



Maestría Derechos de Infancia y Políticas Públicas
Cohorte año 2013.

**La incidencia de la Institución Nacional de Derechos
Humanos y Defensoría del Pueblo en el sistema uruguayo de protección
de niñas/os y adolescentes.**

Maestranda: Lic. Carolina Martirena
Dir. de tesis: Dra. Laura Vecinday (FCS)



Proyecto apoyado mediante el programa “Posgrados Nacionales 2019-2020”.

“Todos tenemos algo para decir. Por poco que sea, hagámoslo. No conozco otra manera de romper la chapa de plomo que pesa sobre nuestras cabezas, esa chapa de plomo a la que denominé, ‘indiferencia’.”

Christian Delacampagne.

Agradecimientos

Agradezco haber nacido en un país donde la educación en todos sus niveles es pública y gratuita; gracias a eso tuve el privilegio de poder formarme profesionalmente y profundizar en mis inquietudes de vida que después se convirtieron en teóricas. En este mismo sentido, mi reconocimiento y gratitud para la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (A.N.I.I), quien con su programa de incentivo a estudiantes de “Posgrados Nacionales” optó por apoyar este proyecto y darle lugar así, al conocimiento e interés de la situación de la infancia y adolescencia vulnerada en Uruguay. Asimismo, mencionar a la Comisión Académica de Posgrados de la UdelaR, quien también consideró apoyar a este proyecto, pero por cuestiones reglamentarias y éticas ambas becas son incompatibles. Subrayo la importancia de la existencia de estas políticas, vitales para que el capital académico y científico de nuestro país siga creciendo y evolucionando.

Mi abrazo y agradecimiento a Laura, quien además de compartirme su solidez científica-teórica, me acompañó con su calidez humana en mis tiempos, ritmos, retrocesos, avances, idas y vueltas. Lo mismo, al equipo coordinador de esta Maestría, con quien comparto el deseo de una vida mejor para las niñas, los niños y los/as adolescentes.

A las cuatro entrevistadas-María José Doyenart (INDDHH), Carolina Silva (S.U.I.N.A.U), Agustina Espiga (I.N.A.U-MERAVI) y Analía González (I.N.A.U-Protección 24 hs), agradecerles infinitamente. Sin su aporte, disposición, tiempo y ganas de intercambiar y analizar el tema, este documento no hubiera sido realizable.

A los afectos-que por suerte son muchos y desplegados por varios lugares-sin su sostén, ánimo, ideas, risas y llantos, no hubiera tenido el mismo impulso para encarar este proceso, el que además de un mojón académico, representa un desafío personal enorme, en tanto dedicación, tiempo, esfuerzos mentales y emocionales de diferente orden. Y en especial a las amigAs, con las que estamos unidas por dolores, fuerzas, luchas y muchas, muchas ganas de transformar- para mejor- nuestras condiciones sociales y políticas y la de todo lo que nos rodea.

Finalmente, mi amor y agradecimiento incondicional, a los seres que sin usar la palabra, me enriquecen la vida y los que estuvieron y estarán siempre ahí: Lola y Ramón.

Índice

Introducción:	p 5
Capítulo I: Reflexiones acerca de la relación Estado, Instituciones y Derechos Humanos de la infancia.....	p 13
1.1 Estado Moderno, Estado Nación y Estado Social.....	p 14
1.2 Las instituciones estatales y el modelo tutelar de intervención social.....	p 22
1.3 Instituciones totales.....	p 33
1.4 El Orfanato.....	p 43
1.5 Derechos Humanos e Infancia.....	p 49
Capítulo II: Los actores para la protección de la infancia y adolescencia en Uruguay.	p 56
2.1 El sistema de protección de niños, niñas y adolescentes.....	p 57
2.2 La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y el Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura.....	p 73
Capítulo III: La Incidencia de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en el Sistema de Protección de niños/as y adolescentes.....	p 86
3.1 ¿Qué es y por qué incidir políticamente en Derechos Humanos?.....	p 87
3.2 ¿Cómo se despliega y en qué ha incidido la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en el sistema de Protección de niños/as y adolescentes? Sus estrategias y visión sobre su incidencia.....	p 91
3.3 El sistema de protección de niños/as y adolescentes: visión y relación con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.....	p 109
Capítulo IV: Comentarios finales.....	p 119
Bibliografía	p 128
Anexos	p 132

