Como citar este artículo: Barrios Techera, L. & Hernández López, M. La vulneración de derechos en la infancia y la adolescencia: recorte y economización de lo social en la protección social. *Frnteras* 15 (2): 125-137, agosto-diciembre 2020.

La vulneración de derechos en la infancia y la adolescencia: recorte y economización de lo social en la protección integral

Breach of rights in childhood and adolescence: cost cutting and economization of social aspects in comprehensive protection

Lorena Barrios Techera¹,
Martín Hernández López²

Resumen

El artículo retoma los principales hallazgos de una investigación curricular³, en donde se estudió el lugar que ocupa la dimensión colectiva, social y familiar, en el abordaje de la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes. El trabajo da cuenta de una importante individualización de los problemas sociales, en donde resultan escasas, desde el punto de vista explicativo, las conexiones entre situación familiar y contexto social. Se advierte que, en los temas de infancia y adolescencia, los avances normativos encuentran serias dificultades para materializarse en el cotidiano de esta población.

Palabras clave: protección integral, infancia y adolescencia, vulneración de derechos, individualización.

Abstract

The article takes up the main findings of a curricular investigation, in which is studied the place that occupies the collective, social and family dimension in addressing the violation of the rights of children and adolescents. The work shows an important individualization of social problems, where the connections between family situation and social context are scarce from an explanatory point of view. It is noted that on the issues of childhood and adolescence, regulatory advances find serious difficulties to be materialized in the daily life of this population.

Keywords: Comprehensive protection, Childhood and Adolescence, Breach of Rights, Individualization.

1 Estudiante de la Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Correo electrónico: loreenabarrios@hotmail.com

2 Estudiante de la Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Correo electrónico: f.eren@live.com

3 La investigación fue realizada en el marco del Taller de Investigación de la práctica preprofesional, desarrollado durante el último año de formación de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales.

Introducción

Para este trabajo se delimitó como área temática la protección integral sobre niñas, niños y adolescentes (NNA) institucionalizados en dispositivos de protección 24 horas del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), en Montevideo.

La protección estatal sobre NNA ha ido cambiando a lo largo del tiempo, y pueden advertirse dos grandes paradigmas en torno a estos temas. El primero es el paradigma de la situación irregular que se materializó en el Código del Niño de 1934. El segundo es el paradigma de la protección integral que surge con la Convención de los Derechos del Niño (CDN) de 1989 y que en Uruguay se consagra en el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) de 2004. A partir de ese momento, INAU se convierte en la institución rectora de las políticas de infancia y adolescencia en el país. Pero a pesar del tiempo transcurrido, aún existen resabios del viejo paradigma tutelar, por lo que las políticas de infancia y adolescencia se encuentran en un campo de tensiones.

1. Contexto de investigación

El INAU es el organismo rector de las políticas de infancia y adolescencia en el país, y tiene el cometido de promover, proteger o restituir los derechos de NNA, articulado en un Sistema Nacional de Infancia en el marco de la doctrina de la protección integral.

En los últimos años, desde este organismo, el Programa Familia y Cuidados Parentales (PFCP) ha trabajado estrechamente con el Sistema de Protección 24 horas, buscando materializar los derechos de NNA, con un énfasis particular en dos principios fundamentales: el derecho de NNA a vivir en el seno de una familia y el interés superior de NNA.

El artículo 12 del CNA expresa que la vida familiar es el ámbito adecuado para el mejor logro de la protección integral. Todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económi-

cas. Sólo puede ser separado de su familia cuando, en su interés superior y en el curso de un debido proceso, las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva. Además, el texto expresa que, sólo en defecto de esta alternativa, se considerará el ingreso a un establecimiento de protección público o privado; y se procurará que su estancia en el mismo sea transitoria.

A su vez, la CDN expresa en su artículo 9 que la familia es el “medio natural” para el crecimiento, el bienestar y la protección de NNA; y manifiesta que los Estados deben trabajar para que los mismos no sean separados de sus familias. Cuando estos deban separarse por razones de fuerza mayor, el artículo hace explícito su derecho a mantener contacto directo con ambos padres y hermanos. Además, cuando un NNA debe ser separado de su entorno familiar, el Estado debe asegurarle alguna forma de cuidado alternativo que le permita vivir en un ámbito familiar, aunque no sea su familia de origen. Ejemplos de estas alternativas son las modalidades de familia extensa, familia amiga o atención en contexto utilizadas por el INAU.

En el documento Memoria Anual 2018 del INAU la institución rinde cuentas por el uso de fondos y bienes del Estado a su cargo, conforme a sus cometidos. En este documento, elaborado en diciembre del 2018, el INAU alcanzó una cobertura de 91.417 NNA atendidos mensualmente en todo el país a través de las diferentes modalidades de abordaje de su actual oferta de prestaciones.

La modalidad de atención integral de tiempo completo en la que se focalizó esta investigación refiere a instituciones de protección y cuidado, así como a los distintos dispositivos de acogimiento residencial para NNA privados de cuidados parentales. En Uruguay existen dos formatos principales de este tipo de instituciones: Hogares de protección 24 horas estatales o también llamados Centros Oficiales de INAU, y Hogares 24 horas de Organizaciones de la Sociedad Civil, que mantienen convenio con el INAU.

La relevancia de esta investigación se explica por la alta recurrencia a la medida de internación

de NNA en dispositivos de protección 24 horas presentada en Uruguay. En el año 2017 se registraban 3499 NNA internados dentro del sistema de protección 24 horas, y a finales de 2018 esta cifra se elevó a 3868.

