltrato hacia NNA y con quienes el SIPIAV haya coordinado.

Si bien se han tomado ciertas decisiones de muestreo, resulta oportuno destacar que en el transcurso de la investigación puede haber variaciones, ya que se trata de un diseño flexible y emergente. "Las muestras en los estudios cualitativos no están generalmente pre-especificadas; sino que pueden evolucionar una vez comenzado el trabajo de campo (...). Las elecciones iniciales de informantes te guían a otros informantes similares o diferentes; el observar un tipo de sucesos invita a la comparación con otro tipo; y el entendimiento de una relación clave en un contexto revela aspectos a estudiar en otros. Esto es muestreo secuencial conceptualmente-conducido (...)" (Miles y Huberman apud Valles; 1997:93-94).

Como último punto, es importante señalar las estrategias que serán utilizadas para la obtención de datos y el análisis de los mismos; denominadas por Valles "Técnicas de recolección de Información". En el presente estudio se utilizarán dos técnicas de recolección de información: una fuente de información primaria, las entrevistas semiestructuradas, y una fuente de información secundaria, el análisis de documentos.

"Podemos definir la entrevista cualitativa como una conversación: a) provocada por el entrevistador; b) realizada a sujetos seleccionados a partir de un plan de investigación; c) en un número considerable; d) que tiene una finalidad de tipo cognitivo; e) guiada por el entrevistador; y f) con un esquema de preguntas flexible y no estandarizado (Corbetta apud Batthyány, K y Cabrera, M; 2011: 89). En este caso se utilizarán entrevistas semiestructuradas, que según Corbetta (2011) se caracterizan por dar libertad al entrevistador en cuanto al orden de temas (previamente definidos para abordar) y la forma en que se formularán las preguntas.

El análisis de documentos se define como una estrategia metodológica de obtención de datos, cuya finalidad es la justificación y acreditación de los análisis e interpretación que de estos datos puedan hacerse. Se considera necesario hacer uso de esta técnica como forma de ampliar la información que se pueda recabar sobre el SIPIAV. Los documentos a utilizar serán los Informes de Gestión SIPIAV, artículos publicados en periódicos, materiales y datos disponibles en páginas web, revistas electrónicas y bibliotecas.

La recolección de datos cuantitativos estará condicionada por la posibilidad de acceder a la base de datos del Observatorio del Ministerio del Interior, al software aplicado al Modelo de



Atención SIPIAV, el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) de INAU y los registros del Comité de Recepción Local de Mercedes. De estas fuentes de información se espera poder obtener datos referidos a la situación del maltrato infantil intrafamiliar en Mercedes (presentados en tablas), en base a variables tales como: cantidad de situaciones atendidas, sexo, edad, tipo de violencia perpetrada, y relación de parentesco del agresor con el NNA.

# Capítulo I

## Primer Núcleo Temático: Maltrato Infantil

### **1- Las Familias:**

El abordaje del concepto de familia implica el reconocimiento de los diversos cambios que ha venido experimentando. Existen numerosos estudios que abordan las transformaciones de esta institución, a partir de los cuales se intentarán esbozar, en líneas generales, algunas consideraciones sobre el concepto de familia, poniendo especial énfasis en aquellas características de la institución familiar que podrían propiciar situaciones de maltrato hacia NNA.

Afirma De Martino que "No existe una definición de familia que pueda ser válida a través del tiempo y para los diversos contextos culturales" (De Martino; 2012:60), puesto que existen un sin fin de familias que pueden ser definidas como tales y que al mismo tiempo son muy diferentes entre sí. Las transformaciones en torno a esta institución han dado lugar a infinitos modelos familiares, y aún así, se sigue hablando de algo llamado familia. Mioto (1997) prefiere hablar de "familias", ya que, según esta autora, la familia es una construcción cultural, históricamente condicionada por un tiempo y/o espacio, y por la "estructura social" de la que forma parte.

Alicia Faraone tomando los aportes teóricos de Pierre Bourdieu (Faraone; 1999:8) plantea que "Para el integrante de cada sociedad, (...) la forma con que se presenta la familia a su percepción reviste el carácter de lo natural, lo inevitable, incuestionable e inmodificable. Esto formaría parte de la necesaria mistificación que opera cada cultura ocultando las características arbitrarias que la definen en relación a otras". La autora define a la familia como un agente de reproducción social, que contribuye a perpetuar un orden social determinado en el que se legitima el dominio de ciertos grupos sobre otros. La forma particular que adopta en cada formación social no es más que una "ficción social", que instruye a los individuos con los sentimientos necesarios para asegurar su integración. Para lograr el orden social y la integración de sus miembros la institución familiar ha de ir transformándose y acompañando las transformaciones que se susciten a nivel societal. "La familia no fue, no es, ni será nunca igual, es una relación, un movimiento inagotable, entre el

mundo objetivo y el pensamiento, que se connotan mutuamente, en un tiempo y espacio interno y externo del sujeto-interno y externo de la familia, en un contexto socio-cultural" (De Jong; 2009:16).

Si bien es posible constatar la existencia de una variedad de arreglos familiares, cambiantes según la sociedad y la época de la que se trate, habita en el "imaginario social" la idea de la "familia hegemónica" o "familia ideal" (modelo de familia para el grupo social hegemónico) que se convierte en el punto de referencia para con los demás arreglos familiares y hace que se considere lo distinto como lo "desviado" en relación a ese ideal.

Faraone destaca, entre las modificaciones que la modernidad produjo en la vida social, las referidas a las familias y a la percepción de la infancia. En la modernidad se construye un tipo de familia como familia hegemónica, "la familia burguesa", que irá modelando las familias de las demás clases sociales. "En la familia burguesa, señala Foucault, se construye a partir del siglo XVIII fundamentalmente, un espacio obligatorio de afectos. Será en este ámbito donde privilegiadamente se logre instituir durante todo el transcurso del siglo XIX (...) y comienzos del XX (...) el "dispositivo de sexualidad" funcional a la dominación capitalista"(Faraone; 1999: 10). De acuerdo con Foucault, se construye en el interior de las familias lo que él denomina un "campo de fuerzas de dominación", que no solo reproduce la dominación a nivel de la sociedad en general, sino que adquiere una modalidad particular en el interior de la familia. Se podría decir que la familia reproduce, en su seno, la dominación existente a nivel de la sociedad en general.

Según Faraone (1999: 11), Agnes Heller aporta una hipótesis complementaria al análisis de Foucault, "(...) la principal función de la familia burguesa es modelar un tipo de personalidad capaz de garantizar el funcionamiento de la sociedad burguesa con un mínimo de conflictos". Los niños deben obedecer a sus padres y lo hacen porque fueron enseñados para aceptar aquello que deriva de una posición de poder (de los padres en relación a los niños). Esto configura –según Heller– el carácter autoritario de la familia burguesa. Cuando el ejercicio del poder parental se aleja de lo aceptado y socialmente legitimado, y se abusa de ese poder, se estaría ante el fenómeno del maltrato.

El siglo XIX supone además la división sexual de las esferas; el hombre alejado del hogar por razones laborales, y la mujer como encargada del hogar y de los niños. La maternidad se transforma en una función gratificante y el aislamiento del binomio madre-hijo se convierte en

algo beneficioso para el niño pequeño. Sin embargo, muchos autores han demostrado las repercusiones nefastas que este aislamiento supone, no solo para el niño sino también para la mujer-madre. "La niña adquiere su identidad femenina en un proceso continuo que parte de la más temprana relación de apego, y que construye su personalidad femenina en base a relaciones afectivas que permiten identificaciones con el rol de género" (Chodorow apud Faraone; 1999:9). El varón por el contrario debe crear su identidad masculina mediante una "(...) diferenciación con la madre a través de una negación y denigración de los atributos culturalmente asociados a la femineidad, en lo que estaría sentando las bases ideológicas de la dominación de género" (Chodorow apud Faraone: 1999: 12). Las exigencias adjudicadas a la mujer-madre, la obligan a la alienación de sí misma en beneficio de las necesidades de sus hijos. La agresividad circula en la relación, debido al estrés que se produce y el maltrato puede aparecer como posibilidad de ruptura de esta tensión.

Un momento clave en la evolución de la institución familiar sucede a mediados del siglo XX, pues culmina un proceso de conformación, en el imaginario de las sociedades occidentales, de un modelo de familia socialmente dominante: la familia nuclear. "Este tipo de familia estaría compuesto por la pareja parental y sus hijos; el padre asumiría las funciones del espacio público (correspondientes a lo socialmente ligado a la identidad masculina) mientras que la madre estaría volcada a las actividades dentro del hogar (entre ellas, al maternaje de los hijos, del que el hombre estaría excluido)" (Faraone; 1999: 13). Avanzado el siglo XX este tipo de familia hegemónico se irá deconstruyendo progresivamente, conjuntamente con los procesos de transformación social y la ampliación de derechos de los miembros de la familia en situación de dominación: mujeres y niños. Carlos Filgueiras señala en su libro, *Sobre Revoluciones Ocultas: La familia en Uruguay* (1996), las transformaciones en las esferas demográfica, económica y sociocultural que impactan sobre las dinámicas familiares. En cuanto a las transformaciones en la esfera demográfica, son tres los procesos a considerar: el incremento de la esperanza de vida, el cambio en la estructura de edades y por último el envejecimiento poblacional. Cuando el autor alude a los cambios en la esfera económica se refiere fundamentalmente al ingreso de la mujer al mercado de trabajo. En lo que respecta a la esfera sociocultural son tres las transformaciones ocurridas que cambian los patrones de las familias: la revolución sexual (métodos anticonceptivos), la desprejuicialización del divorcio, así como los movimientos feministas por la igualdad de género. Las transformaciones antes

señaladas, llevan a que la familia nuclear típica comience a dejar de ser la predominante, dando lugar al surgimiento de nuevos arreglos familiares. Según este estudio, una tercera parte de las familias uruguayas ya no son nucleares, sino familias extendidas o compuestas. (Filgueiras, 1996)

A decir de Jelin (1994; 11) "(...) la dominación patriarcal es puesta en cuestión por los procesos de urbanización y modernización, manifiestos en el cambio en la posición social de la mujer. El lugar del hombre queda desdibujado: las bases de su autoridad desgastadas. Frente a esto, una de las salidas es tratar de imponer su voluntad al resto de los miembros de la familia de manera autoritaria y violenta".

No solo se producen cambios en las estructuras familiares, sino también en los roles adjudicados a la interna de las familias. El declinamiento de la familia nuclear patriarcal (donde el hombre asumía el rol de proveedor y la mujer el de cuidado y sostén de la familia) y el surgimiento de familias más democráticas (donde hombres y mujeres ocupan los lugares de proveedores y cuidadores) podría llegar a producir una crisis de cuidados, ya que, hay familias que tienen elementos para que esos roles sean equitativos y familias que no, lo que termina por generar conflictos y dificultades en las formas de relacionarse.

## **1.1 -Hasta en las mejores familias: La otra cara**

Cada familia construye sus vínculos y relaciones a partir de su propia historia tornándose de esta forma única, singular y diferente a las demás. Posee su propia estructura de poder y fuertes componentes ideológicos y afectivos. Elizabeth Jelin señala la importancia de la institución familiar en la socialización de sus miembros, la transmisión de normas, valores e identidades. Cuando se piensa la familia se la considera el agente socializador básico, garante de seguridad, apoyo y afectos, es por ello que, resulta sumamente difícil (debido a los estereotipos ideales del concepto de familia) aceptar que es uno de los grupos sociales en los que se dan más comportamientos violentos. Esta visión sesgada de la familia constituye el principal obstáculo epistemológico para desandar la invisibilización histórica de esta "otra cara" de la familia; de la familia no solo como lugar idealizado, proveedor de seguridad, afectos, contención, límites y estímulos, sino también como entorno potencialmente peligroso, en el que se pueden violar los derechos humanos, se puede experimentar miedo e inseguridad y donde se pueden transmitir formas violentas de resolución de conflictos.

Para algunos autores (Straus y Gelles apud Hernández y Limiñana Gras; 2005: 12) es posible señalar una serie de características de la institución familiar que la hacen un entorno particularmente conflictivo, lo que aumenta el riesgo de que estos conflictos puedan resolverse de modo violento. Entre estas características se destacan: la propia composición familiar, puesto que estas están integradas por personas de distinto sexo y edad. Las diferencias generacionales y sexuales son fuentes generadoras de conflicto a nivel social debido a una cultura adultocéntrica y falocéntrica que legitima el dominio de ciertos grupos sobre otros (de las generaciones adultas sobre las más jóvenes y de los hombres sobre las mujeres). Estas contradicciones sociales estarían en la base de la manifestación de estos síntomas conflictuales a nivel familiar. A lo anterior agregan la existencia de ciertos roles y status socialmente atribuidos a cada miembro de la familia, según los valores dominantes. El distanciarse de los roles esperados para cada uno puede convertirse en fuente de conflicto. Sumado a esto, la alta intensidad de las relaciones intrafamiliares suponen un mayor compromiso entre sus miembros, por tanto las insatisfacciones y disputas también son mayores. Otra de las características de las familias que la pueden convertir en un entorno potencial para el desarrollo de conflictos es el tiempo de interacción diaria entre sus miembros, sobre todo entre la mujer madre y sus hijos. La mujer, como depositaria de todo el peso social de reproducción y socialización de los niños, puede sentirse sobre exigida y desbordada, lo que podría generar sentimientos de frustración que deriven en conflictos o situaciones de maltrato hacia los niños. El formar parte de una familia conlleva implícito el derecho de influir en la conducta y los valores de los otros miembros. Los padres, por ejemplo, tienen el derecho y el deber de educar a sus hijos, el modo como entienden que deben hacerlo estará marcando la posibilidad de la violencia como forma de disciplinar al niño. Asimismo, agregan estos autores, las familias afrontan un alto nivel de estrés asociado a los distintos cambios a lo largo del ciclo vital y a exigencias de tipo económico, social, laboral o asistencial. Este alto grado de estrés puede ser generador de conflictos.

Por último los autores mencionados, señalan que el carácter privado que posee todo aquello que ocurre en el interior de la familia puede propiciar el desarrollo de conductas violentas por sentirse situado fuera del control social.

## 2- Una aproximación a las representaciones sociales sobre la Infancia

### 2.1-“De la indiferencia a la centralidad subordinada”

Según Denisse Jodelet (1985) las representaciones sociales son una forma de conocimiento socialmente elaborado y compartido, orientado hacia la práctica y que contribuye a la construcción de una realidad común a un conjunto social. Se trata de un conjunto de conceptos, percepciones y significados atribuidos (en este caso a la infancia) que son compartidos por un grupo humano en un momento histórico determinado. La infancia no existe como hecho natural, sino que es una construcción social, un producto humano, a decir de De Martino, se presenta como una categoría dinámica que asume diversos significados de acuerdo con el contexto sociopolítico. Jorge Calarco agrega, "El niño es el producto o el efecto de un proceso de subjetivación (tiempo de niñez) en el cual interviene una representación social a la cual denominamos infancia" (Calarco; 2006: 2). Ser niño o niña dependerá entonces, de lo que cada sociedad entienda como tal.

Existe una amplia bibliografía referida al tema, basada en fuentes documentales de distinto tipo. Una de las principales obras al respecto es la desarrollada por Philippe Aries, quien, mediante un análisis pictórico del arte medieval y renacentista, llegó a concluir que, durante la mayor parte de la Baja Edad Media y parte de la Alta, los niños no se diferenciaban de los adultos; no existía un sentimiento especial con respecto a la infancia. Pasaban de un breve período de dependencia física a ser socializados con los adultos, compartiendo con estos las tareas y los juegos. Tanon (2001: 9) describe esta época como aquella en la que los padres gozaban de un poder plenipotenciario sobre sus hijos e hijas, disponiendo de su vida y de su muerte.

S. Leopold (2002) señala que un elemento de gran importancia en la tarea de reconstrucción histórica de la infancia ha sido la percepción del tratamiento del infanticidio. En la antigüedad el derecho a la vida y la seguridad de los niños y niñas no eran derechos reconocidos.

Algunos autores señalan que "(...) a mediados del siglo XVIII los niños de las clases altas y medias urbanas adquieren un estatuto especial: dejan de ser considerados adultos en miniatura para adquirir una especificidad particular (Varela y Álvarez- Uria apud Di Martino: 2010; 36),

cambiando de este modo la relación adulto-niño.

Hasta la época moderna, la vida de los niños y los adolescentes permaneció en lo que algunos autores coinciden en llamar "las estructuras profundas de la historia" (Susana Iglesias: 1). Es en el siglo XVIII cuando se inicia un lento proceso de visualización de la infancia, el tránsito del anonimato indiferenciado a la novel centralidad se hace notorio. El niño dejará progresivamente de gozar de la libertad de que gozaba en su convivencia con los adultos para pasar a ser controlado por un régimen disciplinario estricto. De este modo, la anterior indiferencia hacia los niños irá siendo sustituida por un "amor obsesivo" traducido en este régimen disciplinario estricto. "Cuidados y afectos vendrán acompañados de cierta reclusión domiciliaria, distanciamiento con el mundo adulto, escolarización, cuando no de 'látigo', 'prisión' o 'correcciones reservadas a los condenados de ínfima condición' "y –continúa la autora, parafraseando a E. García Méndez– "Se materializa así, un proceso que [el autor] ha sintetizado en la expresión: "de la indiferencia a la centralidad subordinada" (Leopold; 2002: 23). Esta nueva centralidad implicó como contrapartida altos costos para la infancia, la que perderá toda existencia autónoma. Los niños comienzan a ser percibidos como incapaces, débiles, vulnerables, indefensos, dependientes, y que por tanto requieren de protección, de ser cuidados y educados.