Glosario de siglas

- **C.D.N:** Convención de los Derechos Del Niño
- **C.N.A:** Código de los Derechos del Niño (Uruguay)
- **I.N.A.ME:** Instituto Nacinal del Menor
- **I.N.A.U:** Instituto del niño y adolescente del Uruguay
- **INDDHH:** Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (Uruguay)
- **MERAVI:** Mecanismo de Recepción y atención a la violencia institucional
- **M.N.P:** Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
- **N.N.A:** Niños/niñas y adolescentes
- **O.N.U:** Organización de Naciones Unidas.
- **O.P.C.A.T:** Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- **R.A.E:** Real Academia Español
- **R.O.U:** República Oriental del Uruguay.
- **S.U.I.N.A.U:** Sindicato único de los Trabajadores de I.N.A.U
- **UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

El siguiente proyecto de investigación se constituye en la monografía final de la Maestría en “Derechos de Infancia y Políticas Públicas” de la Facultad de Psicología de la Universidad de la República. Dicho programa de posgrado es de carácter interdisciplinario, siendo las Facultades de Derecho, Ciencias Sociales y Medicina, las otras disciplinas integrantes que conforman este programa de posgraduación. Su objetivo principal es la generación y acumulación de conocimiento académico desde los principios universales que dispone la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Uruguay en 1990. Por ende, además de desarrollar procesos de formación integrales y orientados por las concepciones que ofrece la Convención, busca la apertura y producción de líneas de investigación, que signifiquen un aporte al bagaje teórico-conceptual sobre infancia y adolescencia y que puedan oficiar de nuevos analizadores para el diseño e implementación de las políticas públicas en la temática.

Es en este marco, que la relación entre Instituciones, Derechos Humanos e Infancia se define como el tema de investigación. Enlazar teóricamente estas tres categorías de análisis no es trabajo sencillo, en tanto son amplias y complejas, pero ameritan el trabajo de una permanente revisión y re-problematización, ya que los Derechos Humanos han ganado terreno en las últimas décadas a nivel mundial tanto en la esfera pública como la privada, lo que supone que las instituciones hayan tenido que generar adaptaciones y evolucionar en el sentido que plantean sus premisas éticas y jurídicas. Asimismo, cuando se piensa el vínculo entre Derechos Humanos y el Estado Moderno y sus instituciones emerge una paradoja; y es que el aparato estatal es quien más los vulnera y a su vez, tiene la competencia de protegerlos. *“(...) el Estado es actor principal y necesario para consolidar un sistema de Derechos Humanos, tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional. Al mismo tiempo, el mayor riesgo de violación de los Derechos Humanos proviene principalmente de los Estados.”* (Enriquez. J.M; 2012; p. 206). En este sentido, es que en este trabajo se comprenderán a los Derechos Humanos como una forma abstracta (teórica y expresión de pacto social) y material (normativa) de limitar los excesos de poder del Estado. Mirar y analizar cómo se desenvuelve y maneja esta dualidad en el campo de la infancia y adolescencia en Uruguay es el desafío propuesto, pues cuando se hace referencia a la intervención estatal en infancia y adolescencia atendida por algunas instituciones públicas, no sólo se presenta la protección y los derechos de niños/as y adolescentes como asunto, sino que también emerge la vulneración, la violencia institucional, como práctica co-existente en ese mismo esquema. *“Las instituciones de protección a la infancia son un asunto de preocupación en diversos países de la región, y lo son porque es sabido a través*

de diversas constataciones que a pesar de los discursos sobre la protección de la infancia, existe lo que nosotros hemos nombrado como los circuitos de desprotección de la infancia en las instituciones de protección". (Rodríguez. C; 2016; p 29). En este mismo libro, Graciela Frigerio expone en el prólogo, que la institucionalización deja una marca dolorosa y humillante en las vidas ya dañadas, por lo que el accionar del Estado en cuanto a protección y Derechos Humanos en infancia y adolescencia, deja interrogantes planteadas, difíciles de responder si no es por medio de la profundización analítica respecto a sus prácticas.