El informe “Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de NNA en la ciudad de Montevideo” (2013) realizado por UNICEF y la Fundación Justicia y Derecho, llama la atención sobre la elevada recurrencia a la medida de internación en Uruguay. El documento expresa que la excepcionalidad de la internación como medida de amparo se fundamenta en la existencia de un importante consenso científico sobre el impacto negativo de esta medida en el desarrollo de NNA, así como el alto riesgo de sufrir violencia institucional que tienen los mismos dentro del sistema de protección.

El documento señala además que los NNA, temporal o permanentemente privados de su medio familiar, así como aquellos cuyo interés superior exija que no permanezcan en ese medio, tienen derecho a recibir protección. En este sentido, se ha identificado como uno de los principios más importantes el de la excepcionalidad y temporalidad de la internación.

Por su parte, el “Informe mundial sobre la violencia contra niños y niñas” (2006) realizado por la Secretaría General de las Naciones Unidas ha documentado que la violencia en las instituciones es seis veces más frecuente que en los hogares de acogida, y que los niños institucionalizados tienen una probabilidad casi cuatro veces mayor de sufrir abuso sexual que aquellos que tienen acceso a alternativas de protección basadas en el cuidado en familia.

En las “Observaciones del Comité de los Derechos del Niño sobre los informes periódicos presentados por Uruguay. 2007 y 2015” se destaca la preocupación por el alto índice de NNA en instituciones y la insuficiente disposición de medidas de cuidado alternativo del tipo familiar. También se expresa preocupación por el hecho de que la privación de libertad sea utilizada como medida de protección y no como último

recurso. En este sentido, el Comité recomienda que el Estado regule el sistema de cuidado alternativo, que procure desinternar a los NNA, que continúe promoviendo el cuidado tutelar como una forma de cuidado alternativo y sugiere que la internación sea utilizada únicamente como medida de último recurso, teniendo en cuenta el interés superior del niño.

A partir de este complejo escenario es que el INAU presenta la modalidad de Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar (CAFF), con el propósito de reconvertir a los centros de atención integral de tiempo completo. Según el INAU, los CAFF son modalidades de atención en familia (dentro del sistema de protección integral 24 horas) dirigidas a NNA cuyas familias hayan perdido o interrumpido sus capacidades de cuidado, provocando una vulneración de derechos que determine la separación transitoria de su núcleo familiar. Su objetivo es garantizar el derecho a vivir en familia mediante el fortalecimiento de las capacidades de cuidado, la promoción e implementación del acogimiento familiar, y/o asistiendo procesos de desvinculación definitiva (adopción).

2. Consideraciones metodológicas

La investigación estudió el lugar que ocupa la dimensión colectiva, social y familiar, en el abordaje de la vulneración de derechos de NNA; en tanto estos son, al mismo tiempo, sujetos individuales y colectivos. La hipótesis que funcionó como punto de partida consideró que, en los abordajes sobre los problemas de la infancia y la adolescencia, se sitúan a NNA como sujetos aislados, predominando las intervenciones focalizadas. Estas intervenciones contribuyen a invisibilizar los problemas sociales que tienen un carácter estructural, y que están en la base de los problemas emergentes sobre los que estas intervenciones actúan. Estas problemáticas afectan al conjunto familiar.

Se buscó identificar cómo se construye la noción de vulneración de derechos en el abordaje de los problemas de NNA desde la protección integral. En este sentido, nos propusimos conocer la no-

ción de vulneración de derechos que predomina en el ámbito de la protección integral de NNA, en dispositivos de protección 24 horas. Además, se procuró describir los componentes del contexto social y familiar que se ponen en consideración en el abordaje de estas problemáticas, e identificar los rasgos de los paradigmas de la protección integral y la situación irregular, que subyacen en las nociones de vulneración de derechos y en los componentes del contexto social y familiar que se ponen en consideración en estas intervenciones.

El abordaje realizado fue de tipo cualitativo. Las fuentes de datos fueron secundarias, ya que consistió en una investigación documental que tomó como insumo los informes presentes en los legajos de NNA institucionalizados en un centro de protección 24 horas. La población de estudio son familias con NNA que se encuentran institucionalizados como medida de amparo por vulneración de derechos en estos dispositivos. La investigación se desarrolló durante el año 2019 a través de un estudio de tipo descriptivo y exploratorio. El aspecto descriptivo buscó identificar qué es lo que registran los técnicos en sus informes; en tanto el enfoque exploratorio buscó identificar por qué realizan sus registros dando relevancia a determinados aspectos y no a otros.

Fueron relevados 23 legajos personales de NNA, que contenían un total de 38 informes técnicos. Estos informes fueron divididos según el motivo de su elaboración en informes de situación, de seguimiento o de derivación. Además, en cada uno de estos documentos se relevó la institución que lo realiza, así como la disciplina en la que se inscriben el o los técnicos que suscriben el documento. Como instrumento de recolección de datos se utilizó una pauta de lectura de legajos, elaborada de acuerdo con las necesidades de esta investigación. Sobre estos documentos se realizó un análisis de contenido. Para realizar el relevamiento se tomó como referencia a un centro de protección 24 horas para NNA.

3. Una aproximación conceptual a la niñez y la adolescencia

Resulta relevante hacer un recorrido por el proceso de construcción social de los conceptos de infancia y adolescencia en el país, para dar cuenta de los dos grandes paradigmas que han dominado estas lecturas: el paradigma de la situación irregular y el de la protección integral. Así se advierte la larga presencia del paradigma de la situación irregular, que domina desde la formación misma del Estado uruguayo, lo que nos permite entender cuán enraizada se encuentra esta forma de mirar y entender los temas relacionados a la niñez y la adolescencia.