Los cambios en la forma de concebir a la infancia vinieron acompañados por una nueva modalidad de organización familiar donde el niño adquiere cierta "centralidad". Comienza a otorgarse valor a la familia y su intimidad. "(...) Privatización del espacio y evolución de la vida familiar se desarrollan al unísono. La familia tiende a recluirse en espacios privados, y en ellos, comienza a retener a sus niños (...)" (Dolto apud Leopold; 2002: 21), mientras que el espacio público será "satanizado" para la libre circulación de la infancia.

El siglo XIX, debido a los cambios que se venían gestando, traerá consigo una forma particular de infancia: la infancia moderna o tradicional caracterizada por los nuevos sentimientos de los adultos respecto a los niños, la nueva relación adulto-niño, el desarrollo de prácticas propias para la niñez (la escolarización como espacio exclusivo para las niñas y como modo de distinguir el estatus infantil del adulto), nuevas prácticas de crianza y comportamientos ligados al cuidado de los niños. El niño es percibido como una promesa de ser, que requiere ser educado y disciplinado para ser formado para el futuro. Se fue pautando lo que era esperable, aceptable y deseable para los niños, construyendo una subjetividad de la



infancia "normal", caracterizada por la inocencia, la obediencia, la docilidad, la fragilidad, y el desconocimiento<sup>4</sup>.

Actualmente son varios los factores que impactan en esta concepción moderna de infancia, a tal punto que ha llevado a algunos autores a hablar sobre el fin de la infancia. Las características propias de la infancia moderna declinan y el niño deja de ser visto como obediente, dependiente, inocente. En esta misma línea, algunos autores señalan el quiebre de la percepción moderna del niño como proyecto de futuro hombre debido a que el niño en la actualidad no "va a ser", sino que "ya es". La infancia en la actualidad ha adquirido nuevos roles, como el niño consumidor, el niño como sujeto de derechos.

## **2.2- La construcción social de la infancia en el Uruguay: De la inexistencia bárbara a la visibilidad civilizada**

En este apartado nos abocaremos a reseñar brevemente la construcción social de la infancia en nuestro país. Para ello será utilizado el análisis realizado por S. Leopold, basado en los trabajos del historiador J.P Barran.

Para recrear el tránsito de la “indiferencia a la centralidad subordinada” de la infancia, para el caso uruguayo, la antes citada autora retoma la antinomia Barbarie-Civilización a la que alude J.P Barran en sus trabajos. De este modo S. Leopold elabora un paralelismo entre los tránsitos Barbarie-Indiferencia y Civilización-Subordinación.<sup>5</sup>

J.P Barran abocó su trabajo a historiar la sensibilidad en el Uruguay. Es así que ubica el apogeo de la “sensibilidad bárbara” entre 1800 y 1860. Durante las tres décadas subsiguientes, según el historiador, el país se modernizó emergiendo una nueva sensibilidad, a la que denominó la “sensibilidad civilizada” o “sensibilidad del novecientos”, que tuvo por cometido disciplinar a la sociedad. Es decir, el Uruguay “acompañó su evolución demográfica, tecnológica, económica, política, social y cultural a la de Europa capitalista, entrando a formar parte plenamente de su círculo de influencia directa” (Barrán apud Leopold; 2002: 25). Es durante el proceso de modernización del país que S. Leopold identifica el tránsito de la inexistencia “bárbara” a la visibilidad “civilizada” de la infancia en Uruguay.

---

<sup>4</sup> Caracterizaciones realizadas por Bustelo, E (2007): *El Recreo de la Infancia. Argumentos para otro comienzo*.

<sup>5</sup>Es importante señalar aquí que, si bien será realizado un paralelismo retomando aportes teóricos de varios autores, los procesos históricos reseñados no se produjeron al mismo tiempo en nuestro continente y en la Europa Occidental, sino que cada uno alude a momentos históricos diferentes y a su propia realidad continental.

Durante la época bárbara las etapas vitales se confundían, el niño compartía y frecuentaba, junto con los jóvenes y los adultos, los “hechos básicos de la cultura bárbara”, como por ejemplo, las ejecuciones públicas, los velorios.

La organización familiar de tipo patriarcal propia de la época, descrita anteriormente, otorgaba al padre un poder casi absoluto con respecto a sus hijos. El castigo físico ejercido como forma de “corregirlos” era socialmente aceptado y legitimado.

Las últimas décadas del siglo XIX consolidan el proceso de modernización capitalista y, con ello, profundas transformaciones a las que Barrán sintetiza en la expresión “sensibilidad civilizada” del Novecientos. “Las orientaciones de la sensibilidad “civilizada” pretendían garantizar el acatamiento – de cuerpos y almas– de las exigencias que el novel modelo económico y social imponía; así, el empuje capitalista, su consolidación y desarrollo, demanda, forzosamente, el disciplinamiento (...)” (Leopold; 2002: 29). Valores “civilizados” irrumpen en todos los ámbitos y planos de convivencia. El orden, la puntualidad, el silencio y la prolijidad se imponen; la vergüenza y la culpa irrumpen en aras del disciplinamiento, siendo el Estado, la Iglesia, la Escuela y el Hospital los principales promotores.

Es durante el apogeo de esta nueva sensibilidad que el niño será “descubierto” como un ser diferente, con derechos y obligaciones. Le serán vedados –afirma Barrán– rubros enteros de actividad social que antes compartía con adultos, y otros se convertirán en lugares exclusivos para ellos (la escuela y el juego). Incluso en el ámbito privado del hogar el orden se impuso, separando rigurosamente, los tiempos y espacios para adultos y niños.

Entonces, alega S. Leopold (2002: 28) “La nueva sensibilidad, apuntará a tratar de “tocar el alma más que el cuerpo” e intentará instruir a todos con los valores propios de la época. El niño adquiere centralidad en el ámbito afectivo, se entenece la relación entre padres e hijos y se prohíben los castigos físicos en la escuela (pese a que se requerirán varias décadas para que esta normativa se efectivice). El niño será un ser amado, que requiere disciplina y vigilancia, puesto que, como portador del pecado original –asociado a una figura bárbara–es necesario actuar para modelarlo. “(...) poseedor de malos sentimientos (rebeldía, holgazanería, sexualidad temprana y viciosa) y carente de virtudes (...) se hacía imprescindible y urgente actuar, con amor, y con amenaza del desamor, a la vez que con vigilancia, disciplina y culpabilización interna” (Barrán apud Leopold; 2002: 28).

Tal como se señalara anteriormente, si bien no se podría establecer un paralelismo temporal

referido a los cambios en las representaciones sociales de la infancia – en relación a la Europa Occidental y nuestro continente- si se podría afirmar que existe similitud en cuanto a las transformaciones culturales que dieron lugar, a partir de la modernidad, a una nueva forma de visualizar la infancia.

### **3- La Violencia**

#### **3.1- De la violencia social a la violencia intrafamiliar**

Freud en su obra *El porvenir de la ilusión* realiza un análisis de los deseos pulsionales del hombre (incesto, canibalismo, deseo por matar). Según este autor los deseos pulsionales de los seres humanos conllevan una cuota de agresividad; por lo que, las demás personas se convierten en una tentación para satisfacer el deseo de agresión. La cultura<sup>6</sup> intenta someter estos deseos pulsionales mediante la culpa, sin embargo, según el antes citado autor, la cultura implica ciertas contradicciones que se evidencian en las restricciones que afectan a ciertos grupos sociales en beneficio de otros. Cuando la cultura no logra evitar esto, se generan sentimientos de hostilidad entre los distintos grupos. Se va construyendo, a decir de Faraone (1999: 36), en todos los niveles de la sociedad un "(...) edificio social del poder, con fuerzas de opresión y de resistencia, que se oponen y se retroalimentan, el ejercicio de cierta forma de dominio (por ejemplo, de clase), podrá repercutir en la producción de otra forma de poder (por ejemplo, de género, generacional)". De este modo podríamos concebir a la violencia como una forma naturalizada de relacionamiento social que es sostenida por el interjuego de fuerzas propio de cualquier tipo de vínculo. En este interjuego de fuerzas las redes de poder se entretrejen creando una trama compleja y dinámica, una multiplicidad de micropoderes.

Las concepciones culturales<sup>7</sup> marcan formas de relacionamiento entre sus integrantes. Las familias experimentan en su interior los conflictos instalados a nivel societal y su dinámica interna es una manifestación de estas tensiones. En sentido inverso, las prácticas en el interior de las familias tienden a trascender, con el tiempo, los escenarios privados, convirtiéndose en

---

<sup>6</sup> "Por cultura, entiende el autor toda la suma de operaciones y normas que distancian al ser humano de sus antepasados animales, y que sirven a dos fines: la protección del hombre frente a la naturaleza y la regulación de los vínculos recíprocos entre los miembros de la especie" (Freud apud Faraone pág. 32).

<sup>7</sup> Algunos ejemplos: concepciones culturales vinculadas a los modelos de crianza, el papel del niño, las relaciones entre los sexos, etc.

costumbres consolidadas. Los ámbitos públicos y privados se encuentran en constante interacción, sus fronteras son constructos sociales y por tanto pueden ser modificados por el ser humano.

## **3.2- Conceptualización del maltrato intrafamiliar hacia niños, niñas y adolescentes:**

### **3.2 a- Violencia Intrafamiliar**

“Los niños están hartos de ser considerados el futuro. Ellos quieren vivir en un mundo sin violencia en el presente” (Pinheiro; 2006)

Existen diversos tipos de violencia clasificados (a efectos de ser analizados) según una muy variada gama de criterios: el ámbito en que se produce, quienes la ejercen, hacia quienes está dirigida, etc. En el presente documento centraremos la atención en un tipo de violencia, la violencia producida en el seno de la familia (violencia intrafamiliar) dirigida hacia NNA.

“Podemos definir la violencia intrafamiliar como la forma de relacionamiento familiar pautada por el abuso del desequilibrio del poder ejercido en forma sistemática y prolongada en el tiempo por uno o varios de los integrantes, ejerciendo algún tipo de daño (físico/psicológico) sobre el resto de los integrantes del grupo ”(Molas; 2000: 2)

Partiendo de la definición antes citada se harán algunas puntualizaciones que permitan complejizar el concepto planteado.

Uno de los primeros aspectos a destacar es que existe una situación de violencia en el ámbito familiar cuando la relación entre alguno de los miembros de la familia se basa en el abuso del poder. Este abuso del poder “(...) está basado un desequilibrio de poder que se da en la forma de relacionarse, legitimado en una cultura patriarcal y adultocéntrica que atribuye lugares simbólicos y sociales a los hombres por sobre las mujeres y a los adultos (hombres y mujeres) por sobre los niños, estableciendo roles, funciones y un deber ser para cada uno de estos lugares en el ámbito doméstico” (Solari; 2009: 37). La violencia intrafamiliar es direccional, está dirigida a los más vulnerables, los más débiles. Es además un problema relacional. Según Ravazzolla (1997) estas relaciones se basan en “circuitos de abuso” en los que coexisten al menos tres polos: las persona que agrede, el que es agredido y los terceros (personas,

instituciones). “Los terceros son aquellos que ven y hacen que no ven, o que no pueden ver. Son quienes con su acción u omisión legitiman y sostienen o interrumpen estas situaciones. (...) estos tres polos comparten creencias, valores y acciones que permiten sostener el círculo (...). Estos lugares son circulares y quien en un escenario hoy es violento puede ser víctima en otro. Por lo tanto, el problema está en la forma de vincularse en un polo o en el otro” (Ravazzolla apud Solari; 2009: 37).

Este abuso del desequilibrio del poder es ejercido en forma sistemática y prolongada en el tiempo; porque la situación de violencia “(...) va martirizando la forma de relacionarse y va afectando la subjetividad de cada uno, generando una forma de relacionarse y de pensarse a sí mismo. Un acto de violencia, es una parte de un proceso mucho más complejo. Para que se llegue a un golpe, se han vivido situaciones de sometimiento y micro abusos cotidianos constantes que han naturalizado esa forma de relacionamiento, y han “corrido” la barrera de la tolerancia al sufrimiento de quien recibe las agresiones” (Ravazzolla apud Solari; 2009: 37). A decir de Cristina Ravazzolla, en ese proceso prolongado en el tiempo quien es violentado sufre un “efecto de anestesia de las emociones”, un bloqueo de las emociones, naturaliza lo que sucede, no siente, no ve lo que para un tercero es inadmisibile. El hecho de que sea sistemático y prolongado en el tiempo permite distinguir una situación de violencia de un episodio de agresión concreto. Cuando hablamos de agresión o agresividad nos referimos a un episodio puntual ocasionado a raíz de un enojo por un hecho particular; las situaciones de violencia propiamente dichas implican modos de relacionamiento y formas de relacionamiento abusivo naturalizados.

La definición antes citada agrega además que una situación de violencia tiene una intencionalidad. La intención no es dañar al otro (aunque produce daño), sino más bien someterlo, controlarlo, anularlo en su calidad de “otro”. Entonces podríamos afirmar que estamos ante una violación a los derechos humanos, la violencia intrafamiliar es una violación a los derechos.

### 3.2 b-La violencia intrafamiliar hacia niños, niñas y adolescentes:

La Organización Mundial de la Salud (OMS) “(...) caracteriza la violencia contra los niños como toda forma de trato/abuso/explotación que resulte en “daño real o potencial de la salud, la sobrevivencia, el desarrollo o la dignidad del niño en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder”. (Organización Mundial de la Salud apud Modelo de Atención SIPIAV; s/d: 10). Podríamos agregar a esta definición que el maltrato hacia NNA no solo implica actos producidos por los padres o encargados del cuidado del niño, sino también carencias, omisiones y descuidos que atenten contra su persona.

Según Larrain (apud Solari; 2009: 38) el fenómeno del maltrato hacia niños, niñas y adolescentes puede clasificarse según diversos puntos de vista:

Puntos de Vista	Clasificación del maltrato
Según el momento en el que se produce	Prenatal: cuando el maltrato se produce antes del nacimiento del niño Postnatal: cuando el maltrato se produce durante su vida extrauterina
Los autores	Familiar: cuando los autores del maltrato son familiares en primer grado (padres, abuelos, hermanos, tíos, etc.) Extrafamiliar: cuando los autores del maltrato no son familiares del niño, o el grado de parentesco es muy lejano y no tienen relaciones familiares. Institucional: cuando el maltrato es provocado por las instituciones públicas, bien sean sanitarias, educativas, etc. Social: cuando no hay sujeto concreto responsable del maltrato, pero hay una serie de circunstancias externas en la vida de los progenitores y del menor que imposibilitan una atención o un cuidado adecuado del niño/a
La acción o la omisión concreta que se está produciendo	Maltrato físico: toda acción de carácter físico voluntariamente realizada que provoque o pueda provocar lesiones físicas en el niño. Negligencia: dejar o abstenerse de atender las necesidades del niño/a y a los deberes de protección o cuidado del niño/a Maltrato emocional: toda acción, normalmente de carácter verbal, o toda actitud hacia un niño/a que provoque en él, daños psicológicos. Abuso sexual: cualquier comportamiento en el que un niño/a es utilizado por un adulto como medio para obtener estimulación o placer sexual.

### **3. 2 c- Modelos Explicativos del maltrato intrafamiliar hacia niños, niñas y adolescentes:**

En los últimos años, desde muy diversos ámbitos académicos, se ha incursionado en el problema de la violencia dirigida hacia NNA para intentar explicar el porqué de este fenómeno y detectar sus causas. Numerosas investigaciones han dado lugar a diversas teorías explicativas del fenómeno a las que Bringiotti (2000; 59) agrupa en tres generaciones. Según esta autora los modelos de la primera generación o unicausales, surgidos en la década de los 60, se caracterizan por considerar y analizar una serie de factores independientes entre sí: individuales, psicológicos, sociales. En la década de los 70 surgen los modelos de la segunda generación, a modo descriptivo, suponen la interrelación de varios factores. Los modelos de la tercera generación (década de los 90) " (...) pretenden dar un paso adelante en la búsqueda de las causas que generan el maltrato. Si los modelos de segunda generación ponían fin a la simplicidad de los modelos tradicionales al proponer la interacción de las variables que éstos describían, los de tercera generación intentan pasar de un plano meramente descriptivo a uno explicativo, centrado en los procesos psicológicos que subyacen al maltrato" (Moreno; 2006:280). Los primeros fueron duramente criticados debido al consenso en que el maltrato hacia NNA no es consecuencia ni efecto de una única causa, y las explicaciones a este fenómeno, no pueden ser meramente lineales al respecto.