Los cambios estructurales en las formas de entender y abordar los problemas públicos no solo necesitan de tiempo, reflexión, voluntad política, presupuesto, etc, sino que en temas tan sensibles como es la ejercición de la violencia institucional en el sistema de protección de niños/as y adolescentes, se precisa de "otros" que no estén permeados ni implicados por lo viejo, la costumbre, lo tradicional, lo común. Por ello, la creación y puesta en marcha de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en nuestro país, como nueva institucionalidad estatal es esencial para el inicio de transformaciones de orden sistémico que comporten la minimización de las lógicas, pautas, prácticas y dinámicas que producen y reproducen la vulneración de derechos los niños/as y adolescentes por parte de la propia entidad "protectora" .

La ley n° 18.446 del año 2008 da vida a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), le fijó el rol de promover y hacer cumplir los Derechos Humanos de toda la ciudadanía. Le otorga facultades, competencias y mecanismos para alcanzar la labor mandatada. Especialmente, le otorga la responsabilidad de llevar adelante el Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura (M.N.P), el que tiene por finalidad monitorear los Derechos Humanos de las personas insertas en los espacios institucionales caracterizados por el encierro, siendo el sistema de protección 24 hs de niños/as y adolescentes, uno de ellos. Es decir, la INDDHH mediante el M.N.P, tiene la obligación de observar y realizar seguimiento de las garantías individuales de los niño/as y adolescentes que ingresan al sistema por protección, así como velar por las condiciones en las que se da la misma. Por ello, se ha definido como objeto de estudio de esta tesis conocer cómo ejerce su función la INDDHH lo en el ámbito del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes a través del M.N.P, para la defensa y protección de los Derechos Humanos de los sujetos atendidos a "tiempo completo" por lo que se conoce como Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (I.N.A.U), institución que encarna lo que en Uruguay se denomina como sistema de protección de niños/as y adolescentes. Su delimitación está signada por varios puntos. En primer lugar, el sistema de protección consta de Centros u Hogares gestionados de manera oficial (por el propio Estado) o por medio de las Organizaciones de la Sociedad Civil y por el Programa de Acogimiento Familiar, el que

supone que los niño/as y adolescentes pasan a vivir con una familia que se hace cargo de su cuidado en un ámbito comunitario. Pero esta investigación se centrará únicamente, en los Centros de gestión oficial dejando por fuera los administrados por la sociedad civil y las familias de Acogimiento Familiar. Esta elección, responde a la intención académica de profundizar cómo protege y hace cumplir los Derechos Humanos de la infancia y adolescencia el propio Estado sin terceros, sin ningún otro actor que pueda mediar, matizar, interferir en la relación Instituciones-Derechos Humanos de niños/as y adolescentes y la INDDHH. Asimismo, solamente se tomará en cuenta la intervención desplegada en el Departamento de Montevideo, ya que considerar la situación departamento a departamento, supera los alcances de este trabajo académico. Finalmente, también se definió no estudiar el monitoreo en los dispositivos que tienen un perfil específico, como discapacidad, salud mental, en otros, dado que este análisis exigiría tematizar sobre cada problemática definida por el sistema para su organización interna, además de interseccionar el campo de los Derechos Humanos con cada uno de esos temas.