En lo que refiere a nuestro país, Barrán (1990) identifica dos grandes etapas en la sensibilidad, y relata el pasaje de la sensibilidad bárbara a la sensibilidad civilizada. El autor señala que la época bárbara, protagonizada por los jóvenes, no tuvo una imagen muy diferente de las etapas de la vida adulta. La niñez no era otra cosa que la primera fase de la plenitud. En las concepciones pedagógicas predominantes, el niño era considerado como un hombre pequeño, por lo que el uso del castigo corporal como pena y correctivo se utilizaba sin distinción, tanto para niños, adolescentes y hombres. Pero la época civilizada cambiará todos estos supuestos culturales. El niño será visto como un ser diferente, con derechos y deberes propios de su edad; le serán vedados rubros enteros de la actividad social, como las ceremonias de la muerte, y otras le serán reservadas especialmente, como la escuela y el juego, y, sobre todo, adultos y niños se separarán de manera rigurosa (Barrán, 1990, p.101).

En referencia a la época “bárbara” Barrán también menciona que los castigos físicos a los niños eran comunes y no estaban socialmente condenados. Estos castigos eran propinados mayormente por los padres, pero también por las madres o por los maestros en la escuela. El autor, citando un relato de la época recuerda: “Era una cosa natural la recomendación que hacían los padres a los maestros: Ya sabe usted que la letra con sangre entra, les decían, y los autorizaban a poner en práctica los castigos bárbaros” (1998, p. 77).

Según relata Barrán, hacia fines del siglo XIX, el Estado también comenzó a mirar al niño y le destinó instituciones. En 1877, el Gobierno de Latorre creó el Asilo Maternal como asilo diurno para los niños de 2 a 8 años cuyos padres, por su condición de trabajadores, no pudieran atenderlos, y en 1892, la escuela pública inauguró el primer jardín de infantes. Además, en 1894, la Facultad de Medicina abrió su Clínica de Niños, un lugar especializado para la asistencia y el tratamiento de los problemas de salud de los niños. En materia educativa se procuró reservar la escuela primaria diurna para los niños no menores de seis años ni mayores de catorce (el peligro adolescente debía ser excluido) según el reglamento de 1865. (Barran, 1990, p.102).

El cambio de sensibilidad en la sociedad se reflejó en el rechazo al castigo físico que antes era frecuente. Pero se trató de un proceso que tardó mucho tiempo en extenderse a los distintos sectores de la sociedad. “Ya en 1848 se prohibieron en las escuelas del Estado todos los castigos corporales a los niños, pero en la práctica autoridades y sociedad los siguieron admitiendo” (Barrán, 1990, p. 103). Fue recién a partir del Reglamento General para las escuelas públicas de 1877, firmado por José Pedro Varela como Inspector Nacional, que la prohibición dejó de ser letra muerta pues las autoridades de la enseñanza amenazaron a los maestros infractores con la suspensión del sueldo. Finalmente, señala Barrán, “el castigo corporal en la escuela fue condenado por sectores sociales amplios y no solo por los dirigentes ilustrados” (1990, p.103).

Leopold (2014) señala que, en este contexto, el discurso pedagógico asumió un lugar protagónico en la categorización de la niñez y el niño pasará progresivamente a convertirse en objeto de estudio de otras disciplinas como la medicina, la psicología y el derecho. Pero este proceso de cambio tiene sus luces y sombras. La infancia pagará un alto costo por su moderna diferenciación y centralidad en tanto cuidados y afectos vendrán acompañados de cierta reclusión domiciliaria, distanciamiento con el mundo adulto y escolarización, cuando no de látigo, prisión o correcciones (2014, p. 31).

Otro aspecto relevante de esta nueva sensibilidad es lo que Iglesias y Erosa (2000) llamaron una construcción punitiva del abandono. La existencia de niños entregados por sus padres o dejados en lugares públicos fue una práctica antigua y extendida a partir del castigo o la reprobación moral del infanticidio. “Socorrer al ser indefenso que se encontraba privado de afecto y cuidados constituyó un deber ético de las familias que podían recogerlos” (2000, p. 5). Pero con el cambio en la sensibilidad, estas prácticas de abandono pasaron a ser mal vistas y estos niños abandonados pasaron a ser vistos como un peligro para la sociedad. El abandono pasó a verse como una infracción y esa infracción se extendió al niño, que pasó a ser visto como infractor. Así, Leopold señala que el menor infractor o abandonado ha de configurarse como una versión estigmatizada de la infancia que tiene la propiedad de provocar socialmente, y de manera simultánea, sentimientos de temor y rechazo y de compasión y benevolencia (2014, p.36).

Barrán señala que, en 1837, la “vagancia” de los niños, sus juegos y frecuentes reuniones en las calles, ocasionó que la Junta Económica-Administrativa de Montevideo, pidiera a la Policía que obligase a los padres a enviar a sus hijos a la escuela. El autor toma como referencia un edicto de 1859, donde el Jefe Político y de Policía advierte que ante el “espectáculo repugnante” que daban “las reuniones de muchachos mal entretenidos que divagan por las calles y plazas”, ordenó apresarlos hasta que sus padres los reclamasen y si reincidían, el Jefe de Policía tendría derecho para colocar al muchacho en un taller de artes u oficios (Barrán, 1989, p. 69).