Pese a la gran variedad de modelos que intentan explicar el maltrato infantil, uno de los más utilizados por la bibliografía en general es el Modelo Ecológico Sistémico (perteneciente a la segunda generación) de Urie Bronfenbrenner. Sin dejar de reconocer la importancia de los factores individuales, el autor intenta ampliar el campo de comprensión ubicando el desencadenante del hecho violento en una trama más compleja de interacciones entre distintos sistemas. La realidad familiar, la realidad social y la cultura pueden entenderse como un todo, como un sistema compuesto por subsistemas articulados de manera dinámica y no como variables lineales e independientes entre sí. Es necesario poner en consideración, simultáneamente, los distintos contextos en los que se desarrolla una persona y así evitar recortarla y aislarla de su entorno ecológico.

El autor describe tres sistemas: El macrosistema hace referencia a las formas de organización social, los sistemas de creencias y estilos de vida propios de una cultura o subcultura. "Este

sistema de creencias va dando forma a los conceptos de roles familiares, derechos y responsabilidades de los miembros de la familia (...), lo que significa ser mujer, varón o niño, junto con la concepción sobre la familia tiene una relación directa, en el nivel macrosistémico de análisis, con el problema de la violencia familiar, ya que proporciona el marco más general (...)” (Corsi; 1994: 54-55) en el que se produce la violencia. El exosistema: “(...) compuesto por la comunidad más próxima, incluye las instituciones mediadoras entre el nivel de la cultura y el nivel individual: la escuela, la iglesia, los medios de comunicación, los ámbitos laborales (...)” (Corsi; 1994: 50). La estructura y el funcionamiento que estos ámbitos asuman pueden ser determinantes en la legitimación o no, y la retroalimentación o no de las situaciones de violencia. Cuando en los ámbitos institucionales se reproduce un sistema de poder vertical y autoritario y se utilizan métodos violentos para resolver los conflictos, estos se convierten en espacios propicios para transmitir o legitimar conductas violentas en el nivel individual. El microsistema se refiere a las relaciones cara a cara que conforman la red vincular más cercana de la persona. Dentro de ésta, la familia juega un papel determinante, por tratarse de la estructura básica del microsistema.

Algunos autores incluyen el nivel individual como un subsistema, diferenciando en este, cuatro dimensiones psicológicas del individuo: la dimensión cognitiva (comprende las estructuras y esquemas cognitivos, los modos de percibir y conceptualizar el mundo), la dimensión conductual (las formas comportamentales con las que la persona se vincula con el mundo), la dimensión psicodinámica (referido a la dinámica intrapsíquica: emociones, ansiedades), y la dimensión interaccional (alude a las formas de relación y comunicación interpersonal).

De acuerdo con este modelo explicativo, García Fuster y Musitu Ochoa (apud Faraone; 1999: 64- 65- 66) enumeran una serie de factores de riesgo y factores de compensación (relacionados con el fenómeno de la violencia intrafamiliar) pertenecientes a los distintos sistemas antes enumerados (contexto ambiental, contexto familiar, características personales, etc.).

Dentro de los factores que aumentan el riesgo de que se produzca una situación de maltrato hacia NNA se encuentran: a)-aspectos culturales: ciertas creencias propias de la "sociedad patriarcal"; los conceptos de paternidad y maternidad constituidos en términos de posesión, lo que conduce a negar la calidad de sujeto del niño y a tratarlo como "cosa u objeto". b)-aspectos sociales: la institucionalización de la violencia como forma de relacionamiento



social; los mecanismos de dominación (de clase, de género, de generación. c)- aspectos económicos<sup>8</sup>: el estrés económico y laboral y el desempleo pueden generar tensiones en las relaciones vinculares familiares (aunque no necesariamente se traduzcan en maltrato); la situación habitacional (barrio violento, hacinamiento, cohabitación, colecho, etc.).d)- aislamiento social: la falta de redes de apoyo social (formales e informales). e)- características familiares: estructuras familiares de corte autoritario; problemas en la pareja; alto número de hijos en edades tempranas. f)- características personales del perpetrador: historia personal de malos tratos; poca tolerancia al estrés; baja capacidad de empatía; poca tolerancia a las frustraciones; bajo nivel intelectual; escasa comprensión de las necesidades del niño y expectativas frustradas con respecto al mismo. g)- características del niño: prematuridad (llanto más agudo, dificultad en el vínculo del binomio madre-hijo debido a la separación al nacer), hiperactividad; enfermedades o discapacidades.

Entre los factores de compensación que disminuyen el riesgo de aparición de situaciones de maltrato en el interior de la familia, García Fuster y Musitu Ochoa (apud Faraone; 1999: 66) enumeran los siguientes: a)-desarrollo ontogenético: coeficiente intelectual elevado, reconocimiento de la historia de maltrato personal, relación positiva con los progenitores y habilidades interpersonales. b)- microsistema: hijos sanos, apoyo de la pareja, seguridad económica. c) -exosistema: redes de apoyo social, escasos sucesos estresantes. d)- macrosistema: prosperidad económica, normas culturales contrarias a la violencia.

### **3.2 d- Algunos datos sobre violencia doméstica en Uruguay**

Para poder diseñar y elaborar dispositivos institucionales eficaces que apunten a la prevención y atención de las situaciones de maltrato infantil intrafamiliar, se requiere de mecanismos que permitan generar información y conocimiento sobre el tema en cuestión.

En nuestro país es escaso el conocimiento acumulado que revele datos exactos, fehacientes y actualizados sobre la magnitud y las características del maltrato infantil intrafamiliar. Hasta hace pocos años se contaba únicamente con los datos de aquellas situaciones graves que llegaban a los servicios de salud y al poder judicial, datos de aquellas situaciones que son

---

<sup>8</sup>Ha sido ampliamente discutida la validez de los datos estadísticos que relacionan la pobreza con el maltrato. Actualmente existe consenso en que las situaciones de maltrato hacia NNA se producen en el interior de las familias de las más diversas clases sociales.

atendidas por el INAU o por algún otro centro de protección a la infancia como consecuencia de esas situaciones. Estos datos solo representan una ínfima parte del problema real, puesto que permiten cuantificar aquellas situaciones que emergen, se hacen visibles y son atendidas. Tal es el caso de los datos proporcionados por el Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior y el Observatorio en línea de la Violencia Doméstica en Uruguay. Ambas fuentes de información permiten cuantificar aquellas situaciones que llegaron a la órbita judicial o policial. A pesar de esto, serán expuestos algunos de los datos proporcionados que nos permitan dimensionar la magnitud de situaciones que llegan a estos ámbitos.

En base a los datos proporcionados por el Observatorio de Violencia y Criminalidad se elaboró el siguiente cuadro con el propósito de analizar la incidencia de la violencia doméstica en el total de delitos contra las personas.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total de denuncias de delitos contra las personas	23.517	21.638	23.663	25.994	26.495	26.400	26.809	33.906	35.881	39.985
Denuncias de Violencia Doméstica	6.853	7.151	10.824	12.450	13.709	15.277	15.868	23.988	26.086	29.122
Porcentaje de denuncias por V.D en el total de denuncias de delitos contra las personas	29,1%	33,0%	45,7%	47,9%	51,7%	57,9%	59,2%	70,7%	72,7%	72,8%

**Tabla 1.d - Fuente: Elaboración personal en base al Observatorio de UNICEF 2012 y complementado con datos del Observatorio del Ministerio del Interior.**

De acuerdo con estas cifras el número de denuncias calificadas como delito de violencia doméstica ha ido en aumento. Las denuncias recibidas en las unidades policiales por situaciones de violencia doméstica representaron el 72,8% del total de denuncias de delito contra las personas registradas en 2014; se trata del delito contra la persona más denunciado en el país. Esto último podría significar que la violencia doméstica ha comenzado un lento

proceso de "desnaturalización", las personas están informadas y por ello denuncian más. Sin embargo muchos afirman que los casos que llegan a ser denunciados son solo la "punta del iceberg", por lo que las cifras podrían llegar a engrosarse aún más.

"La cara más dramática de la violencia doméstica –la muerte de mujeres, niños, niñas y adolescentes– es un indicador cardinal a la hora de procurar medir, en su conjunto, el impacto de las políticas públicas tendientes a combatir y prevenir esta problemática. Los homicidios por violencia doméstica representan aquellos casos en los que todos los dispositivos preventivos fallaron. En promedio el 74% de los homicidios de mujeres que se producen anualmente ocurren en situaciones de violencia doméstica" (www.infoviolenciadoméstica.org.uy). Por lo que en el período considerado (2004-2010) de cada 10 homicidios de mujeres, aproximadamente siete fueron por violencia doméstica.

Años	Total de Homicidios de NNA	Homicidio de NNA por situaciones de V.D	Porcentaje
2004	24	8	33,3%
2005	23	8	34,7%
2006	24	7	29,1%
2007	23	8	34,7%
2008	27	9	33,3%
2009	27	9	33,3%
2010	25	8	32%

Para el caso de los NNA, durante el período 2004-2010 (del que se pudieron obtener datos), de un total de 173 homicidios de NNA, 57 ocurrieron en situaciones de violencia doméstica. En el mismo período, de cada 10 homicidios de NNA, tres fueron asesinatos por violencia doméstica. Esto implica que, el 33% de los homicidios de niños, niñas y adolescentes ocurrieron por esta causa.

**Tabla 2.d – Fuente: Elaboración personal en base a datos del Observatorio en línea de Violencia Doméstica.**

A efectos únicamente expositivos, se presentarán algunas cifras –correspondientes al departamento de Soriano– sobre el total de denuncias policiales por violencia doméstica, la cantidad de procesos judiciales iniciados por la Ley de Violencia Doméstica y la cantidad procesos judiciales iniciados por el CNA durante el período 2007-2012. En cuanto a las situaciones que ingresan a la órbita judicial por la Ley de Violencia Doméstica no hay registro de la edad de la víctima, por lo tanto, no es posible determinar cuántas de estas situaciones fueron casos de maltrato y abuso infantil judicializados. A lo anterior habría que añadir que los procesos judiciales iniciados por el CNA incluyen situaciones de niños, niñas y adolescentes

cuyos derechos fueron vulnerados, no solo se refieren a situaciones de maltrato y abuso infantil.

Departamento de Soriano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Denuncias policiales por V.D	922	1164	1177	1231	839	907
Procesos Judiciales iniciados por la LVD	402	323	328	429	704	902
Procesos Judiciales Iniciados por CNA	s/d	s/d	202	292	436	293

**Tabla 3.d - Fuente: Elaboración personal en base a datos del Observatorio en línea de Violencia Doméstica**

Debido a las salvedades respecto con los registros, estas cifras se plantean a efectos expositivos, dado que no podríamos vincular los tres tipos de datos proporcionados. La única vinculación que podría realizarse es entre las cifras de las denuncias policiales por Violencia Doméstica y los procesos judiciales iniciados por la Ley de Violencia Doméstica. De acuerdo con los datos (ver tabla 3.d), durante el período 2007-2010, menos de la mitad de las denuncias policiales por violencia doméstica ingresaban a la órbita judicial, mientras que para el caso del 2011-2012 casi la totalidad de las denuncias ingresaron a la órbita judicial.

Tal como fue señalado al inicio de este apartado estos datos revelan una parte del fenómeno en cuestión. Pese a esto, en los últimos años en nuestro país se han realizado algunos estudios e investigaciones que han permitido establecer una línea de base sobre la magnitud del fenómeno, y se han convertido en un insumo fundamental para la producción de indicadores que contribuyan a fortalecer y mejorar las políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género y generaciones.

En el año 2008 el Programa Infamilia del MIDES realizó el estudio, Pautas de crianza y resolución de conflictos familiares: prevalencia del maltrato intrafamiliar contra niños y

adolescentes, sobre una muestra de 1100 familias en el área metropolitana de Montevideo. Según este estudio, ocho de cada diez de los adultos entrevistados (79,8%) ha ejercido algún tipo de violencia hacia un NNA de referencia. En cuanto al tipo de violencia y la cronicidad, para el caso de la violencia psicológica, el estudio revela una prevalencia general del 74,4% y una prevalencia crónica del 58,5%; para el caso de la violencia física, el 53,7% de los entrevistados declaró haber agredido físicamente al niño o adolescente de referencia y el 36,5% de los entrevistados dijo haberlo hecho más de una vez (prevalencia crónica) y en cuanto a las formas de maltrato físico severo y maltrato físico muy severo, la prevalencia general es del 13,8% y la crónica del 8%.

Más recientemente, en el año 2013, se realizó en nuestro país la primera Encuesta Nacional de Violencia Basada en Género y Generaciones enmarcada en el conjunto de políticas públicas que se vienen desarrollando para la erradicación de estos tipos de violencia y específicamente en el proyecto Uruguay Unido para poder fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes ejecutado por el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, el SIPIAV y el Sistema de Naciones Unidas. La encuesta fue realizada a un total de 3732 mujeres de 15 años o más, residentes en localidades de 5000 o más habitantes, en hogares particulares. Serán expuestos, únicamente, los datos que revelan las mujeres entrevistadas en base al recuerdo de su infancia. Una de cada tres de las mujeres encuestadas (34,2%) declaró haber sufrido algún tipo de violencia durante su infancia (antes de cumplir los 15 años) lo que representa aproximadamente 350.000 mujeres. Los principales tipos de violencia declarados fueron la violencia física (26,8%) y la violencia psicológica (21,7%).

En el año 2015 se realizó el lanzamiento de los resultados del primer estudio cuantitativo de alcance nacional sobre explotación sexual comercial de NNA (en adelante ESCNNA), "Explotación sexual comercial hacia niños, niñas y adolescentes en Uruguay. Dimensión, características y propuestas de intervención<sup>9</sup>". El propósito de la investigación fue proporcionar conocimientos cuantitativos y cualitativos sobre la problemática que contribuyan al diseño de políticas públicas para su abordaje. La investigación tuvo una cobertura de alcance nacional y fueron objeto de estudio todas las ciudades con más de 5000 habitantes.

---

<sup>9</sup> Surge a partir de una alianza interinstitucional entre Gurises Unidos, Fundación Telefónica Movistar y la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Asimismo, para la implementación del proceso de investigación se coordinó con el Programa Infamilia del MIDES, con el Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), y con el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual y no Comercial de la Niñez y Adolescencia.

Según los datos relevados, se estima para el Interior del País un total de 349 situaciones y para Montevideo y área metropolitana un total de 301. Es así que a nivel nacional se estiman 650 situaciones de ESCNNA. Del total de NNA en el interior del país el 80% eran niñas, el 18% niños y el 2% trans; en Montevideo y el área metropolitana las cifras fueron similares. Si se considera el tramo etario, a nivel nacional el tramo más afectado es entre los 13 a 15 años (48% del total). Una de las variables analizadas que nos interesa retomar revela la coexistencia entre situaciones de Explotación Sexual y Comercial y las situaciones de abuso sexual intrafamiliar: el 16% de los niños del interior ha sufrido ambos tipos de violencia, y el 27% de los niños en Montevideo y el área metropolitana. Otro de los datos revela que, en el interior del país, el 65% de las situaciones de ESC identificadas coexiste con algún tipo de violencia doméstica (con los NNA como víctimas y/o testigos) y en Montevideo y el área metropolitana se da en el 71% de las situaciones.

## Capítulo II

### Segundo Núcleo Temático: Las políticas de infancia como políticas sociales

#### **1- Contexto político- normativo que antecede al SIPIAV**

En la sociedad Uruguaya, es posible visualizar una clara correspondencia entre el proceso de “descubrimiento” y visualización de la infancia como tal, la conformación e instrumentación de dispositivos institucionales que se abocaron a su atención y los vaivenes de la construcción de un marco jurídico que oscila entre la anticipación y la obsolescencia. A efectos de comprender la antesala que dio origen al SIPIAV resulta imprescindible describir brevemente los principales cambios normativos y las propuestas de atención al maltrato infantil propulsadas por nuestro país.

La década de los 90 constituye un escenario donde la infancia comienza adquirir un status relevante en la agenda pública, a nuestro entender por dos motivos claramente apreciables. Por un lado la aprobación en 1989, por parte de Naciones Unidas, de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) y su ratificación, por parte del estado uruguayo, en setiembre de 1990, y por otro, la difusión de los resultados de diversos estudios que ponen en evidencia la situación de la infancia en el país y el alto porcentaje de niños y niñas por debajo de la línea de pobreza.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (en el marco de un nuevo paradigma doctrinario: La doctrina de la Protección Integral) significó un punto de inflexión con relación a la concepción de la infancia y a la orientación de las políticas públicas, consideradas, a partir de entonces, desde una perspectiva de derechos humanos. García Méndez sintetiza claramente el cambio radical que la Convención supuso: “Del menor como objeto de la compasión-represión, a la infancia- adolescencia como sujeto pleno de derechos (...) La Convención constituye un instrumento jurídico para el conjunto del universo infancia, y no solo para el menor abandonado-delincuente, como resultado de la letra, y más aún de la praxis de las legislaciones inspiradas en la doctrina de la situación irregular”

([http://www.iin.oea.org/La\\_convencion\\_internacional.pdf](http://www.iin.oea.org/La_convencion_internacional.pdf)). Asimismo implicó superar la perspectiva de satisfacción de necesidades por la garantía de derechos, y las prácticas tutelares y asistencialistas por un enfoque socioeducativo. Otorga centralidad a la familia, considerándola como el ambiente más propicio para el desarrollo del niño; en caso de que esta no pueda cumplir plenamente con esta responsabilidad deberá recibir protección y asistencia.