Es importante subrayar que el interés y relevancia académica para el estudio de este objeto se sostiene sobre los siguientes argumentos. En primer lugar, la INDDHH y el M.N.P son “piezas” nuevas del Estado. Su casi reciente implementación (2013) implica que no haya investigaciones respecto a su función, tampoco se encontraron evaluaciones vinculadas a su funcionamiento e impacto; solamente existen informes exhaustivos sobre su quehacer, con algunos datos, indicadores y proyecciones. Esto se amplifica cuando se trata estrictamente del sistema de protección de niños/as y adolescentes, donde si bien hay documentos que dan cuenta de la metodología usada, de los resultados de los monitoreos y hasta una *“Guía de monitoreo al sistema de protección de tiempo completo de niños/as y adolescentes”* apoyada por UNICEF, tampoco hay antecedentes académicos o de orden analítico que problematicen la relación entre el M.N.P y el sistema de protección-I.N.A.U. Y finalmente, Uruguay a nivel del Estado -e incluyendo a ambas institucionalidades- no produce datos, información y reflexión sobre la violencia institucional como problema. Cuesta (aún) reconocer la existencia de este tipo violencia y abordarla mediante política pública. El discurso político-institucional y hasta el académico- en algún punto- habla de “malas prácticas”, de “desprotección de la instituciones de protección”, de “formas tutelares de atención”, pero la Tortura y los Tratos o Penas Cruelles, Degradantes y/o Humillantes ejercidas por el Estado o cualquier otro tipo de vulneración a los derechos fundamentales, tiene una nombre contruido y es el que se escoge en este trabajo: violencia institucional. *“Inútil decir más nada, nombrar alcanza”* (Vilariño. I; 1997; p 275).

Entonces, considerando que el objeto o problema de investigación definido es la *incidencia que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo ha*

tenido sobre el sistema de protección y específicamente en los hogares de atención 24 hs para niños/as y adolescentes de Montevideo de I.N.A.U, a través de la práctica del Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura para el monitoreo de los derechos fundamentales y la prevención de la violencia institucional, la pregunta que orienta este trabajo es, ¿Cuáles son y cómo inciden las estrategias implementadas por la INDDHH sobre el sistema de protección de niñas, niños y adolescentes respecto a la promoción, defensa y garantías de sus derechos fundamentales?, la que se encuadra en la construcción de los siguientes objetivos de investigación. Inicialmente, un objetivo general determinado como, Contribuir al estudio y análisis del monitoreo y protección de Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes en Uruguay, en tanto y como se mencionó anteriormente es limitado el cúmulo académico y científico respecto a esto a nivel país. “Al menos en Uruguay es impactante la escasez de estudios académicos sobre las prácticas que se acuñan en las Políticas de Protección a la Infancia. Sobre lo que se hace y sus efectos” (Rodríguez. C; 2016; p 40). A su vez, que el Comité de los Derechos del Niño nacional expone,

La violencia institucional es un tipo de violencia padecida por niños, niñas y adolescentes ante instituciones como la escolar, totales como hogares de amparo o de reclusión, o la ejercida por fuerzas policiales o militares. Este fenómeno implica el desarrollo de prácticas institucionales que ejercen violencia física, psicológica o simbólica (SERPAJ, IELSUR 2016). Este representa un fenómeno complejo de ser medido y analizado. Sin embargo, el Estado carece de registros regulares y sistematizados sobre estas prácticas, y los efectos que generan en niños, niñas y adolescentes. (2018; p 74)

También, se precisaron 3 objetivos específicos a fin de dar una aproximación a las facetas más relevantes del objetivo general:

1- Explorar la relación entre la Institución Nacional de Derechos Humanos y el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes.

2- Describir las actuaciones y estrategias desplegadas de la Institución Nacional de Derechos Humanos frente a las situaciones de vulneración de derechos en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes.

3- Identificar acciones de incidencia política de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo vinculadas al abordaje de la vulneración de derechos humanos.

Ahora bien, toda investigación necesita de hipótesis de las cuales partir y con las que

confrontar una vez desarrollada y analizada la información relevada y establecidos los hallazgos en base a la misma. Como este proyecto, se pensó de tipo exploratorio, pues su objeto no encuentra piso académico del cual despegar, se formulan dos supuestos como presunción inicial. Uno afirma que, *la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo impulsó espacios específicos de trabajo que instalan a la violencia institucional como uno de los problemas del sistema de protección*, mientras que la otra asevera que, *las estrategias de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo resuelven situaciones concretas de vulneración pero no inciden de manera estructural en los factores que sostienen las prácticas vulnerantes en el sistema de protección*.