Cuando en 1934 se promulga el Código del Niño y consecuentemente se crea el Consejo del Niño, se formaliza aún más la atención del Estado en los temas de infancia, pero esta innovación legal no puede ser vista solamente en términos de ampliación o materialización de derechos para la infancia. Esta reforma normativa no se da en un contexto de ampliación o mayor reconocimiento de los derechos humanos (La Declaración Universal de los Derechos Humanos se proclamará recién en 1948 y la Convención de los Derechos

del Niño en 1989). El surgimiento del Código del Niño se da en un momento de crisis y de reducción de derechos. En el panorama internacional, se hacen sentir los efectos de la Gran Depresión de 1929 nacida en Estados Unidos. En el panorama nacional, Uruguay se encuentra bajo el golpe de Estado del presidente Gabriel Terra ocurrido en 1933.

Así es que este marco legal tiene un perfil más orientado al control social que al reconocimiento de derechos. Leopold señala que se trata de un escenario complejo, regresivo y por momentos paradójico, en el que la no adecuación a los cánones de una infancia “tipo”, en donde familia y escuela constituyen los parámetros de referencia, colocan al niño ya menor en un cuadro de situación irregular, la que forzosamente resulta comprendida en términos de abandono moral o material e infracción (Leopold, 2014, p. 182-183).

Los años siguientes traerán nuevos cambios legislativos que significan avances importantes. En 1989 surge a instancias de Naciones Unidas la CDN, lo que en Uruguay se materializa de forma más visible en el año 2004 con la sustitución del viejo Código del Niño por el CNA. Pero si bien se ha avanzado en materia legislativa, aún queda mucho camino por recorrer, para lograr un cambio cultural en la sociedad, para que NNA sean considerados como sujetos de derechos. En este sentido, Pedernera y Leopold señalan que los niños han sido proclamados como sujetos de derechos, pero las prácticas de las instituciones continúan desenvolviéndose -hegemónicamente- a partir de la antigua matriz tutelar que los cosifica y los sigue considerando un objeto sobre el que se decide disponer y castigar (2009, p. 98).

El relato de los distintos autores expuestos da cuenta del largo proceso de construcción de la infancia y la adolescencia. En nuestro país, ya desde finales del siglo XIX, al forjarse el concepto de infancia, el mismo adquiere un perfil dicotómico, como si hubiera dos infancias distintas. Por un lado, estarán los niños que gozan de una infancia plena, con derecho a salud, educación, cariño de su familia y protección del Estado. Por otro lado, se formará una infancia distinta que se corresponderá con la idea de “menor”. Este en-

cuentra serias dificultades para el reconocimiento de sus derechos, y será objeto de vigilancia y hasta de castigo por parte de las instituciones del Estado.

En cuanto a los lineamientos generales de las políticas sociales en este contexto, De Martino (2014) señala que desde la apertura democrática a la conformación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), se advierte la consolidación de una nueva forma de gestión poblacional y sociopolítica de la pobreza. Afirma que ningún gobierno ha modificado esa tendencia. Lo que va cambiando son los matices, en algunos períodos más penalizantes, en otros más asistencialistas, más participativos, o más verticalistas, pero el camino fue siempre el mismo: la individualización de la pobreza y sus problemas bajo un discurso cada vez más acabado sobre los derechos, apostar a los escasos recursos de los pobres bajo el manto de la participación (De Martino, 2014, p. 13).

En este sentido, desde la década de los noventa se verifica una estrategia de implantación de nuevas modalidades en las políticas sociales, sobre todo, dirigida a los sectores más pobres, caracterizada por la focalización, descentralización y la transferencia de responsabilidades del Estado a la sociedad civil y a las familias e individuos. En este sentido, De Martino lamenta que la Política que se supone con mayúscula, en la práctica se piensa con minúscula y no siempre apuesta a una sociedad de semejantes, más allá de intenciones (De Martino, 2014, p. 26).

Al reflexionar sobre la agenda de derechos de NNA, la autora señala que tanto la CDN como el CNA, colocan la responsabilidad de la concreción de los derechos que consagran, tanto en el Estado y la comunidad como en la familia, aunque muchas familias no vean reconocidos sus derechos más básicos, lo que sería responsabilidad estatal. La enunciación de estos derechos, “parecerían ser hoy una suerte de panacea frente a lo que nosotros hemos dado en llamar la reproducción ampliada del dolor” (De Martino, 2014, p. 41). Las dosis de violencia material y simbólica que se evidencia en los niveles de pobreza de la población destinataria de los servicios sociales, la gravedad de las problemáticas por las que atra-

viesan, así como el tipo de respuesta institucional que reciben, resultan inaceptables, pero paradójicamente, parecen ser contemplados de forma impávida por el conjunto de la sociedad.

Finalmente, con respecto a las prácticas profesionales del trabajo social en este escenario, la autora advierte que actualmente existe una amplia gama de matices que oscilan entre dos polos: el paradigma de la protección integral y el paradigma de la situación irregular. De Martino concluye que “trabajo social parecería no haber encontrado su norte en estos momentos de cambios paradigmáticos, aunque sean muchas veces meramente discursivos” (2014, p. 93-94).

4. Principales datos relevados

En la investigación, las instituciones y/o programas que figuraban como dispositivos que habían intervenido a lo largo del tránsito institucional de NNA en los casos evaluados fueron: Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF), la División Estudio y Derivación del INAU, el Proyecto de Cuidadoras de Primera Atención (Centro Maiteí), el Plan CAIF, clubes de niños, centros juveniles, distintos refugios del MIDES y centros de Protección 24 horas para NNA.