Son cuatro los principios fundamentales sobre los que se cimienta la Convención: El Interés Superior del Niño<sup>10</sup>; No discriminación<sup>11</sup>; Supervivencia y desarrollo<sup>12</sup> y Participación<sup>13</sup>.

Al ratificar la CIDN nuestro país se enfrenta a la coexistencia de dos paradigmas radicalmente distintos. Por un lado la doctrina de la situación irregular, contenida en la legislación nacional (Código del Niño de 1934) y por otro la doctrina de la protección integral contenida en la CIDN recientemente ratificada. Esta convivencia, que se extiende por más de una década (en el 2004 se sanciona el Código de la Niñez y de la Adolescencia) se tradujo en inconsistencias entre la teoría y la práctica, al ubicar el marco doctrinario en el campo de los derechos humanos y los derechos del niño, pero concibiendo aún a la infancia desde el paradigma de la situación irregular. De alguna manera, la doctrina de la situación irregular continúa (incluso en ocasiones hasta el presente) impregnando la práctica de los operadores de las políticas de infancia y de los juzgados de menores.

Por medio de una reestructura orgánica del INAME (que como organismo rector de las políticas de infancia sucede al Consejo del Niño en 1988) se produce un cambio de orientación de las políticas de infancia de modo de adecuarlas a las nuevas características que asume la matriz de protección social (focalización, descentralización, articulación gubernamental no-gubernamental) y a los requerimientos de la CIDN.

La situación de la infancia comienza ser puesta en el tapete buscándose respuestas específicas a los problemas concretos. En cuanto al maltrato infantil, las primeras acciones tendientes a atender esta problemática datan de la década de los 80' principios de los 90' cuando " (...) la Sociedad Civil organizada a partir de las acciones de un grupo de mujeres preocupadas por la

---

10(art. 3): que implica que los intereses del niño priman por sobre los de otras personas o instituciones.

11(art.2) : respecto a los derechos consagrados en la Convención, sin distinción alguna, independientemente de la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional étnico o social, posición económica, impedimentos físicos o cualquier otra condición del niño, padre o representante

12(art.6): derecho a la vida, a condiciones óptimas para que viva su infancia

13(art.12): derecho a expresar su opinión en asuntos que lo afecten en función de su edad y madurez, a ser escuchado, a buscar, recibir y difundir información.



incidencia de la violencia doméstica en nuestra sociedad, comienza a dar respuesta sistemática a las víctimas de estas situaciones así como a desarrollar acciones de sensibilización de la sociedad en general y hacia el Estado en particular" (De Martino 2012: 58). En 1992 se crea en nuestro país la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica (RED). Se trata de una organización de segundo grado que reúne a más de treinta OSC que trabajan atendiendo situaciones de violencia doméstica hacia NNA y mujeres.

En cuanto a los cambios normativos más significativos durante este período, además de la sanción de la CIDN -que en su art. 19 hace expresa mención a la obligación del Estado de proteger a los niños contra toda forma de prejuicio, abuso, descuido o malos tratos- , se aprueba en 1995 la Ley 16.707 de Seguridad Ciudadana que modifica el Código Penal y tipifica el delito de violencia doméstica, y en el 2002 la Ley 17.514 que define en su art.2 la violencia doméstica (no desde una perspectiva de género, sino refiriéndose a toda persona), crea los Juzgados Especializados en Violencia Doméstica, en la órbita del Derecho de Familia, y el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica.

Más de una década había pasado desde que fue ratificada la CIDN, por lo que, resultaba impostergable para el país, la aprobación de un nuevo marco legal a nivel nacional que adoptara los principios centrales de la CIDN. Un nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia sería sancionado por el parlamento uruguayo en setiembre de 2004.

La aprobación del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia adecúa la normativa nacional a los principios de la Convención, pauta las líneas de acción del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (desde ahora INAU), tanto en los aspectos doctrinarios como operativos, y la orientación de las políticas dirigidas a la infancia y adolescencia.

De alguna manera, al consagrar la atención integral, el Código establece la universalidad de las políticas dirigidas a la infancia y adolescencia, y no ya entonces reducidas a la categoría residual del "menor". Por lo tanto, al incorporarse la perspectiva de derechos y al considerar a los NNA como sujeto de derechos, la problemática del maltrato queda necesariamente implícita. El CNA refiere al maltrato y el abuso infantil en sus artículos 130 y 131. El artículo 130 (CNA; Uruguay: 2004) refiere a lo que se entiende por maltrato y abuso " (...) entiéndese por maltrato y abuso del niño o adolescente las siguientes situaciones, no necesariamente taxativas: maltrato físico, maltrato psíquico-emocional, prostitución infantil, pornografía, abuso sexual y abuso psíquico o físico". El artículo 131 hace alusión al procedimiento que se

debe seguir para denunciar la situación detectada, "Ante denuncia escrita o verbal por la realización de cualquiera de las conductas mencionadas en el artículo anterior, la autoridad receptora deberá comunicar el hecho de forma fehaciente e inmediata al Juzgado competente. En todo caso el principio orientador será prevenir la victimización secundaria" (CNA; Uruguay: 2004)

## **1.1- El nuevo modelo de protección social a la Infancia: Contexto político del SIPIA V**

En marzo de 2005 se produjo en el país un cambio político sustantivo con la llegada de la izquierda al gobierno. A partir de las reformas del 90' se habían instrumentado una serie de servicios y programas focalizados a las situaciones de extrema pobreza, con escasa articulación entre sí, que convivían con otros de orientación universalista. "(...) El país no contaba con un esquema moderno y estable de intervenciones públicas que abordara de forma sistemática y coordinada las situaciones de vulnerabilidad y los nuevos riesgos sociales (...) Por tanto resultaba imprescindible atender las emergencias de corto plazo y simultáneamente iniciar un proceso de rediseño estructural de la matriz de protección. En suma, pasar de la emergencia a la equidad como estrategias articuladas una con la otra" (De la Emergencia a la Equidad, VVAA; 2009: 12). Para esa doble función se crea en el 2005 un nuevo ministerio, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Esta Secretaría de Estado comenzó a trabajar en la implementación del Plan de Atención Nacional a las Emergencias Sociales (PANES), el cual implicó una respuesta a la emergencia social, mediante siete componentes articulados entre sí<sup>14</sup>. Esto fue concebido como transitorio, luego de dos años dio lugar al diseño y puesta en práctica de una estrategia de carácter diferente, llamado Plan de Equidad. El Plan de Equidad fue concebido como una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad que implicó la transformación simultánea de los componentes estructurales de la matriz de protección social (Salud, Trabajo, Seguridad Social, Vivienda, Educación y Reforma Tributaria) y la transformación de la Red de Asistencia e Integración Social que reformula los componentes del PANES.

---

<sup>14</sup>Ingreso Ciudadano (transferencia de ingreso a hogares); Alimentación; Participación Social y Laboral; Intervenciones en Educación; Atención a la Emergencia Sanitaria; Campaña por la Identidad y Mejoramiento del Hábitat. A estos se agregaron el Programa de Alfabetización de Adultos y el de Salud Ocular.

“En materia de infancia y adolescencia se intentó un aumento sostenido de la inversión pública hacia ese grupo, ya sea con intervenciones diseñadas en exclusiva para esa población, o con estrategias de amplia cobertura que la incluyen indirectamente” (Midaglia, 2008: 18). Se buscó trascender la mirada sectorial y trabajar desde una perspectiva intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria que permitiera articular las políticas, siendo el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE) el soporte institucional. Serán enumeradas las medidas dirigidas a la infancia y adolescencia más relevantes del período, algunas de ellas focalizadas y otras de carácter universal. En materia de transferencias, se observa un régimen de Asignaciones Familiares para hogares pobres integrados por NNA; en materia de educación se destaca la nueva Ley de Educación<sup>15</sup>; en materia de Salud, se desarrolla la Reforma de la Salud orientada a crear el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), de cobertura universal, incluidos los NNA; asimismo se destaca la continuidad y reformulación del Programa Infamilia y la reconversión, aumento de cobertura y mejora de calidad de las prestaciones del Plan CAIF. Es importante agregar las siguientes acciones que se desarrollaron en este período dirigidas a NNA y que implicaron la conjunción de diversos actores públicos y privados para la formalización de distintos dispositivos y estrategias: 1- La Estrategia Nacional para el trabajo con NNA en situación de calle; 2- El programa de prevención y atención en adicciones; 3- Comité de erradicación del trabajo infantil y adolescente (CETI); 4- Programa de medidas socio-educativas de base comunitaria para la atención por disposición del poder judicial de jóvenes que han cometido infracción a la ley penal (PROMESEC); 5- Comité contra la explotación sexual comercial y no comercial de NNA coordinado por INAU; 6- Creación en 2007 del Sistema de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la violencia (SIPIAV).

Finalmente, como modo de coronar el período se elabora una Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA), “(...) en un proceso plural orientado a proyectar y construir el bienestar de todos los niños, niñas y adolescentes” durante el período 2010-2030.

El segundo período de gobierno del Frente Amplio continuó el proceso de transformación de la matriz de protección social iniciado en el 2007 con el Plan de Equidad y, en ese marco, se

---

<sup>15</sup>Realizó recomendaciones dirigidas a la infancia y adolescencia, cabe destacar los programas de la Red de Asistencia, tales como: Maestros comunitarios y Aulas Comunitarias (dirigidos a niños y adolescentes con problemas de aprendizaje o que están desvinculados del sistema educativo), la universalización de la educación física en las escuelas públicas y privadas, y el Plan CEIBAL

propuso como meta, la reducción de la pobreza y la erradicación de la indigencia. La Reforma Social se propone consolidar un proceso de desarrollo humano que conjuga crecimiento económico con justicia social.<sup>16</sup>

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

La violencia hacia NNA es un problema histórico que ha ido adquiriendo mayor visibilidad en la actualidad. Las dificultades para percibir esta problemática como problema social grave y como responsabilidad de todos entorpeció la implementación de sistemas de respuestas adecuados. El Estado uruguayo no contó, sino hasta hace pocos años, con políticas públicas en torno a este tema; las iniciativas existentes eran propulsadas por organizaciones de la sociedad civil, o impulsadas por algunos sectores públicos de forma desarticulada y aislada.

"Recién en 2005, en el marco de un conjunto de políticas públicas impulsadas por el estado uruguayo, la violencia hacia NNA adquiere status de problema social, quedando incluido en la agenda pública. Varios elementos convergen para dar lugar, en el año 2007, a la creación del SIPIAV. Por un lado, el giro político que supone la asunción de los gobiernos de izquierda <sup>17</sup>, "En el marco del proceso de Reforma Social, la atención a las situaciones de especial vulneración de derechos, donde se incluyen las situaciones de violencia, se plantea como uno de los componentes principales, en el entendido que para la construcción de la equidad y la inclusión social, es necesaria la atención a estas situaciones que generan un claro impacto en el desarrollo de niños, niñas, adolescentes y sus familias"(SIPIAV; 2014:6). Por otro lado, interviene el compromiso asumido por el Estado uruguayo al ratificar la CIDN, a lo que se

---

<sup>16</sup> Tal como fue reseñado por el documento "De la Equidad hacia la igualdad", una serie de objetivos estratégicos orientaron la acción del gobierno durante este período, entre los que cabe destacar: el avance en las reformas de los componentes de carácter universal y en la construcción de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS); la articulación de las dimensiones sectoriales con las territoriales (para hacer efectivas las políticas en todo el territorio); la necesidad de definir trayectorias específicas de protección atendiendo el ciclo de vida de las personas y las familias, con un enfoque pro-movilidad ascendente; consolidar y desarrollar las perspectivas transversales (vinculadas al género, el origen étnico-racial o la orientación sexual y la identidad de género); diseñar y poner en marcha un Sistema de Cuidados; mejorar la calidad, la cobertura y la accesibilidad a los bienes y servicios sociales; e implementar mecanismos específicos para el desarrollo y buen funcionamiento de las articulaciones y coordinaciones interinstitucionales.

<sup>17</sup> Conlleva un cambio de paradigma en cuanto a las políticas sociales, un aumento de inversión de las políticas dirigidas a la infancia y adolescencia, y un intento por trascender la mirada sectorial y trabajar desde una perspectiva intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria que permitiera articular las políticas dirigidas a este sector etario.

suman las recomendaciones que hace Naciones Unidas a partir del estudio sobre la situación de violencia en la niñez.

Es así que en el año 2007, por medio de un acuerdo intersectorial e interministerial, el Estado ratifica su compromiso de atender esta problemática mediante la creación del SIPIAV. Para ello fortalece el sistema de promoción, protección y garantía de derechos de NNA, fortalece los mecanismos de atención pertenecientes a cada sector y crea la institucionalidad para su abordaje, orquestada en un sistema integrado e integral que articula los distintos sectores y organismos involucrados en el tema. Es coordinado por el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), y está integrado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración de Servicios del Estado (ASSE), el Ministerio de Interior, La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), y cuenta con el apoyo de UNICEF.

El SIPIAV plantea como objetivos fundamentales: "Consolidar un sistema nacional de atención, mediante un abordaje interinstitucional que responda a la problemática de la violencia contra la niñez y adolescencia" y "Fortalecer el sistema de promoción, protección, y garantía de los derechos de NNA, avanzando en la materialización de acuerdos estratégicos que involucren a los organismos del Estado y la sociedad civil" (SIPIAV; 2012: 8).

Procura centralizar de forma articulada las políticas y programas de atención al maltrato hacia NNA existentes, las acciones desarrolladas por los organismos competentes firmantes del convenio, a las Organizaciones de la Sociedad Civil y a las Redes Locales que han desarrollado acciones de protección hacia la infancia y adolescencia. Como sistema interinstitucional busca dar respuesta a las situaciones de violencia hacia NNA conjugando el accionar de varios sectores, promoviendo la intersectorialidad y la participación de los dispositivos territoriales. "Esto requiere de servicios diferenciales, según las distintas necesidades de abordaje, con especificidades y responsabilidades diversas para cada institución involucrada, según su competencia en la protección de NNA, pero en el marco de un abordaje conjunto" que sea integral e interdisciplinario (SIPIAV; 2013: 5).

## 1.2 a- Líneas estratégicas de trabajo:

Como modo de trabajar integralmente esta problemática el SIPIAV define tres líneas estratégicas de trabajo. Una de estas líneas es la de Formación y Sensibilización la que supone la implementación de acciones de capacitación dirigidas a los operadores institucionales y al fortalecimiento de las redes interinstitucionales en los distintos territorios del país.

Otra de las líneas de trabajo refiere a la Revisión Legislativa lo que supone la adecuación permanente de los instrumentos legales y jurídicos a efectos de lograr la mayor eficacia en la atención al problema. La adecuada protección judicial para afrontar el problema de la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes implica adecuar los marcos normativos nacionales a los estándares internacionales, y realizar adecuadas modificaciones en cuanto a procedimientos y mecanismos judiciales de modo que se eviten los efectos revictimizantes de su aplicación y sus fallas a la hora de concretar una efectiva protección a NNA. La normativa vigente en nuestro país, en lo que respecta a las situaciones de maltrato, abuso y explotación sexual y comercial hacia NNA, no brinda la protección especial a la que hace referencia la CIDN.<sup>18</sup> Esta línea estratégica referida a la revisión legislativa es fundamental para que los instrumentos normativos del país constituyan un verdadero estatuto especial de protección hacia NNA. Es necesario subsanar los defectos en cuanto a los diseños normativos, además de

---

<sup>18</sup> El cuadro normativo uruguayo presenta un cúmulo de códigos, leyes, y normas dispersas en el ordenamiento jurídico con déficits en cuanto al diseño y con serios problemas en cuanto a la implementación. "Tenemos por un lado, una Ley de Violencia Doméstica (LVD), por otro lado un Código de la Niñez y la Adolescencia (CND), así como una serie de normas relevantes desde esta perspectiva desperdigadas en el ordenamiento jurídico (por ejemplo, el delito de violencia doméstica en el Código Penal, o la legislación penal específica sobre explotación sexual infantil)" (Informe de Gestión SIPIAV; 2014:60). El SIPIAV, en esta línea de revisión legislativa, ha ido detectando estos problemas, ha ido haciéndolos visibles y ha ido proponiendo cambios importantes. Nuestro país había ratificado la CIDN, que prohíbe los malos tratos a los NNA, y había aprobado el CNA. Este constituye un instrumento valioso para la protección de los derechos de los NNA, pero que tiene como demérito no incluir disposiciones claras sobre la prohibición del castigo físico y humillante, por lo que fue necesario subsanar esta falta con la sanción, en el año 2007, de la Ley N°18.214 sobre la Integridad Personal de NNA –conocida como "Ley del Coscorrón"<sup>18</sup>– que agrega y modifica disposiciones del CNA y del Código Civil. Incluso luego de esta modificación, el CNA no prevé, en el elenco de medidas de protección, un instrumento específico para el abordaje de las situaciones de violencia que viven los NNA (por ejemplo, no dispone de medidas cautelares de protección a las víctimas). Como forma de subsanar esta deficiencia normativa se estableció que en dichos casos se aplica en forma conjunta el CNA y la Ley de Violencia Doméstica que sí prevé este tipo de medidas. Esto confiere una importante discrecionalidad al aplicador del derecho en la labor de integración normativa, e implica enmarcar la situación en el ámbito de aplicación de la Ley de Violencia Doméstica (establecido en el artículo 2). Esto último supone otra dificultad normativa, ya que hay situaciones de violencia dirigidas a NNA que no pueden ser subsumidas al ámbito de aplicación de esta ley. Esta deficiencia normativa se relativiza argumentando que, en estos casos, se aplican los principios generales del derecho y la potestad general cautelar que tienen los órganos judiciales.

los defectos de implementación y aplicación normativa. La situación actual se encuentra lejos de ser adecuada, justa e integral. Por el contrario, no contamos con una normativa adecuada y las respuestas suelen caracterizarse por su carácter segmentado y de revictimización, generando en ocasiones situaciones de desprotección e impunidad, entre otros aspectos.

La última línea estratégica refiere concretamente al Modelo de Atención, compuesto por un subsistema de atención a NNA que sufren o han sufrido situaciones de violencia, desde un enfoque familiar y comunitario. El Modelo de Atención SIPIAV es una herramienta metodológica e instrumental, enmarcada en la política pública que el Estado uruguayo ha impulsado para la atención de la violencia hacia NNA en el ámbito de la familia. El Modelo de Atención, junto con los otros componentes conforman la propuesta del SIPIAV para atender la problemática del maltrato infantil intrafamiliar desde distintas ópticas.

En nuestro país existen protocolos, mapas de ruta, y guías pertenecientes a cada sector (de la salud, de la enseñanza, para dar ejemplos) que constituyen herramientas fundamentales para abordar este tipo de situaciones. El Modelo de Atención SIPIAV tiene como propósito fundamental generar un eje común entre la normativa y estos mapas de ruta, protocolos y guías de modo tal que se optimicen los recursos existentes y se fortalezcan las respuestas en el marco de un modelo de atención común.

El modelo de atención implica además el diseño de los instrumentos metodológicos que, a nivel local, permitan dar respuesta a estas situaciones. Tiene como objetivos fundamentales: 1- Brindar medidas de protección y cuidado (psicosocial, sanitarias y legales) a los NNA que viven estas situaciones, 2- Trabajar en la restitución de derechos y contribuir a cambiar las formas de relacionamiento, e 3- Implementar mecanismos y dispositivos operativos y oportunos para la atención de las situaciones de alto riesgo.

## **1.2 b- Estructura y funcionamiento del SIPIAV**

Como forma de efectivizar el abordaje interinstitucional, organizar la interinstitucionalidad que caracteriza el sistema y hacer operativos los acuerdos en los distintos territorios del país, el SIPIAV cuenta con un Comité Nacional de Gestión que funciona como ámbito de articulación interinstitucional. "Este Comité se constituye como el locus central de articulación interinstitucional para la toma de definiciones políticas. A partir de él, se generan estrategias de alcance territorial, desde una comprensión descentralizada como instrumento de promoción de derechos y construcción de la ciudadanía". (Informe de Gestión SIPIAV; 2014:9). El Comité Nacional de Gestión es coordinado por el INAU, y sesiona mensualmente con representantes de las distintas instituciones que integran el SIPIAV y con representantes de las Organizaciones no Gubernamentales. Tiene por cometido formular las orientaciones y directrices que pautan el accionar del sistema a nivel Nacional, facilitando la territorialización de las propuestas a través de sus diversos servicios en lo local.

En la lógica sistémica que caracteriza al SIPIAV se fueron conformando, en los distintos territorios del país, Comités de Recepción Locales (CRL). De algún modo los CRL son subsistemas dentro del sistema SIPIAV y constituyen el aterrizaje de la política en los distintos territorios del país. Juegan un papel similar al del Comité Nacional, pero referenciado a una zona de influencia. Tal como ya fue señalado, la atención a la violencia requiere de mecanismos interinstitucionales articulados que permitan brindar una atención integral a las familias y a los niños, niñas y adolescentes. Por lo que, los CRL constituyen "(...) un espacio de articulación territorial, [coordinación interinstitucional y de organización de la intervención en el territorio], con la participación de los principales actores de las políticas de infancia, que desde el Estado deben garantizar estos Derechos y que sus integrantes cuenten con el aval institucional necesario para tomar decisiones en los procesos de intervención que se desarrollan" (SIPAV; 2013:22). Los CRL tienen por cometidos fundamentales recepcionar, orientar y coordinar la atención de las situaciones de violencia de forma intersectorial, en el marco de la protección integral y realizar el seguimiento de las situaciones; promover la creación de espacios de asistencia intersectoriales; generar acuerdos locales que faciliten la atención de las situaciones; operacionalizar en el territorio las directrices y orientaciones del Comité Interinstitucional Nacional SIPIAV; desarrollar actividades de sensibilización y



prevención; elaborar mapas de rutas locales/ protocolos; y registrar las situaciones abordadas así como las estrategias implementadas.

En la actualidad son 28 comités los que están funcionando en distintos puntos del país, con diferentes niveles de consolidación, así como diferencias en cuanto a su modo de funcionamiento, pero con la particularidad de que en todos se está implementando el Modelo de Atención propuesto por el SIPIAV.

### **1.2 c- Sistema de registro SIPIAV**

Dentro del marco metodológico diseñado para el Modelo de Atención del SIPIAV se estableció que era imprescindible contar con un sistema de información específico para las situaciones de maltrato y/o abuso sexual como una herramienta de monitoreo y evaluación del dispositivo de abordaje territorial. El SIPIAV se propone diseñar un software que permita relevar información de los sujetos de atención y de sus familiares, además de relevar información sobre el proceso de intervención y los resultados obtenidos. Hasta el momento el SIPIAV no ha logrado concretar este objetivo por lo que utiliza el Sistema de Información Para la Infancia (SIPI) de INAU.

Es importante destacar que "(...) la información continúa siendo fragmentada e incompleta a nivel nacional, con una preponderancia de los datos aportados por los servicios específicos que atienden NNA víctimas de maltrato y abuso sexual" (SIPIAV; 2014:35). Los Informes de Gestión proporcionan datos de aquellas situaciones que llegan a INAU sin que sea posible cruzar información con otras instituciones o servicios. (Ver anexo I; 68).

## Capítulo III

### La propuesta de atención a las situaciones de maltrato infantil intrafamiliar en Uruguay

#### **1- Análisis sobre la operacionalización del Modelo de Atención SIPIAV en Mercedes**

En el presente capítulo se analizará cómo está siendo implementado el Modelo de Atención, propuesto por el SIPIAV, en la ciudad de Mercedes. Para ello se cree pertinente dividir el análisis en tres grandes ejes temáticos. El primer eje pretende explorar el proceso de conformación del Comité de Recepción Local de Soriano y su lógica de funcionamiento. El segundo eje se centrará en conocer el cuadro de maltrato infantil intrafamiliar que existe en esta ciudad, y por último nos abocaremos a analizar las particularidades que ha adquirido el Modelo de Atención SIPIAV al ser implementado en Soriano a la luz del diseño ideal de la política. Para realizar este análisis serán consideradas tanto las fuentes bibliográficas como las perspectivas de los distintos actores (Integrantes del Comité Nacional de Gestión SIPIAV; integrantes del CRL Soriano y otras instituciones locales vinculadas a los NNA).

Para abordar los ejes temáticos se realizó una revisión bibliográfica de los Informes de Gestión realizados anualmente por el SIPIAV –desde su creación en el 2007 hasta el año 2014– y una serie de entrevistas que aportarán ópticas de los actores involucrados. Lo interesante de las fuentes de información es que aportaron datos desde ópticas diversas (desde el diseño "ideal" descrito en los Informes de Gestión hasta lo realizado concretamente a nivel nacional y local), lo que permitirá realizar un análisis donde se contrapongan las distintas visiones, acuerdos y desacuerdos sobre la operacionalización del Modelo de Atención SIPIAV en Mercedes.

## 1.1- Comité de Recepción Local de Soriano

En este primer eje nos abocaremos a analizar el proceso de conformación del Comité de Recepción Local de Soriano que, de algún modo, representa la presencia del sistema en el departamento. Según los entrevistados, existieron varias etapas en el proceso de conformación del CRL en Soriano. En una primera etapa, en el año 2008, se conforma el CRL como iniciativa departamental. La segunda etapa tuvo dos momentos; uno en el que se incorporan más instituciones y otro en el que termina por desestructurarse y se disuelve el comité. Finalmente, una tercera etapa que, en el año 2012, con la llegada de la centralidad al territorio, se re-estructura y vuelve a conformarse el CRL con una propuesta distinta a la que le dio origen.

La primera etapa comienza con un acuerdo local firmado en el año 2008, "(...) que no tuvo efecto, que no se efectivizó con el correr de los años."(Coordinación Territorial SIPIAV Soriano; Anexo III: 81). Este acuerdo firmado por las instituciones locales fue perdiendo validez hasta que quedan solo dos instituciones conformando el CRL. De acuerdo con los entrevistados, pese a que en esta primera etapa se cita a todas las instituciones firmantes del convenio, terminan concurriendo asiduamente representantes de dos de las instituciones firmantes: INAU y CEIP. Claramente esto no representaba un sistema de articulación y coordinación interinstitucional como el que intenta conformar el SIPIAV. "Queda claro que eso no era la conformación real de cómo deberían de ser las cosas (...) Por supuesto que de esa manera no se podía dar un trabajo como al que en esencia aspira el SIPIAV". (Integración del CRL por CEIP; Anexo III: 97). De las entrevistas emergieron varias opiniones al respecto, algunos de los entrevistados, aquellos que no participaron de esta conformación inicial, justificaron su falta diciendo que no fueron convocados a conformar ese espacio, mientras que otros, que si integraron el CRL, afirmaron que se hicieron varios intentos para convocar a las demás instituciones y si bien participaban en algunas instancias puntuales, no lo hacían de forma constante. "(...) se intentaba mucho convocar a las instituciones y realmente las instituciones en aquel momento participaban cuando había una situación puntual (...)" (Integración del CRL por CEIP; Anexo III: 97).

La segunda etapa señalada tiene dos momentos: uno en el que se empiezan a sumar más instituciones, y un segundo momento en el que, por las dificultades en el funcionamiento,

termina por disolverse el comité y no hubo más SIPIAV. "(...) Se disolvió porque se consideró que no se estaba trabajando como algunos de los que estábamos allí pretendíamos (...)" (Integración del CRL por CEIP; Anexo III: 97).

La tercera etapa presenta algunas particularidades que la distinguen de las dos anteriores. Una de estas es que desde la centralidad se llega al territorio y la otra es que se llegan a acuerdos locales donde se compromete a los representantes institucionales a participar en este espacio. Esto hace que, en esta tercera etapa, se conforme el CRL como fue diseñado originalmente (un espacio de articulación interinstitucional). Esta etapa comienza en el 2012, cuando desde la centralidad se contrata a los referentes técnicos y así llegan al departamento de Soriano. "En Noviembre del 2011 se contratan, mediante el acuerdo interinstitucional e interministerial cuatro recursos humanos, se divide el país y llegamos a Soriano. (...) Tuvimos como que rearmar el espacio para poderlo abrir al resto de las instituciones firmantes. Se empieza con ese proceso en el año 2012 y como que se vuelve a conformar el Comité, o como que se reestructura y empiezan a participar las demás instituciones" (Coordinación Territorial SIPIAV Soriano; Anexo III: 79). De este modo, el Comité se convierte en un espacio interinstitucional e interministerial de atención de situaciones. Se hace un diagnóstico de la situación, se evalúa el trabajo que hasta el momento había hecho el CRL en el departamento, y se reúnen con los referentes institucionales. En esta instancia se da un marco al SIPIAV y se logra establecer un acuerdo a nivel local. El acuerdo consiste en que las instituciones firmantes del convenio destinarían técnicos para participar del espacio y les serían otorgadas dos horas de sus cargas horarias semanales específicamente para integrar el CRL. A su vez, el INAU destinó un recurso humano exclusivamente para coordinar el comité y donde la prioridad para ese técnico fuera el SIPIAV. "(...) desde la Dirección Departamental de INAU se pensó en destinar un recurso humano pura y específicamente para trabajar en SIPIAV. Anteriormente INAU obviamente ponía sus recursos, pero eran recursos de venir dos horas a una reunión que se yo y aparte eran compartidos, o sea las personas de INAU que venían a SIPIAV también hacían otras cosas (para INAU) y esas otras cosas si estaban antes y tenían que ver como con una prioridad distinta bueno... entonces era como un medio recurso o un cuarto recurso. Entonces, en algún momento, el Director Departamental entendió que había que destinar un recurso donde la carga se invirtiera, ¿no?, donde la prioridad fuera SIPIAV (...)" (Integración del CRL por INAU; Anexo III: 88). Lo anterior podría llevarnos a hacer una primera

afirmación, cuando se diseñó el SIPIAV no se contempló la forma en que los técnicos, a nivel local, podrían asumir, además de las competencias que les son adjudicadas en sus instituciones, las nuevas tareas que iban a devenir de la atención a las situaciones de maltrato infantil. Pese a que dicho acuerdo significó un punto de inflexión importante en la conformación del CRL Soriano y la implementación del modelo de atención, algunos técnicos continúan visualizando dificultades para el abordaje de situaciones de maltrato que devienen de esta forma de funcionamiento. Tal como se expresó en varias de las entrevistas, las tareas del SIPIAV "quedan en un segundo plano", "(...) no es lo único que tenés entonces mentira que vos podés a todo ponerle el mismo énfasis, no podés, porque cuando llegas acá tenés miles de otras cosas para hacer: informes, tarjetas, otros casos que te llegan. Me acuerdo de SIPIAV cuando retomo para el próximo jueves" (Integración del CRL por MIDES; Anexo III: 116)

Resulta oportuno destacar el papel que jugó el Comité Nacional de Gestión SIPIAV (a lo que llaman centralidad) y los Referentes Técnicos Territoriales en el proceso de conformación del CRL. Tal como se señaló anteriormente, el Comité Nacional actúa como locus central y juega un papel preponderante en la organización de la interinstitucionalidad, ya que participan de él representantes de todos los sectores lo que hace posible que los lineamientos lleguen directamente a cada sector y confluyan en el Comité de Recepción Local. Así lo señaló la Coordinadora Nacional del SIPIAV en la entrevista realizada, "(...) En realidad nosotros tenemos representantes Nacionales que interactúan primero en sus instituciones, y nosotros, el vínculo mayor se hace a través de nuestros Asistentes Técnicos. (...) el tener un Comité Nacional hace que nosotros tengamos línea directa con las autoridades como para favorecer esas cuestiones y también acuerdos" (Coordinación Nacional SIPIAV; Anexo III: 74). De acuerdo con los entrevistados lo que favorece la interinstitucionalidad es que no se tiene como referentes para la coordinación a las instituciones, sino que se tienen referentes personales de las instituciones, "(...) Los Comité de Recepción o en el Comité Nacional ya no es el INAU que no es nadie, digo, la responsable de acá del SIPIAV [por INAU] soy yo, en el caso de Mercedes serán los compañeros (...) Entonces cada una de las instituciones pasa a tener nombre y apellido y eso implica otra forma de trabajar con otros y conocer también las debilidades y las fortalezas de cada una de las instituciones (...) " (Coordinación Nacional SIPIAV; 77-78). Los Referentes Técnicos constituyen el nexo vinculante y de articulación entre el Comité de Coordinación Nacional y los Comité de Recepción Locales y permiten

hacer operativos los acuerdos en los distintos territorios.

Lo antes reseñado revela las tensiones que generan las nuevas políticas sociales basadas en "la interinstitucionalidad", en especial cuando esta es considerada el buque insignia del sistema de protección social. Esta modalidad de gestión, aún en construcción, es la alternativa a un Estado fragmentado/sectorializado que no logra dar respuestas a problemáticas complejas y multicausales, como el maltrato hacia NNA. Lo que se desnuda en la afirmación de la entrevistada es que para romper las fronteras sectoriales son necesarias personas con niveles de incidencia a la interna de sus instituciones, avaladas por sus autoridades respectivas y con adhesión personal al proyecto. En este punto nos planteamos la siguiente interrogante ¿una transformación institucional puede cimentarse exclusivamente en voluntades individuales o son necesarias decisiones políticas de largo plazo y burocracias permeables a las nuevas perspectivas?

## **1.2- Funcionamiento del CRL- Soriano**

Las etapas descritas por los entrevistados están pautadas por una variable fundamental en la conformación de los CRL: la participación interinstitucional. La conformación del CRL Soriano pasó por varias etapas que estuvieron signadas por la mayor o menor participación de las instituciones firmantes del convenio. La situación actual del CRL en cuanto a la participación no es perfecta pero sí "bastante óptima", no obstante aún siguen habiendo algunas faltas por lo que no se ha podido completar la nómina de instituciones firmantes del convenio SIPIAV. "Podemos decir que hace cuestión de tres años atrás que estamos con un número bastante óptimo, pero que no es el perfecto, hay actores que siguen faltando". (Integración de CRL por INAU; Anexo III: 85). Actualmente conforman el Comité representantes de INAU, MIDES, la RAP de ASSE, MSP, y CEIP. Este año empezó a participar, aunque no formalmente, una representante de Secundaria (por un Liceo). Siguen faltando, para completar la nómina de instituciones, representantes de UTU y del Ministerio de Interior. Más adelante será analizado como repercuten estas faltas institucionales al implementar el Modelo de Atención.