En relación a la vulneración de derechos y/o situaciones de riesgo que llevaron a la internación de NNA en dispositivos de protección 24 horas; a partir del total de casos relevados se destacan los siguientes resultados: exposición a violencia física o psíquica 83%, abuso sexual 39%, situación de calle o precariedad habitacional extrema 56%, ausencia total o parcial de escolarización 39%, ausencia total de controles y/o tratamientos médicos 48%, alimentación insuficiente 35%, exposición a situaciones de riesgo o desprotección 65%, vulneración del derecho a la identidad 22%, y riesgo de vida 17%.

A partir de la constatación de derechos vulnerados y la consecuente internación de NNA en dispositivos 24 horas, se produce en todos los casos la restitución de una serie de derechos que son considerados fundamentales. Entre ellos se destacan: escolarización, tratamiento y controles de salud, mejora en las condiciones habitacionales,

alimentación, recreación y alejamiento de contexto de violencia física.

No obstante, la restitución de derechos, la internación de NNA en instituciones 24 horas implica una vulneración de otros derechos, producida por la propia institucionalización. Entre ellos se destaca la separación de NNA de sus padres en el 100% de los casos, separación de hermanos/as por sexo y edad en distintos centros en el 67% de los casos y abuso y/o maltrato o autolesiones en el 9% de los casos. Además, se desestima trabajar con su familia de origen, apreciándose una clara apuesta por otras alternativas. Del total de casos analizados, en el 13% de ellos se priorizó trabajar con familia extensa, generalmente abuelos o tíos, mientras que en el 39% de los casos se priorizó trabajar con familia amiga, sin vínculo sanguíneo. En tanto, en el resto de las situaciones se apostó a trabajar solamente dentro del sistema de protección 24 horas sin apelar a tipo de vinculación familiar.

En lo que respecta a los componentes del contexto social y familiar que se ponen en consideración en el abordaje de la protección integral, cobran especial relevancia las situaciones de violencia doméstica. Del total de casos analizados, en el 65% de los mismos se menciona violencia doméstica. Cabe recordar que se trata de las condiciones del contexto familiar que derivaron en la internación del NNA, por lo tanto, se trata de situaciones previas a esa medida. En los legajos analizados, la información del contexto familiar posterior a la internación de NNA fue en general, escasa o inexistente.

En cuanto a las características del mundo adulto y el contexto familiar del que provienen los NNA, se apreciaron importantes carencias en el acceso a servicios o bienes básicos. En cuanto a los servicios de salud y/o tratamientos, solo el 13% de las familias accedía a ellos. En lo referente a la participación en el mercado laboral (formal o informal), solo el 22% de las familias estaba vinculada al empleo. Por otra parte, accedía a la vivienda el 52% de las familias; y de estas, solo el 17% contaba con acceso a los servicios públicos. En lo referente a las intervenciones familiares en territorio previas a la internación de

NNA, estas se registraron en el 74% de los casos analizados.

La denominación “acceso a los servicios de salud y/o tratamientos” refiere a las situaciones en que la familia sí tiene acceso a los servicios de salud, así como puede realizar un tratamiento si lo necesita. En este sentido, en el 26% de los casos no se registró información al respecto. Por otro lado, el 61% de las familias no tenía acceso al cuidado de la salud, a pesar de necesitar algún tratamiento. Entre estas, 39% de las familias tenía al menos a uno de sus integrantes con consumo problemático de sustancias psicoactivas, sin recibir tratamiento alguno.

En relación a la denominación “inserción en el mercado laboral”, nos referimos a cualquier forma de inserción, ya sea en el mercado formal o informal indistintamente, así como también el trabajo precario. En el 26% de los casos no se encontró información al respecto. En tanto, en el 52% de los casos, las familias no se encontraban insertas en el mercado laboral, mientras que el 13% integraban el mercado laboral informal en condiciones de precariedad. Solamente 9% de ellas se encontraban insertas en el mercado laboral formal.

Con respecto a la denominación “acceso a la vivienda”, hacemos referencia a cualquier tipo de vivienda, ya sea precaria o no precaria. En el 17% de los casos no se registró información al respecto. El 30% de las familias no tenía acceso a la vivienda; 21% de ellas se encontraba en situación de calle y 9% pernoctaba en refugios. El 53% de las familias tenía acceso a una vivienda; 44% residía en viviendas precarias, y solamente el 9% habitaba una vivienda no precaria.

La categoría “acceso a servicios públicos” refiere exclusivamente al acceso a agua potable, ya que otros servicios como saneamiento o energía eléctrica no recibieron ni una sola mención en los legajos. Del conjunto de legajos consultados, en el 35% de ellos no se registró información respecto al acceso al agua potable. En tanto en el resto, se constató que el 43% de las familias no tenía acceso al agua potable, mientras que el 22% sí accedía a dicho servicio.

Con respecto a las “intervenciones familiares” previo a la institucionalización de NNA, en el 22% de los legajos no se registró información al respecto. En tanto en el resto de las familias consideradas, sí se registraban intervenciones previas a la internación, y las instituciones que habían intervenido eran: el INAU, la Administración de Servicios Sanitarios del Estado, distintos refugios, diversos ETAF, el Equipo Especializado en Violencia Doméstica y el Poder Judicial.

5. Hallazgos de mayor relevancia

Los informes considerados abarcan el período comprendido entre los años 2012 y 2019. Del total de documentos analizados, se pudo establecer que, en términos generales, los técnicos actuantes pertenecían a tres disciplinas del área social. Estas son: trabajo social, psicología y educación social. Se observó también la presencia de algunos equipos multidisciplinarios, integrados por distintas combinaciones de las profesiones antes mencionadas; y en menor medida, algunos equipos integrados por profesionales de la salud. Además, se observaron casos en los que el informe fue firmado por un director institucional sin que se mencione su formación.