Un déficit en el diseño y en la nómina de las instituciones firmantes del convenio es la no inclusión del Poder Judicial. Muchos de los entrevistados reiteraron esta falta y aludieron que sería imprescindible su inclusión porque muchas de las situaciones que se atienden requieren

que las estrategias desplegadas por el CRL sean acompañadas por respuestas acordes del Poder Judicial.

Entre los entrevistados se manejaron varias hipótesis que dan cuenta de un funcionamiento que reconoce obstáculos, todas ellas atravesadas por la interinstitucionalidad, la intrainstitucionalidad y el vínculo entre la centralidad del sistema y su expresión local. Una de las hipótesis refiere que, a la interna de las propias instituciones firmantes del convenio que crea el SIPIAV y que conforman el CRL de Soriano, se desconoce el sistema y su funcionalidad (vinculado a la intrainstitucionalidad)<sup>19</sup>. Otra alude a que existen dificultades desde la centralidad para hacer operativos los acuerdos en el territorio, ya que la información disponible no circula de manera adecuada<sup>20</sup>. Otra hipótesis sobre las dificultades en el funcionamiento, lo relaciona más directamente con la poca presencia de la centralidad en el territorio a través de los Referentes Técnicos<sup>21</sup>. La cuarta hipótesis refiere a los cambios de autoridades en las instituciones que conllevan transiciones y cambios en los lineamientos políticos<sup>22</sup>. Otra alude a la falta de recursos humanos en todas las instituciones y la multiplicidad de ámbitos interinstitucionales<sup>23</sup>.

En suma, el CRL de Soriano se visualiza a sí mismo como el resultado de la "buena voluntad" y el compromiso de sus integrantes y no como el resultado del compromiso y mandato de las instituciones a las que pertenecen. "(...) acá siempre queda librado a la buena voluntad digamos de quien quiere participar, a pesar de que esté asentado en un documento". "(...) Yo no sé qué pasa, si desde la centralidad no se obliga a todas las instituciones a participar, pero bueno, de hecho si nosotros queremos no participar no sé qué pasaría, ¿Cuál sería la falta por no participar para mí? (...)". (Integración del CRL por MIDES; Anexo III: 110- 116). Parece

---

<sup>19</sup>"(...) Se firma un convenio pero hay desconocimiento a la interna de las instituciones, porque este espacio existe y en realidad tiene que estar conformado por representantes de esas instituciones. Existe pero no saben el contenido, no saben que es lo que se trabaja" (Integrante CRL por CEIP; Anexo III: 98).

<sup>20</sup>"Creo que lo que puede estar pasando con las instituciones que no han participado en los espacios es que la información no les llega o no se la habilita, o la persona no tiene ganas, no está disponible o considera que no tienen que estar allí (...)". (Integrante CRL por CEIP; Anexo III:103).

<sup>21</sup>"También funcionamos muy independientemente porque desde lo que es la coordinación central, en este año creo que nos hemos encontrado una vez. Tener como esa figura central para hacer planteos y eso es una demanda nuestra." (Integrante CRL por CEIP; Anexo III: 105).

<sup>22</sup>"Puede tener que ver también con las propias idas y venidas de las distintas instituciones, los cambios de mandos. (Integrante CRL por INAU; Anexo III:85-86).

<sup>23</sup>"Entendemos que adolecen (...) de los mismos males que adolecemos las demás instituciones que sí participamos, que es la falta de recursos o los recursos que se repiten en distintos espacios, ¿no?"(Integrante CRL por INAU; Anexo III: 95).

no haber una exigencia expresa que los obligue a participar del CRL. “(...) el acuerdo interinstitucional que tenemos acá es más como de hecho, de buena fe, pero básicamente lo que hay es un compromiso personal”. (Integración del CRL por INAU; Anexo III: 92). Esto denota una debilidad de la institucionalidad del SIPIAV, aunque también revela una fortaleza de aquellos actores locales que participan, que se apropiaron de la propuesta y se comprometieron con el sistema. En esta misma línea una entrevistada puntualizó que sería pertinente volver a firmar un acuerdo para reafirmar los compromisos asumidos “ (...) porque se les recuerda a las autoridades del departamento, a todas las jefaturas o direcciones departamentales que bueno, que hay técnicos de su institución que son designados y que están abalados por esa persona, que están atendiendo las situaciones de maltrato y abuso, y bueno esos son como los referentes de cada institución” (Coordinación territorial SIPIAV Soriano; Anexo III: 81).

En cuanto al modo de funcionamiento, el CRL Soriano funcionaba en reuniones quincenales (de 9 a 12 hs) en dos espacios, uno de atención de situaciones y otro de promoción y prevención. Sin embargo, dada la complejidad de las situaciones que se han presentado este año, esta modalidad de funcionamiento quincenal debió ser modificada a una modalidad semanal de reunión. “De hecho inclusive este año nos han desbordado algunas situaciones, tanto que nosotros teníamos una modalidad de funcionamiento quincenal (...) ahora hace cuestión de cuatro meses que venimos reuniéndonos todas las semanas. Era quincenal pero sabiendo que a veces nos podíamos convocar por una situación extraordinaria. Lo extraordinario se ha convertido en regular, fundamentalmente por determinadas situaciones como esto que yo te decía de la explotación sexual comercial” (Integración del CRL por INAU; Anexo III: 92).

Otro aspecto a destacar respecto al CRL Soriano refiere a la cobertura. Si bien se denomina CRL Soriano, algunos de los entrevistados puntualizaron que la mayoría de los casos, casi el 90%, son de Mercedes, siendo una ínfima parte de otras localidades, entre las que no se incluye la ciudad de Dolores, segunda en cantidad de población.



### **1.3- Cuadro de maltrato infantil en Mercedes**

Tal como fue señalado el SIPIAV no ha logrado concretar la creación de un sistema de registro único a nivel nacional. Es por esta razón que se utilizan los datos proporcionados por el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) de INAU que, si bien constituye una importante herramienta de gestión para el registro, seguimiento y evaluación de las situaciones atendidas por el INAU, no cruza información con las demás instituciones que conforman el SIPIAV. "Esto es un tema que también es un pendiente y un debe, tener un registro nacional, porque nosotros tendríamos también que cruzar datos con la salud, que nosotros los cruzamos en realidad en los comité de recepción, pero no a nivel más nacional, más macro. (...) Claro ahí es un tema porque vos decís, las otras instituciones no tienen un sistema de información, entonces todo ahí se tiene que volcar a INAU, igual las situaciones más complejas siempre, necesariamente ingresan a INAU, termina atendiendo INAU. "(Coordinación Nacional del SIPIAV; Anexo III: 78)

Las personas entrevistadas señalan que se ha mejorado y avanzado en el sistema de registro, aun así reconocen que es imprescindible continuar trabajando en ello, ya que la información continúa siendo fragmentada e incompleta a nivel nacional, siendo los servicios que atienden NNA víctimas de maltrato y abuso sexual quienes aportan la mayoría de los datos.

La Asistente Territorial de Soriano afirmó que (Coordinación territorial SIPIAV Soriano; Anexo III: 84) "De los Comités de Recepción Local no hay un registro como único en realidad, cada CRL actualmente está registrando a su forma. Estamos pensando desde la centralidad, bueno, un registro único." Esto constituye una verdadera dificultad a la hora de sistematizar los datos ya que las formas de registro y la información que es registrada depende de quienes participen del Comité, lo que difiere de un departamento a otro.

Los entrevistados señalaron que la forma de registro es "casera" y guarda una lógica desde el punto de vista administrativo, la información se encuentra organizada de forma cronológica y alfabética, pero no se halla transversalizada por otras variables. Se labran actas de las reuniones semanales donde se registran los datos en soporte físico y virtual.

A partir del año pasado, desde las distintas instituciones que conforman el CRL, se elabora una rendición anual donde se evalúa el funcionamiento del comité basados en aspectos tales como: el nivel de consolidación del CRL y la frecuencia de las reuniones; la participación

institucional; las actividades de sensibilización y capacitación llevadas a cabo; las situaciones atendidas; las debilidades y los aspectos a mejorar.

Varios coinciden en señalar que el año 2012 significó un punto de inflexión importante en lo que respecta al registro, debido a la designación de un recurso de INAU exclusivo para el CRL SIPIAV, cuya finalidad es coordinar el Comité y llevar el registro de situaciones atendidas. Pese a esto, la forma de registro no parece ser la más adecuada para poder acceder rápidamente a la información cuantitativa que permita sacar conclusiones estadísticas sobre el tipo de situaciones atendidas. Al mismo tiempo, tal como fue señalado por los entrevistados, los datos no son representativos de la magnitud del maltrato infantil en el departamento. En primer lugar, porque no todas las situaciones de maltrato infantil intrafamiliar que se suceden en el departamento son atendidas por el SIPIAV, "(...) las situaciones abordadas por SIPIAV serán el, no sé qué porcentaje, pero yo que sé el 5% de las situaciones que cada institución identifica en su día a día de trabajo (...) no es representativo porque tampoco tiene que llegar todo a ahí, hay cosas que desde cada institución se abordan y se tratan de trabajar desde cada institución." (Integración del CRL por CEIP; Anexo III: 103). Otra de las razones se debe a que el CRL de Soriano parecería no atender todo el Departamento. En este sentido no hubo consenso entre los entrevistados. Uno de ellos afirmó que se abordan situaciones de todo el departamento a excepción de las situaciones que se presentan en la ciudad de Dolores. "(...) nosotros atendemos todo el departamento. En dolores hay un nodo que trabaja y resuelven las cosas, entonces sería la parte de la que no tenemos mayor información. (Integración del CRL por INAU; Anexo III: 86). Otro entrevistado señaló que la salida al interior sigue siendo un debe. "(...) la salida al interior es un objetivo que se plantea todos los años pero que, por falta de recursos humanos y de tiempo, no lo llegan a concretar (...) no tienen las instituciones recursos como para atender, y también trasladarse, es difícil para los técnicos que ya tienen como la agenda." (Coordinación territorial SIPIAV Soriano; Anexo III: 84). Con una postura intermedia, otro de los entrevistados afirmó que si bien se ha salido al interior del departamento, la magnitud de situaciones atendidas no son suficientes como para afirmar que el SIPIAV tiene cobertura en todo el departamento. "Otra cosa respecto a las situaciones, siempre son situaciones de maltrato que se dan en la ciudad de Mercedes, ha habido de otras localidades pero son las menos (en Risso, Santa Catalina), en porcentaje el 90 y pico % son de Mercedes." (Integración del CRL por CEIP; Anexo III: 105-106).

Por último señalaron un aspecto que refiere a las dificultades en cuanto al registro durante los primeros años de implementación. "Los datos cuantitativos son parciales debido a que no siempre se fue riguroso en el método de trabajo, principalmente en el registro y sistematización de los datos. Esto dificulta en cierta medida el poder llegar a conclusiones en cuanto a la variación del número de casos entre un año y otro (...)" (Integración del CRL por INAU; Anexo III: 89).

Los datos cuantitativos a los que se pudo acceder sobre CRL Soriano refieren al número de situaciones atendidas por año entre el comité y la Línea Azul de INAU –es imprescindible tener en cuenta la dificultad antes mencionada respecto a los registros en los distintos años– .

Año	Situaciones Atendidas por el CRL Soriano y Línea Azul
2007	3
2008	10
2009	8
2010	7
2011	11
2012	14
2013	26
2014	10

**Fuente:** Datos proporcionados en base a los registros del CRL Soriano.

No fue posible acceder a otros datos cuantitativos que permitieran cruzar esta información con otras variables para arribar a nuevas conclusiones; sí se pudo recoger la opinión y las percepciones de los entrevistados respecto al tipo de situaciones atendidas por el CRL.

Con respecto al número de situaciones atendidas, surge de las entrevistas realizadas que si bien pareciera que las situaciones van en aumento, haciendo una lectura más profunda, se llega a la conclusión de que lo que está ocurriendo es que hay más información, más sensibilización y por lo tanto mayor detección de las situaciones de maltrato intrafamiliar. El pico más alto en cuanto a las situaciones de maltrato atendidas por el Comité se produjo entre los años 2012-2013. Una hipótesis que podríamos esbozar para intentar responder a este pico en la atención –sobre todo en el año 2013– es que se trata del año siguiente a la conformación real del Comité

Soriano, teniendo en cuenta las singularidades antes señaladas, tercera etapa en la conformación del comité.

Respecto al número de situaciones atendidas por el CRL surgieron varias hipótesis esbozadas por los entrevistados. Para algunos de ellos, si bien otras instituciones pueden comunicar situaciones es un espacio que no está completamente abierto, ni tiene mayor difusión. Retomaremos la opinión de una de las entrevistadas que clarifican este aspecto. La Referente territorial SIPAV Soriano señaló "En general lo que suele ocurrir es que la mayoría de las situaciones son llevadas por las mismas personas que participan del CRL, aunque es un espacio que está abierto (...) pero no tiene demasiada difusión, esta es mi visión. (...) Creo que hay como un miedo de abrir mucho y que se le llene mucho de situaciones" (Coordinación Territorial SIPIAV Soriano; Anexo III: 83). Lo antes expuesto podría conducirnos a concluir que el número de situaciones atendidas podría engrosarse si el espacio se abriera y se difundiera más. Se plantea una nueva tensión entre el diseño y las posibilidades reales de implementación del modelo de atención SIPIAV, "(...) te piden mayor difusión de este espacio, pero a mayor difusión, mayores son las cantidades de casos y ¿Cómo lo sostienes?" (Integración del CRL por MIDES; Anexo III: 110). El espacio atiende una pequeña cantidad de situaciones porque no existen los recursos para dar respuestas apropiadas a todas las que podrían llegar a surgir si el espacio tuviera más difusión. Sumado a lo anterior, algunos entrevistados señalaron que hace mucho que están trabajando con las mismas situaciones y muchas de estas se repiten con el correr de los años, "reinciden en la situación de violencia". (Integración del CRL por ASSE; Anexo III: 125).

En cuanto al tipo de situaciones atendidas por el CRL, desde la Coordinación Territorial de Soriano –desde donde se brindó una óptica comparativa entre este y otros CRL– se señaló que "El departamento de Soriano no es un departamento que se caracterice por tener más o por tener menos, tiene el mismo tipo de situaciones que la generalidad. Hay algunos departamentos que tienen características particulares, como son Artigas, Rivera, Rocha que tienen una frontera más complicada." (Coordinación Territorial SIPIAV Soriano; Anexo III: 80). Los integrantes del Comité se refirieron a distintos tipos de situaciones, con distintos grados de complejidad, con la particularidad de que coexisten y se encuentran atravesados por múltiples tipos de violencias. De la opinión de los entrevistados se desprende que la negligencia es el tipo de violencia que se presenta en la mayoría de las situaciones, aunque

también se han trabajado situaciones de violencia física, psicológica, entre otras. Un aspecto a destacar que se reiteró en todas las entrevistas realizadas es que, actualmente, han empezado a detectarse varias situaciones de explotación sexual y comercial. "(...) un tema que nos preocupa muchísimo la verdad es que cada vez se dan más situaciones de por lo menos presunción de explotación sexual comercial, y en niños y niñas cada vez más chicos; ya no estamos hablando de jovencitas de 15, 16 o 17 años, sino hasta de edades menores de presunción" (Integración del CRL por INAU; Anexo III: 87).

#### **1.4- Implementación del Modelo de Atención en el Comité de Recepción SIPIAV Soriano**

En los documentos del SIPIAV se definen con claridad los objetivos del Modelo de Atención y los cometidos del CRL (reseñados anteriormente). Sin embargo, en los distintos Comités, pese a conservar la lógica a la que en esencia se aspira con el Modelo de Atención propuesto, existen particularidades a la hora de implementar la política en el territorio, estas se deben a las características propias del territorio (en este caso Mercedes), los recursos locales, los técnicos que integran el comité y al tipo de situaciones atendidas, entre otras cosas. "En los papeles el SIPIAV es definido de determinada manera y en los diferentes departamentos obviamente funciona diferente por quien lo lleve adelante" (Integración del CRL por CEIP; Anexo III: 105). Nos interesa analizar aquí, cómo está siendo operacionalizado el Modelo de Atención en la ciudad de Mercedes en base a la opinión de los integrantes del CRL y de aquellos técnicos de otras instituciones que no conforman el comité, pero que han coordinado acciones con este.

Tal como se señala desde la Coordinación Nacional del SIPAV en la entrevista realizada, la propuesta del Modelo de Atención supone un cambio metodológico radical respecto a las modalidades de abordaje de las situaciones de maltrato infantil previo a la creación del sistema. Las respuestas a este tipo de situaciones eran impulsadas por organizaciones no gubernamentales o por algunos sectores públicos de forma desarticulada y aislada. Fue necesario "(...) cambiar la lógica del modelo de atención. Antes, solamente una institución o una ONG se hacía cargo de la situación. Las instituciones derivaban a las organizaciones no gubernamentales a esas especies de terapia. Nosotros planteamos la necesidad de trabajar con

los niños, niñas y adolescentes, pero trabajar también con la familia. Eso fue un cambio radical." (Coordinación Nacional SIPIAV; Anexo III: 71). La propuesta del Modelo de Atención implica la convergencia, en los CRL, de las distintas instituciones con injerencias en el tema para que, en base a una construcción intersectorial, sea posible fortalecer los dispositivos y mecanismos de respuesta pertenecientes a cada sector e identificar los roles de cada una de las instituciones en el circuito de atención, de modo de brindar de forma articulada, una respuesta eficaz. "Debe haber un compromiso institucional, las instituciones deben articular las intervenciones y coordinar. Los Comité de Recepción Local ayudan para centralizar las intervenciones, se convierten en lugares donde las instituciones se encuentran y coordinan." (Coordinación Nacional SIPIAV; Anexo III: 75). La posibilidad de hacer converger a las instituciones en el CRL de Soriano fue valorada como favorable a la hora de intervenir y abordar este tipo de situaciones, ya que permite conocer el rol de cada institución, sus posibilidades y limitaciones. "Capaz que lo que favorece, primero, el conocimiento de las caras de quienes trabajamos en cada institución. Un espacio donde vernos, saber quiénes somos, la impronta de cada uno, la manera en cómo se trabaja; eso como por un lado. Segundo, conocer realmente el trabajo de cada institución, (...) cual es el encare, cuáles son las formas, los roles, hasta donde se puede, hasta donde no y eso yo creo que el espacio, por lo menos ahí se ha dado (...)" (Integración del CRL por CEIP; Anexo III: 102).

La falta de algunos actores importantes fue señalada como un obstáculo al momento de elaborar estrategias de abordaje. Uno de los entrevistados revela claramente la fortaleza de la interinstitucionalidad y las dificultades que genera la no-participación de algunas instituciones. "Eso entorpece porque en realidad aspectos que se pueden ya definir en la instancia de reunión SIPIAV se tienen que postergar porque en realidad se tiene que volver a agendar una reunión con esos actores que faltan (...) no es operativo en espacio desde ese lugar, con dos actores que son claves y que tienen poder de decisión." (Integración del CRL por MIDES; Anexo III: 109)

En cuanto a la implementación del Modelo de Atención en el CRL Soriano es posible reconstruir dos perspectivas: la que surge desde quienes integran el comité actualmente y la de aquellos que no lo integran pero que han coordinado acciones con el mismo. Ambos enfoques, con sus acuerdos y desacuerdos, serán puestos en diálogo con el diseño de la política que surge de las fuentes documentales.

Desde la perspectiva de quienes integran el comité se puede inferir que consideran que funciona como un espacio de recepción de situaciones y de elaboración conjunta de estrategias de abordaje flexibles según las situaciones y los recursos institucionales existentes. "(...) cuando se presenta el caso (...) ahí en principio la pensamos en conjunto; (...) Entonces uno echa luz sobre el otro, pero cuando viene la situación, vemos si todos manejamos el mismo nivel de información (...) Definimos estrategias según la situación que se presente, por donde venga y cuál de las instituciones es la que tiene mayor llegada a esa familia o mayor contexto, o al revés decir "por nosotros la línea ya está quemada, entren por otro lado". Después llamamos a otras instituciones que no participan cuando entendemos que tienen que venir como a darnos otra mirada (...) Pero trabajamos directamente, nosotros abordamos situaciones. Acá lo que no se hace es tratamiento terapéutico digamos, pero entonces se deriva a los distintos equipos (...) (Integración del CRL por INAU; Anexo III: 93-94). Si bien existe, entre los entrevistados, coincidencia respecto a la función del comité, también surgieron algunas dudas o cuestionamientos acerca de si efectivamente se está implementando el modelo de atención tal como fue diseñado y si las acciones implementadas por el comité suponen una respuesta integral a las situaciones de maltrato. "Esto de la atención a veces a mí me confunde un poco, ¿qué concebimos como atención? ¿Es un abordaje de atención de esto que te contaba, de redes, de poder generar espacios interinstitucionales para poder pensar que le pasa a ese niño, esa niña o a ese adolescente en tal situación y poder coordinar acciones? o ¿es una atención específica, terapéutica o como quieras llamarle, a la situación? No, si es así no es lo segundo, es lo primero"; "(...) un niño que viene sufriendo violencia psicológica, física todo se aborda y se trata de frenar esa situación de violencia pero ahora ¿quién trabaja con ese niño, con esa mamá, con ese papá, ese tío, esa abuela? Vos podrás decir bueno es la salud (...) Entonces no siempre esta esa parte considerada para lo que es el abordaje (...)" (Integración del CRL por CEIP; Anexo III: 101- 103). A diferencia de la primera, esta segunda entrevistada revela un vacío en el diseño para el abordaje de las situaciones. La primera entrevistada considera que el CRL debe hacer las coordinaciones necesarias para que las instituciones –por ejemplo los servicios de salud– aborden las consecuencias de las situaciones de maltrato, trabajen con esos NNA y sus familias. Podríamos afirmar que esta entrevistada considera que las instituciones tienen los mecanismos y dispositivos de respuesta suficientes para atender este tipo de problemáticas. La segunda entrevistada parece problematizarlo aún más y señala

que el CRL puede hacer las coordinaciones para "frenar las situaciones de violencia", pero plantea una interrogante respecto a la capacidad de respuesta que tienen aquellas instituciones que tienen la injerencia de trabajar con esos NNA y sus familias de modo de cambiar las formas de relacionamiento y trabajar sobre las consecuencias que generan este tipo de situaciones. Ella visualiza en esto un vacío y a su parecer esta parte del abordaje no está considerada. Otra de los entrevistadas hace el mismo análisis y plantea, "Hablamos de una derivación responsable, de un seguimiento, una articulación, un apoyo en el pensar (...) No porque estemos integrando el SIPIAV tenemos respuesta para todo (...) ves que son todas las instituciones como muy torpes en la metodología, en el mecanismo, en la forma, además la forma se tiene que cuidar (...) todo es muy lento y también las garantías para los casos de explotación sexual son casi inexistentes (...) víctimas de explotación sexual, es tan poco lo que se les puede ofrecer como respuesta (...) se necesita desnaturalizar un montón de cosas (...) es un proceso muy largo, que demanda otro tipo de atención que SIPIAV no tiene como ofrecerle, que salud tampoco, entonces ¿Quién ofrece eso que son procesos más largos que son bien necesarios?" (Integración del CRL por MIDES; Anexo III: 111-112).

Un aspecto que fue señalado por varios de los entrevistados puede ser un indicador fundamental al momento de evaluar las respuestas que brinda el Modelo de Atención SIPIAV a este tipo de situaciones. Este aspecto refiere a la "reincidencia en las situaciones de violencia". Uno de los entrevistados hace una reflexión al respecto, "(...) situaciones que año a año vuelven a emerger, o se tranquilizaron y pasan desapercibidas un tiempo y por allá...¡ahhh mirá! ¿Qué es lo que sucede ahí? Hubo muchos abordajes puntuales sí, pero no hubo una estrategia de seguimiento donde de repente vos acuerdes con esa familia (...) No hubo un trabajo real profundo, o sea vos tenés que quebrar con determinadas cosas, sino ¿cómo lo trabajas? Ta vos frenás el maltrato porque como hay un montón de gente mirándote vos dejás de pegar, o por lo menos no lo hacés visiblemente, pero hay un maltrato en el vínculo que está. Se detiene en esos momentos que las instituciones están como con el ojo en esa familia, después con el pasar del tiempo, como que vuelve a pasar" (Integración del CRL por CEIP; Anexo III: 107-108). Lo anterior podría revelar las dificultades del CRL al implementar el Modelo de Atención para brindar respuestas de atención integrales a este tipo de situaciones. Al poner en diálogo lo expresado por la entrevistada con lo esbozado en el



diseño del Modelo de Atención referido a los objetivos<sup>24</sup> pareciera existir una discordancia vinculada al ¿para qué intervienen? Mientras que según la entrevistada el CRL desarrolla acciones tendientes a detener la situación de violencia y brindar medidas de protección a los NNA, en el "diseño ideal" del Modelo de Atención se establece que este debe brindar medidas de protección y trabajar para cambiar la estructura relacional que perpetúa esa situación de violencia.

Respecto a la atención de las situaciones, los integrantes del comité, revelaron un hallazgo metodológico fundamental. Se apropiaron de la idea de que la violencia no es un tema de expertos, es un problema de toda la sociedad. Guardando esta lógica, han intentado incitar a las instituciones a ser partícipes de las estrategias desplegadas para atender las situaciones de maltrato. Muchos de los entrevistados aludieron a la necesidad de la "derivación responsable". "Es muy importante (...) esto del SIPIAV no como un espacio de derivación de situaciones, ¿no?, bueno derivó esta situación y el SIPIAV se encarga (...) el SIPIAV no es un espacio que funcione así. A la hora de presentar una situación el seguimiento y la intervención de la persona o la institución que presenta siempre va a tener protagonismo. Nosotros vamos a acompañar y poner un repienso y podemos generar una estrategia, pero en realidad el protagonista de la intervención sigue siendo la institución o debería de ser la institución."(Integración del CRL por CEIP; Anexo III: 100-101).

Las perspectivas de quienes integran el comité y quienes no lo hacen no difieren totalmente; sin embargo estos últimos ponen mayor énfasis en los déficits del sistema en Soriano. Todos los entrevistados que no participan del comité relataron experiencias similares. Al coordinar con el Comité recibieron orientaciones y apoyo para pensar estrategias de trabajo. La institución que comunicó la situación es quien debe implementar estas orientaciones. "Creo que el SIPIAV tiene una lógica donde algunas instituciones se juntan a pensar situaciones y me parece bien (...) El SIPIAV no interviene, te orienta, pero después son las instituciones las que intervienen. La institución que lleva el caso hace caso a lo que le dice el SIPIAV" (Supervisión de Uruguay Crece Contigo Soriano; Anexo III: 136-137).

Todos los entrevistados coincidieron en señalar como favorable que existe, entre los

---

<sup>24</sup>Objetivos del Modelo de Atención: " Brindar medidas de protección y cuidado (psicosocial, sanitarias y legales) a los NNA que viven estas situaciones; Aportar en los cambios que se deben generar en las formas de relacionamiento, en la restitución de Derechos; Implementar mecanismos y dispositivos operativos y oportunos para la atención de las situaciones de alto riesgo" (Modelo de Atención SIPIAV; 2011-2012).

integrantes del comité, un compromiso con la tarea que desempeñan y que, por tratarse de un territorio pequeño, se conocen los recursos y se accede a ellos fácilmente. Las entrevistas revelaron coincidencia respecto a que el CRL Soriano funciona como espacio de encuentro y coordinación, permite conocer los roles, las injerencias, las posibilidades y limitaciones de cada institución. La convergencia de varias instituciones se da y esto fue señalado como favorable.

Entre los entrevistados emergieron opiniones similares –concordantes también a la opinión de los integrantes del comité– vinculadas a los principales obstáculos para atender las situaciones de maltrato en Mercedes. Uno de ellos se vincula al modo de funcionamiento del SIPIAV, "Por ejemplo yo veía eso de que se reunían cada 15 días, como que se va mucho en el tiempo, uno necesita en estas cuestiones como estar ahí, en el momento, cuando la familia te da la apertura, cuando pasan las cosas, no sé por eso me parece que el que funcione como medio que se junten una vez cada tanto a trabajar una temática tan complicada como es esa yo no sé si sirve realmente. " (Trabajo Social en Plan CAIF; Anexo III: 130). Esto hace referencia a una tensión –que esbozamos anteriormente– entre el diseño del modelo de atención y la forma de implementarlo en los distintos territorios. Tal como se plantea el diseño, no se contempla la forma en que los técnicos de las distintas instituciones iban a poder asumir estas nuevas responsabilidades que se sumarían a las propias de sus instituciones. En esta misma línea se plantea un aspecto que revela nuevamente la tensión antes esbozada, desde las distintas instituciones que coordinaron con el CRL afirmaron que sería conveniente que este acompañe y respalde a la institución que hace el seguimiento de la situación. "(...) me parece que estaría bueno que ese equipo estuviera más presente en las intervenciones, que no fuera solo: “voy, cuento lo que me pasa y que quede ahí”. Me parece que tendrían que acompañar mucho más en este tipo de temas, que uno vea un involucramiento (...)" (Trabajo Social en Plan CAIF; Anexo III: 131).

Otro de los obstáculos refiere a que las instituciones que tienen injerencia en el tema de maltrato y deberían brindar respuestas desde su institución, no tienen la capacidad de atender las altas demandas, " (...) con la parte de salud, es la gran demanda que hay y la escasisima capacidad de respuesta que tienen, tanto el Hospital como CAMS (...) Después el tema de la frecuencia, en realidad hay situaciones que ameritan un tratamiento con mucha frecuencia, con muchos encuentros, con mucho trabajo, y esto no es posible ni en lo Público, ni en la

Mutualista. " (Trabajo Social en Secundaria; Anexo III: 140). En este mismo sentido otro de los entrevistados puntualizó que, "Lo que a veces sentimos y nos termina pasando es que parece que no hay servicios en el departamento como para trabajar con estas situaciones. Estamos como todos haciendo catarsis sobre una situación familiar en la que no sabemos qué hacer y no tenemos herramientas para ver qué hacemos, (...) creo que el principal obstáculo es que nos está faltando una patita operativa para trabajar con esas familias." (Supervisión Uruguay Crece Contigo; Anexo III: 135). Podríamos apresurarnos a afirmar que tanto para los integrantes del comité, como para aquellos que no lo integran el principal obstáculo es que, si bien el SIPIAV aspira a centralizar las instituciones con injerencia en el tema, hasta tanto no se fortalezcan los mecanismos de respuesta pertenecientes a cada sector no podrán abordarse de forma integral este tipo de situaciones. Retomaremos una cita que ilustra claramente esto, "A veces uno se queda pensando si esto realmente sirve, esto de que se junten las instituciones estén rato charlando y pensando estrategias que después no se sabe quién va a implementar. Si tiene que pasar esto por una situación, es decir si muchas instituciones se tienen que juntar rato a pensar hay una situación que tiene una complejidad que requiere de un equipo complejo de trabajo, no de la misma institución que no está pudiendo hacer nada y que por eso lo llevo al SIPIAV. Derivás y derivás pero nadie hace nada con eso que derivaste." (Supervisión Uruguay Crece Contigo; Anexo III: 137).

Un aspecto que se reiteró en varias de las entrevistas fue la necesidad de que existan equipos específicos que atiendan las situaciones de violencia hacia NNA y que estén de forma exclusiva para esto, dando la prioridad que se merece. Sin embargo, pese a que por un lado el planteo parece ser pertinente, por otro resulta contradictorio a la esencia misma del SIPIAV, ya que, implicaría la conformación de una nueva institucionalidad que no cumpliría con el cometido de ser un espacio de articulación interinstitucional e intersectorial. Podríamos esbozar una hipótesis que implica que la fortaleza del SIPIAV es al mismo tiempo su debilidad en la medida en que, si bien es interesante que la atención a situaciones de violencia se haga de forma articulada, intersectorial e interinstitucionalmente, organizar esto y hacerlo posible resulta difícil. La conformación de un equipo específico para abordar este tipo de situaciones implicaría retroceder a una lógica de abordaje anterior a la actual, revelada por la Coordinadora Nacional de SIPIAV en párrafos anteriores. Una alternativa funcional a la esencia del sistema sería "(...) que tenga dos patas una de intervención y una de articulación,

que la articulación sustente la intervención, pero no hacer lo mismo que hacemos ahora" (Integración del CRL por MIDES; Anexo III: 115)

Al poner en diálogo la perspectiva de los distintos entrevistados con la propuesta del Modelo de Atención SIPIAV y los cometidos del CRL surgen más interrogantes que respuestas. Entre ellas plantearemos las siguientes: ¿Cuándo se pensó el modelo de atención se hizo una valoración real de los recursos disponibles para abordar esta problemática a nivel de los territorios?, en especial cuando se trataba de una problemática que había estado invisibilizada. La mera sumatoria de los recursos existentes en cada institución y sus mapas de ruta ¿es suficiente para dar una respuesta integral y eficaz a las situaciones de maltrato y abuso hacia NNA? ¿Es un déficit del CRL Soriano en la implementación del Modelo de Atención SIPIAV, o es un vacío en el diseño del Modelo de Atención como tal?

## Consideraciones finales:

Resulta un tanto enigmático arribar a las reflexiones finales, dado que se tienen más dudas e interrogantes que con las que se comenzó; sin embargo esta consecuencia es propia de los reveses que tiene toda investigación. Se considera que el presente trabajo fue una primera aproximación (dado que no existen antecedentes referidos al tema, razón por la cual el estudio se caracterizó por ser exploratorio) al análisis de la forma en que está siendo implementado el Modelo de Atención SIPAV en la ciudad de Mercedes. En el desarrollo del presente trabajo, se intentaron responder las preguntas que nos habíamos planteado al inicio de la investigación. Sin lugar a dudas el diseño del SIPAV ha significado un avance fundamental, en tanto alternativa de respuesta a las situaciones de violencia hacia NNA, en la medida que ha permitido a los operadores sociales conceptualizar el maltrato infantil desde una mirada integrada y pensar alternativas de respuesta que apunten a brindar una atención integral a este tipo de situaciones. Una primera consideración a la que se pudo arribar es que el CRL en Mercedes ha logrado un nivel de consolidación (en tanto participan de él la mayoría de las instituciones firmantes del convenio SIPIAV) que ha favorecido la interinstitucionalidad. Es valorado como un espacio de encuentro, coordinación, articulación, conocimiento de roles e injerencias de cada institución integrante. Sin embargo, el desarrollo de este estudio denotó que existen ciertos vacíos y déficit en el diseño del SIPIAV en lo que respecta a la formas de implementación y operacionalización de esta política en la ciudad de Mercedes. Uno de estos déficits refiere a que, cuando fue diseñado el SIPIAV, no se contempló la forma en que los técnicos iban a poder asumir, además de las competencias que le son adjudicadas en sus instituciones, las que iban a devenir de su integración en el CRL. Esto ha tenido claras repercusiones en la atención de las situaciones de violencia hacia NNA en la ciudad de Mercedes, ya que los técnicos consideran que no se ha brindado una atención integral, no se ha logrado trabajar con esos niños, niñas, adolescentes y sus familias para generar cambios reales en su forma de relacionamiento.