Con respecto a este último punto, la no mención a la formación del director podría estar relacionada con el carácter político de muchas de las designaciones para estos cargos, sin relación con una formación específica. No obstante, debe señalarse también que la firma de un director podría estar relacionada con la intención de proteger a los técnicos que trabajan en territorio, directamente con las familias, ya que, en muchos casos, los informes contienen la recomendación expresa de que los NNA sean internados en el sistema de protección 24 horas, al tiempo que denuncian situaciones de violencia doméstica, todo lo cual podría poner en riesgo la continuidad del trabajo de esos técnicos con la familia referida.

En lo que respecta a la vulneración de derechos de NNA, se destaca que, del total de casos analizados, el 83% fueron institucionalizados por situaciones de violencia física y psicológica, así

como también se señala la exposición a situaciones de riesgo. Estos datos dan cuenta de un elevado grado de violencia dentro de los núcleos familiares.

Otro dato para destacar es que, del total de casos analizados, el 57% habían tenido vulneración del derecho habitacional. Esto evidencia las grandes dificultades que enfrentan las familias de bajos recursos para acceder a una vivienda en Uruguay. Se trata de un problema social no resuelto o no configurado como problema desde el punto de vista social, pero que tiene un fuerte impacto en los NNA y en su familia.

En lo referido a los derechos restituidos tras la internación del NNA en el sistema de protección, se destacan los derechos educativos, alimenticios, y principalmente los derechos de salud. En este último aspecto, los tratamientos psicológicos y psiquiátricos tuvieron gran relevancia, lo que se relaciona con los niveles de violencia sufridos por los NNA, previo a la internación. Además, el otro derecho que se ve restituido casi “por defecto” tras la internación, es el derecho habitacional.

No obstante, la restitución de derechos mencionada se observó que, en todos los casos, la internación del NNA involucró también una nueva vulneración de otros derechos. El más evidente es la separación del NNA de sus padres, pero también se observó la separación de sus hermanos. Del total de casos analizados, en el 65% de ellos, la internación implicó la separación de los grupos de hermanos por sexo y/o edad. Estos dos aspectos llevan a una disolución prácticamente total de los grupos familiares, lo que constituye una violación flagrante del CNA; el que en su artículo 12 expresa que todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas.

Como se puede apreciar en los datos expuestos, en la gran mayoría de los casos, la precariedad económica permea la vida de los NNA, así como las de sus familias. Incluso, las condiciones de carencia económica muchas veces fueron esgrimidas como motivo de internación, lo que tam-

bién desconoce claramente lo expresado por el mencionado artículo.

Sin embargo, se observó también (sobre todo en los informes más recientes) un intento por restituir el derecho del NNA a crecer en el seno de una familia. Pero este derecho es perseguido desde una categoría que podríamos llamar “residual”, ya que en la mayoría de los casos no se trabaja por restituir el NNA a su familia de origen, sino que se apuesta por las modalidades de “familia amiga” o “familia extensa”.

En este sentido, resulta ilustrativo cruzar los datos de la vulneración de derechos de NNA con las características del contexto social y familiar del que provienen. Esto nos permite observar que gran parte de los problemas que afectan a las familias involucradas son problemas estructurales de muy difícil solución. La posibilidad de generar algún impacto sobre este tipo de problemáticas, no se encuentra a disposición de los equipos técnicos que intervienen en la protección integral. De ahí que se puede entender la apuesta por otras modalidades, que, sin restituir por completo los derechos del NNA, implican una mejora en sus condiciones de existencia.

Por otra parte, en el 9% de los casos analizados, la institucionalización del NNA implicó una vulneración de derechos aún mayor que la expuesta anteriormente. Uno de los casos se trató de un abuso sexual dentro del sistema de protección, mientras que en otro hubo un intento de autoeliminación.

Con respecto a los componentes del contexto social y familiar que se ponen en consideración en el abordaje de la protección de NNA, el primer aspecto a destacar es que, en la mayoría de los informes analizados, los aspectos del contexto social y familiar de los NNA ocupaban un espacio sumamente reducido, especialmente cuando se trataba de equipos vinculados al INAU. Se puede señalar como excepción los informes realizados por los ETAF, los que tendían a ser más abarcativos del contexto familiar en su conjunto.

Otro aspecto relevante es que los referentes adultos de estos NNA también sufren vulneración de derechos. Se puede apreciar que, del total de ca-

sos analizados, en el 65% de los mismos, al menos uno de los referentes adultos sufría violencia doméstica por parte de otro referente adulto del núcleo familiar. Así, se puede observar cómo el contexto de violencia no solo afectaba al NNA, sino que lo vivían también otros integrantes del núcleo familiar, especialmente las mujeres.

Con relación al acceso a la salud, se destaca que solo el 13% de las familias tenía acceso a tratamiento y/o controles médicos. Este dato es especialmente preocupante si se toma en cuenta el “combo” de problemas a los que estas familias se enfrentaban; los que, en la mayoría de los casos implicaban consumo problemático de sustancias psicoactivas, mala alimentación y malas condiciones habitacionales, cuando no, situaciones de calle. Resultan llamativas las dificultades para el acceso al cuidado de la salud, a pesar de que éste se supone un servicio universal. Esto da cuenta del aislamiento social de estos grupos, ya que no logran acceder a servicios cuyo usufructo tienen “supuestamente” garantizado por derecho propio y que no implican para los mismos un costo económico.

En cuanto al acceso a los servicios públicos, la información fue casi inexistente, ya que tal dato no figuraba registrado en la mayoría de los informes relevados. Solo en el 13% de los casos analizados, la familia tenía acceso a agua potable, así como en otro 13% de los casos se señalaba expresamente la carencia del servicio. En lo que respecta al resto de los casos, simplemente no se encontró ninguna referencia al dato. Resulta importante destacar que fueron absolutamente inexistentes las alusiones a otros servicios esenciales como la energía eléctrica o la conexión a la red de saneamiento.

En relación con la inserción en el mercado laboral de los referentes adultos de las familias analizadas, también se destaca la escasa referencia al dato en los informes. En las situaciones en las que sí se hacía referencia, se trataba de empleo informal en condiciones de gran precariedad. Solo en el 22% de los casos, al menos uno de los integrantes adultos de la familia estaba vinculado al mercado laboral (ya sea de manera formal o informal), lo que en buena medida explica las

precarias condiciones de existencia de las familias involucradas.

Con respecto al acceso a la vivienda, el 52% de las familias tenía acceso a este bien; sin embargo, casi la totalidad de ellas eran viviendas precarias. Estos números nos llevan a entender cómo es que el contexto familiar se encontraba extremadamente precarizado, con graves consecuencias, tanto para adultos como para NNA.

Este conjunto de elementos nos dice que tal como lo señala Castel (2010) los problemas que afectan a las familias son de carácter estructural, y se relacionan con la precarización del mundo del empleo y la segregación territorial y social que vienen sufriendo amplios grupos de población en el contexto actual.

Resulta ilustrativo tomar el planteo de Luna (2004), donde la autora, al analizar la noción de vulnerabilidad, plantea considerar el aspecto dinámico y contextual del concepto, como parte de su propio contenido. En esta perspectiva, la vulnerabilidad debe considerarse en capas que se superponen unas sobre otras, configurándose así una situación particular de vulneración. En consecuencia, la totalidad de los grupos familiares tenía varios derechos vulnerados, dentro de los que se destacan derechos habitacionales, de salud, alimentarios o de exposición a situaciones de violencia o riesgo.

Por otra parte, al considerar la situación de cada NNA de la familia, se pudo observar que en cada caso encontraban vulnerados los mismos derechos que sus referentes adultos, pero, además, otros inherentes a su condición; entre los que puede mencionarse el derecho a la educación o a la identidad. Esto lleva a que cada uno tenga una situación particular, formada por distintas capas de vulneración, configurándose así una situación única en cada caso, dependiendo de sus circunstancias particulares.

En relación con el objetivo de identificar los rasgos de los paradigmas de la protección integral y la situación irregular que subyacen en las nociones de vulneración de derechos, y en los componentes del contexto social y familiar que se ponen en consideración en las intervenciones

sobre los problemas de la niñez y la adolescencia, podemos destacar que se encontraron rasgos de ambos paradigmas.

Con respecto al paradigma de la situación irregular, se encontraron rasgos de este cuando en los informes técnicos subyace la idea del “abandono” de NNA, con una mirada culpabilizadora hacia los padres y especialmente hacia las madres, sin la necesaria conexión de estas problemáticas con el contexto en el que ocurren. Se utilizaban expresiones como “la madre no logra cumplir su rol”, o “la madre desestima el cuidado de sus hijos”, llegando incluso a calificar a las madres de “abandonadas”. En este sentido, resulta llamativo que después de los NNA, la madre era la figura más mencionada en los informes, siempre citada desde lo que se consideran “sus fallas” o sus “incumplimientos”. Sin embargo, no fue posible encontrar calificativos semejantes referidos a los padres de los NNA, a pesar de que en la mayoría de los casos no estaban presentes. Parecen así exonerados de cualquier responsabilidad familiar. Esto nos habla de los estereotipos de género presentes en nuestra sociedad, los que asignan a las madres, la responsabilidad por el cuidado de NNA.

Otro aspecto para destacar y que se encuentra claramente reñido con el paradigma de la protección integral es la separación de los hermanos. En la mayoría de los casos analizados, la internación llevó a la separación de los grupos de hermanos por sexo y edad, configurándose así una nueva vulneración de derechos, por una medida que paradójicamente buscaba restituir derechos vulnerados. Este parece ser uno de los rasgos más característicos de las medidas de amparo que se toman en el ámbito de la protección integral.

A modo de ejemplo, se puede señalar un caso en el que un equipo multidisciplinario que venía trabajando con una familia a nivel de territorio, declaró que los NNA corren “riesgo vital” en ese medio y recomendó la inmediata internación por amparo en un dispositivo de protección 24 horas. El mismo equipo señaló además que considera vital que puedan convivir los tres hermanos y que accedan a la visita de su madre, dada la importancia de la contención afectiva de ese grupo.

El equipo también advirtió el impacto negativo que tendría en la salud física y emocional de los hermanos, el hecho de que estuvieran separados o que perdieran el contacto inmediato y fluido con su madre. Una semana después de este informe, los tres hermanos fueron internados por amparo, y los tres ingresaron a tres instituciones distintas, desconociéndose por completo la recomendación técnica.

Otro aspecto llamativo de los documentos analizados es que resultaron escasos o inexistentes los registros que recuperen la voz de los NNA involucrados en las intervenciones. En todos los casos se observó una actuación desde el mundo adulto, orientada por el “interés superior” del NNA consagrado en el CNA, pero paradójicamente se produce en la práctica un desconocimiento del derecho a ser escuchado que tienen NNA consagrado en el mismo documento.