Un sistema de respuesta integral requiere que cada institución realice las acciones para las que tiene injerencia, complementando, a su vez, las acciones de las otras instituciones. Al parecer, cuando se diseñó el SIPIAV, se consideró que la mera sumatoria de los recursos de cada

localidad sería suficiente para brindar respuestas integrales. Sin embargo, para el caso de Mercedes, se pudo concluir que, hasta tanto no se fortalezcan los dispositivos de respuesta pertenecientes a cada sector, la mera sumatoria de estos no resulta suficiente para atender las altas demandas existentes. Este constituye otro vacío en el diseño del SIPIAV.

Lo anterior nos conduce a afirmar que las fortalezas del diseño del SIPIAV se vuelven una debilidad a la hora de implementar el Modelo de Atención en la ciudad de Mercedes. Consideramos que una de las mayores fortalezas del sistema es la interinstitucionalidad, en tanto las instituciones participantes deberían tener un enfoque integral sobre la atención de las situaciones de maltrato, pero esta también se convierte en una debilidad, ya que organizar, coordinar y llevar a cabo esto ha resultado difícil.

Otro aspecto sobre el que creemos pertinente reflexionar refiere a las persistentes dificultades en el registro de situaciones atendidas. El objetivo dirigido a conocer la magnitud y características del tipo de situaciones atendidas en Mercedes no pudo ser alcanzado debido a que se constató que los datos son parciales.

En síntesis, nos parece adecuado puntualizar que, si bien el Modelo de Atención SIPIAV ha significado un salto sustantivo respecto a las metodologías de abordaje anteriores, su funcionamiento y operacionalización aún tiene un largo camino por recorrer. Pareciera ser que las instituciones, trabajando desde su propia perspectiva, no han logrado trascender las barreras sectoriales y trabajar interinstitucionalmente. Lo anterior podría conducirnos a creer que no se ha llegado a comprender la esencia del sistema a cabalidad. Desde el punto de vista teórico, parecería ser que el SIPIAV es la respuesta que el Estado sectorializado ha encontrado para atender una problemática multicausal (como lo es el maltrato infantil), lo que resta sería revisar la trama intersectorial, lograr burocracias permeables a estas nuevas perspectivas y formar a los operadores del sistema en cómo hacer esto posible.

## Bibliografía

- Batthyány, Karina y Cabrera Mariana (2011): "Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales: Apuntes para un curso inicial". Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR). Montevideo
- Bringiotti, María Inés (2000): "La escuela ante los niños maltratados". Buenos Aires. Ed.Paidós.
- Bustelo, Eduardo (2007): "El Recreo de la Infancia: Argumentos para otro comienzo". Ed. Siglo XXI, Argentina: Editores Argentina S.A.
- Código de la Niñez y la Adolescencia. Uruguay, Ley 17.832 (2004)
- Consejo Nacional de Políticas Sociales; Uruguay Social VVAA (2009): De la Emergencia a la Equidad. Las Políticas Sociales del Gobierno Nacional (2005-2009), Uruguay.
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.
- Corsi, Jorge (1994): "Violencia familiar: Una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social". Compilado. Editorial Paidós. Argentina.
- De Jong, Eloísa (2001): "Trabajo Social, Familia e Intervención". En De Jong Eloísa; Basso Raquel; Paira Marisa. (Comp.). La familia en los albores del nuevo milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social. Editorial Espacio. Argentina.
- De Martino Mónica (2012): "Algunas Reflexiones en torno de la violencia doméstica a partir de la realidad uruguaya" en Revista Latinoamericana de Estudios de Familia Vol. 4. pp 56-75, Colombia.
- De Martino, Mónica (2010): "Ocho notas críticas sobre políticas de protección a niños y adolescentes en América Latina". Revista CUHSO. Volumen 20 N°2. Universidad Católica de Temuco. Chile.
- Faraone, Alicia (1999): "Maltrato físico infantil intrafamiliar: su abordaje a partir del centro de observación N°4 del Instituto Nacional del Menor". Montevideo. Tesis de Maestría. Maestría en Servicio Social. Universidad de la República. Universidad Federal de Río de Janeiro.

- Faraone, Alicia (2000): "Maltrato Infantil y un estudio de caso". Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay
- Fernández Faingold, H. y Busquets, J.M, (1992): "Política públicas sociales: un examen no exhaustivo de algunas opciones en el debate". Cuadernos del CLAHE N° 62, Montevideo 2ª serie, Año 17.
- Filgueira Carlos. (1996): "Sobre Revoluciones ocultas: La familia en el Uruguay". CEPAL-PNUD.
- Filgueira, F., Filgueira, C (1994): El largo adiós al país modelo. Políticas Sociales y pobreza en el Uruguay. Montevideo. Editorial Arca
- Fuster, García y Musitu Ochoa (1988): "Maltrato Infantil: Un Modelo de Intervención desde la Perspectiva Sistémica" en Cuadernos de Consulta Psicológica. Vol 4, pp 73-82. Facultad de Psicología, Universidad de Valencia, España.
- Graciela, Tanon (2001): "Maltrato Infantil Intrafamiliar: Una propuesta de intervención". Editorial Espacio. Argentina.
- Hernández, Rosa y Limiñana Gras Rosa (2005): "Víctimas de violencia familiar: Consecuencias psicológicas en hijos de mujeres maltratadas". Anales de Psicología. Volumen 21, N° 1 (junio), p.p 11-17, Universidad de Murcia, España.
- Informe de Gestión (2009) SIPIAV- Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la violencia. Montevideo, Uruguay.
- Jelin, Elizabeth (2010): "Pan y Afectos. La transformación de las familias". 2a.Ed, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Jodelet, Denisse (1985) – La representación social: fenómenos, conceptos y teorías. En Moscovici, S. Psicología Social Vol.2 Barcelona- Paidós.
- Leopold, Sandra (2002): "Tratos y Destrato: Políticas Públicas de Atención a la infancia en el Uruguay (1934-1973)" Tesis de Maestría. Maestría en Servicio Social. Universidad Federal de Río de Janeiro. Universidad de la República.
- Ley N° 17.514 – Ley de Prevención, Detección Temprana, Atención y Erradicación de la Violencia Doméstica (2002). Uruguay.
- Ley N° 18.214- Integridad personal de niños, niñas y adolescentes. (2007). Uruguay.
- Midaglia (2008): "Repertorio de Políticas Sociales: Informe de la Primer Etapa".



Ministerio de Desarrollo Social. Uruguay.

- Miotto R.C (1997) : "Familia e servicio social: Contribuciones para o debate". En Servicio Social & Sociedade. Tomo 55. Editorial Cortez, Brasil.
- Molas, Adriana (2000): "La violencia intrafamiliar como fenómeno social. Puntualizaciones sobre la intervención profesional" en Proyecto el Faro: "Violencia Familiar". Un punto de partida en el proyecto de vida. Ediciones Creagraf. Montevideo.
- Moreno, Juan Manuel (2006): "Revisión de los principales modelos teóricos explicativos del maltrato infantil" en Revista vol. 11, N° 2: pp. 271-292 Consejo Nacional para la Enseñanza en Investigación en Psicología A.C. Xalapa, México.
- Pereira, Javier y Nathan, Mathias (2009): "Acción Pública No Gubernamental y Convención Sobre los Derechos del Niño en Uruguay". Intercambios. Serie de documentos de trabajo de UNICEF Uruguay N°1.
- Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica 2004-2010. Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004). Montevideo, Uruguay.
- SIPIAV (2007): "Informe de Gestión 2007". Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia Montevideo, Uruguay.
- SIPIAV (2008): "Informe de Gestión 2008". Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia. Montevideo, Uruguay.
- SIPIAV (2009): "Informe de Gestión 2009". Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia. Montevideo, Uruguay.
- SIPIAV (2012): "Informe de Gestión 2012". Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia. Montevideo, Uruguay.
- SIPIAV (2013): "Informe de Gestión 2013". Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia. Montevideo, Uruguay.
- SIPIAV (2014): "Informe de Gestión 2014". Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia. Montevideo, Uruguay.
- Romano, Sandra; Garrido, Gabriela; Mizrahi, María (2011-2012) : Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la violencia. Modelo de Atención Integral. Montevideo, Uruguay.

- Solari, Mariela (2009): "El CAIF frente a las situaciones de maltrato y abuso sexual que viven niños/as en el ámbito familiar" en Plan CAIF: "Intervención en Primera Infancia (0 a 3 años)". Colección Primera Infancia. Serie Fascículo N°7. Montevideo.
- Valles, Miguel. S (1999) "Técnicas Cualitativas de Investigación Social". Reflexión Metodológica y Práctica Profesional. Ed. Síntesis, S.A. Madrid, España.
- Informe de Resultados (2013) "Encuesta Nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones". Uruguay.

#### **Sitios Web Consultados:**

- Calarco, José (2006) "La representación Social de la infancia y el niño como construcción. Disponible en ["http://www.me.gov.ar/curriform/publica/calarco\\_represen.pdf"](http://www.me.gov.ar/curriform/publica/calarco_represen.pdf)
- Iglesias, Susana "El desarrollo del concepto de Infancia". Disponible en : ["http://www.inau.gub.uy/biblioteca/concepto.pdf"](http://www.inau.gub.uy/biblioteca/concepto.pdf)
- Alonso José; Castellanos José: "Por un enfoque integral de la violencia familiar". Disponible en: [www.il3.ub.edu/infocurso12.ntml](http://www.il3.ub.edu/infocurso12.ntml)
- Azócar De la Cruz; Gabriela: "Modernización, individuación y violencia: La ironía de la protesta por inclusión [http://www.academia.edu/9425980/Modernizaci%C3%B3n\\_individuaci%C3%B3n\\_y\\_violencia.\\_La\\_iron%C3%ADA\\_de\\_una\\_protesta\\_por\\_inclusi%C3%B3n](http://www.academia.edu/9425980/Modernizaci%C3%B3n_individuaci%C3%B3n_y_violencia._La_iron%C3%ADA_de_una_protesta_por_inclusi%C3%B3n)
- Fernando Filgueiras Revista Uruguaya de Ciencia Política versión On-line ISSN 1688-499X
- Rev. Urug. Cienc. Polít. vol.22 no.spe Montevideo dic. 2013 [http://www.unicef.org/lac/media\\_6865.htm](http://www.unicef.org/lac/media_6865.htm)
- <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Exclusi%C3%B3n%20y%20vulnerabilidad.%20Aportes%20para%20las%20pol%C3%ADticas%20sociales%20%28FCS-MIDES%29.pdf>
- [http://iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/explotacion\\_sexual/Lectura31.intervencion.pdf](http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/explotacion_sexual/Lectura31.intervencion.pdf)
- [www.infoviolenciadoméstica.org.uy](http://www.infoviolenciadoméstica.org.uy)
- Jelin, Elizabeth (1994): "Las Familias en América Latina". ISIS Internacional.

Ediciones de las Mujeres N°20.

[http://www.academia.edu/8852182/ISIS INTERNACIONAL 1994](http://www.academia.edu/8852182/ISIS_INTERNACIONAL_1994) -

EDICIONES DE LAS MUJERES No 20

- [http://www.iin.oea.org/La\\_convencion\\_internacional.pdf](http://www.iin.oea.org/La_convencion_internacional.pdf)

# Anexos

## Anexo I

A continuación presentaremos algunos de los datos más relevantes proporcionados en el Informe de Gestión SIPIAV del año 2014.

Durante el año 2014 se registraron en el SIPI un total de 1728 situaciones de violencia hacia NNA (lo que representa el registro en el sistema de casi cinco situaciones por día). Del total de situaciones atendidas el 54% eran niñas y adolescentes mujeres y el 46% corresponde a niños y adolescentes varones. Del total de situaciones registradas (1728), al realizar un corte por franja etaria, el SIPIAV revela los siguientes datos: El 47% de las situaciones registradas corresponde al tramo de 6 a 12 años (lo que se asocia al papel de la enseñanza primaria en la detección de situaciones); el 30% corresponde al tramo de 13 a 17 años; el 10% de 4 a 5 años; el 9% de 0 a 3 años y el 4% restante al tramo de 18 años y más.

De las 1728 situaciones registradas en el sistema durante el 2014, se contó con información completa (lo que permitió cruzar otras variables) de un total de 1323 situaciones.

Tal como es sabido los tipos de violencia suelen coexistir y difícilmente se produzcan de manera aislada. En el Informe de Gestión 2014 se realiza un análisis porcentual en base a los tipos de violencia, considerando en cada situación aquel tipo de violencia que fue el que produjo mayor impacto en el NNA. "Al igual que en años anteriores, la mitad corresponde a maltrato emocional (1 de cada 2 registros), siendo el abuso sexual poco más que un quinto del total [22%], en tanto el maltrato físico llega al 16%" (SIPIAV; 2014: 40) y las situaciones de negligencia a un 12 %.

Respecto al perfil de quienes agreden se proporcionaron los siguientes datos<sup>25</sup>: "En más de 3 de cada 4 situaciones, quien agrede es familiar directo del NNA. En casi 4 de cada 10 situaciones, se trata del padre [39%]; la madre es la perpetradora en el 27% de las situaciones; la pareja de la madre en el 15%; sólo en un 7% se trata de una persona que no integra la

---

<sup>25</sup> "(...) se considera a las personas que han producido un mayor daño en NNA, más allá que es sabido que los NNA pueden recibir agresiones de más de una persona. Además se debe de tener en cuenta que un mismo agresor puede agredir a más de un NNA" (SIPIAV; 2014: 45).

familia". (SIPIAV; 2014: 45). Dos de cada tres agresores son varones; el 67% de los agresores son hombres y el 33% mujeres.

## **Anexo II**

### **Pauta de entrevistas**

#### **Coordinación Nacional SIPIAV**

1. ¿Cómo surge la idea de crear un Sistema Integral de protección a la infancia y la adolescencia contra la violencia? –Proceso de construcción del SIPIAV-
2. ¿Cuál es la metodología de trabajo propuesta por el Modelo de Atención del Sipiav?
3. ¿Cuáles son los acuerdos interinstitucionales logrados por el Comité de Coordinación Interinstitucional Nacional? ¿Cómo se hacen operativos en los distintos territorios?
4. ¿Cuáles fueron los avances obtenidos? ¿Cuáles los obstáculos que se han presentado?
5. ¿Considera que el sistema estuvo bien formulado? ¿debería reformularse o modificarse?

#### **Coordinación Territorial de Soriano**

1. ¿Cómo surge el SIPIAV en Soriano?
2. ¿Cuál es el problema diagnóstico del que parten en el departamento?
3. ¿Cuántos casos se han registrado y de que características? ¿Existe algún informe?
4. ¿Cómo se sistematiza la información?
5. ¿Cuáles son los acuerdos interinstitucionales alcanzados para atender las situaciones de violencia?
6. ¿Cuáles son las acciones que se han promovido en el departamento para la prevención y atención de estas situaciones?
7. ¿Cómo se ha implementado el modelo de atención propuesto? (siempre pensando en mercedes)

#### **Integrantes del Comité de recepción local de Mercedes**

1. ¿Cómo surge el SIPIAV en Mercedes?

2. ¿Cuál es la situación del maltrato en Mercedes?
3. ¿Cuántas situaciones se han registrado y de que características?
4. ¿Cómo se sistematizan los datos?
5. ¿Existen acuerdos interinstitucionales para abordar las situaciones?
6. Existe un Modelo de Atención a nivel nacional, pero a nivel de la realidad territorial, ¿Cuáles son los instrumentos metodológicos para abordar las situaciones? ¿Cuáles son las acciones realizadas? ¿Qué favorece la intervención? ¿Qué obstáculos se presentan?
7. ¿Los actores territoriales comunican situaciones? ¿Cómo se procede en estos casos?

**Actores territoriales con quienes el CRL trabajó:**

- 1- En su institución, cuando se detectan situaciones de maltrato, ¿Cuáles son las principales acciones implementadas?
- 2- ¿Qué favorece la intervención? ¿Qué obstáculos se presentan?
- 3- ¿Se trabaja interinstitucionalmente o individualmente?
- 4- En su centro, ¿se han abordado situaciones trabajando interinstitucionalmente con el Comité de Recepción Local del SIPIAV? ¿Se han registrado buenas prácticas en lo que concierne a la atención de estas situaciones?