En relación con el paradigma de la protección integral, se pudo advertir su presencia en el discurso plasmado en los distintos informes analizados. En todos ellos se hacía alusión al “interés superior del niño” para tomar decisiones referidas a la situación de NNA; pero tal alusión parecía ser utilizada como una suerte de “comodín”, que es esgrimido para justificar cualquier acción emprendida, quedando en un plano secundario los derechos que vulnera la propia intervención.

En los informes más recientes, son recurrentes las alusiones al derecho que tienen NNA a crecer en el seno de una familia, pero raras veces se trabajó para que el NNA pueda regresar a su familia de origen. En la mayoría de los casos, se optó por trabajar con la modalidad de “familia amiga” o “familia extendida”, recurriendo siempre a familias que tenían su situación económica resuelta. Así mismo se observó un porcentaje de casos en los que se optó por trabajar con el NNA dentro del sistema de protección de 24 horas, sin apelar a ninguna forma de desinternación con una familia.

También se advirtieron situaciones en las que, si bien los hermanos se encontraban internados en distintos dispositivos del INAU, las instituciones trabajaron en conjunto para favorecer la vin-

culación entre todos los hermanos, generando espacios de encuentro, que implicaban una importante coordinación institucional. En algunos de estos casos, se advirtió también un acompañamiento psicológico a los NNA involucrados, en función de la importante carga emotiva que implican estos encuentros.

Consideraciones finales

En las situaciones analizadas percibimos una gran focalización en los problemas de NNA al momento de la intervención, prestando escasa atención a los problemas que afectan a la familia en su conjunto, desestimando el trabajo con ese grupo. Como consecuencia, las precarias condiciones de existencia de las familias son advertidas más para justificar la medida de internación, que para contribuir a resolver los problemas de la familia. Así, las intervenciones se focalizan exclusivamente en los NNA y los problemas se ven fragmentados e individualizados.

En los relatos de los informes, se presentan diversos problemas del núcleo familiar, pero son expuestos de forma aislada, sin la necesaria conexión con el contexto familiar y social en el que ocurren. No se logran ver los problemas en su conjunto, al tiempo que no se recupera el proceso que llevó a las familias a vivir en esas condiciones. De esta manera, la focalización de las políticas y la individualización de los problemas, convierten los problemas sociales en problemas de las personas.

Esta fragmentación de los problemas sociales, así como la focalización de las políticas sociales, afectan también a los equipos técnicos que intervienen en la protección integral. Éstos se insertan laboralmente en una organización que se focaliza en una problemática específica, por lo que su campo de acción se encuentra subordinado a ello. Sin embargo, más allá de las dificultades que se encuentren para lograr algún impacto en las problemáticas de fondo, es un deber ético del trabajador social utilizar sus conocimientos y su capacidad crítica para exponer y denunciar las interconexiones que existen entre los diversos problemas sociales a los que se enfrentan, los que

afectan en mayor o menor medida a la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

- Barrán, J. P. (1989). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*. Tomo I. La cultura “bárbara” (1800 – 1869) Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P. (1990). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*. Tomo II. El disciplinamiento 1860 – 1920. Facultad de Humanidades y Ciencias. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres*. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- De Martino, M. (2014). *Familias y Estado en Uruguay*. Continuidades críticas 1984.2009. Lecturas desde el Trabajo Social. Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica. Universidad de la República.
- Iglesias, S. & Erosa, H. (2000). *El abandono y su construcción punitiva*. Serie materiales de apoyo. Montevideo, CENFORES - INAU.
- Leopold, S. (2014). *Los laberintos de la infancia. Discursos, representaciones y críticas*. Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica. Universidad de la República.
- Luna, F. (2004). *Vulnerabilidad: la metáfora de las capas*. Buenos Aires, CONICT/FLACSO.
- Pedernera, L. & Leopold, S. (2009). Llover sobre mojado. Consideraciones sobre infancia y adolescencia en el Uruguay de hoy. En: M. De Martino (coord.) *Infancia, familia y género. Múltiples problemas, múltiples abordajes*. Montevideo, Editorial Cruz del Sur. pp. 97-110.
- Fuentes documentales**
- Código de la Niñez y la Adolescencia de Uruguay. Ley 17.823 (Montevideo, 7 de septiembre de 2004).
- Comité de los Derechos del Niño (2007). Examen de los Informes Presentados por los Estados Parte en Virtud del artículo 44 de la Convención. Ob-

- servaciones finales: Uruguay, CRC/C/URY/CO/2. Disponible en: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=174
- Comité de los Derechos del Niño (2017). Observaciones del Comité de los Derechos del Niño sobre los informes periódicos presentados por Uruguay 2007 y 2015. Disponible en: http://pmb.aticeu-nicef.org.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=174
- Convención de los Derechos del Niño. (Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989).
- INAU. (2018) Memoria anual. Disponible en: <http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/productos/pdf/informeMundialSobreViolencia.pdf>
- MIDES. (2012). Cercanías: Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. Disponible en: <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,210,O,S,0>
- Pinheiro, P (2006). Secretaría General de Naciones Unidas. Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y niñas. Disponible en: <http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/productos/pdf/informeMundialSobreViolencia.pdf>
- UNICEF y Observatorio del Sistema Judicial. (2013). Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo, Fundación Justicia y Derecho. Disponible en: http://observatoriojudicial.org.uy/wp-content/uploads/2013/11/Internados_web.pdf