Así, para adentrarse al objeto de estudio, alcanzar los objetivos planteados y comprobar o refutar las hipótesis, se implementó una estrategia metodológica cualitativa que implicó la revisión de informes y recomendaciones que el M.N.P realizó al sistema de protección, así como la realización de entrevistas en profundidad a actores claves vinculados al objeto de estudio tratado. La revisión documental y las entrevistas en profundidad fueron las técnicas de investigación seleccionadas para arribar y relevar información necesaria para este estudio.

A modo aclaratorio, se hace referencia a revisión documental en este trabajo a la selección y recopilación de información mediante la lectura y análisis de documentos, informes, oficios y la *Guía para el monitoreo de derechos en el sistema de protección elaborados por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo*, mientras que en lo que respecta a I.N.A.U se definió revisar, las últimas memorias anuales institucionales (basadas en estadísticas), la consultoría y resoluciones vinculadas al Mecanismo de Recepción y Atención a situaciones de Violencia Institucional (MERA VI) y el Manual de procedimientos para el sistema de 24 hs.

Las entrevistas en profundidad fueron la otra pata de la estrategia metodológica, pues se comprende que,

“La entrevista de investigación social es por lo tanto una conversación entre dos personas, un entrevistador y un informante, dirigida y registrada por el entrevistador, con el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional, continua y con una cierta línea argumental, no fragmentado, segmentado, precodificado y cerrado por un cuestionario previo del entrevistado sobre un tema definido en el marco de una investigación. La entrevista es pues una narración conversacional, dada

conjuntamente por el entrevistador y el entrevistado, que contiene un conjunto interrelacionado de estructuras que la definen como objeto de estudio” (Alonso. L.E; 1998; p-233-234)

Se entrevistaron a 4 referentes institucionales, de manera de acercarse a los discursos institucionales producidos en relación al objeto. La primer entrevista se efectuó a una funcionaria de la INDDHH, integrante del equipo de implementación del M. N.P y que desarrolla su práctica profesional en el sistema de protección 24 hs de I.N.A.U; la finalidad de la misma fue conocer los procedimientos, pautas, líneas de acción, recursos y herramientas para el monitoreo de Derechos Humanos en este espacio de encierro, así como de develar la mirada de la INDDHH respecto a la incidencia que ha tenido en los dispositivos monitoreados y en el sistema a nivel estructural.

La segunda entrevista, se desplegó con una referente del Mecanismo de Recepción y Atención a Situaciones de Violencia de I. N.A.U (MERA VI); este ámbito institucional dentro del sistema de protección fue considerado esencial en el marco de esta investigación, por su especificidad en el tema. El objetivo, fue conocer qué se identifica como violencia institucional, la modalidad de funcionamiento, de proceder, su relación con la INDDHH y el M.N.P, la incidencia que reconocen de una institución respecto a otra y su articulación con el programa de atención 24 hs de I.N.A.U. Una tercera entrevista estuvo destinada al Programa de atención 24 hs de I.N.A.U, que es la política pública donde la INDDHH y el Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura tiene facultades para monitorear, en tanto condensa los espacios de encierro dentro del sistema de protección. Allí, se indagó sobre el estado actual del sistema, el vínculo con la INDDHH, el abordaje frente a las situaciones de violencia institucional y la mirada respecto al monitoreo de Derechos Humanos realizado por el M.N.P.

La última entrevista estuvo dirigida a una representante del Sindicato de trabajadores/as de I.N.A.U (S.U.I.N.A.U), a fin de contar con su percepción y posicionamiento sobre el quehacer de la Institución Nacional de Derechos Humanos y la violencia institucional, en tanto en la figura de los trabajadores/as se materializan y manifiestan situaciones concretas de violencia institucional, que se encuentran en el contexto de la atención directa cotidiana.

En este recorte o selección metodológica realizada, es importante explicar porqué se decidió no entrevistar a los sujetos de atención, que son el centro de cualquier estudio que intente explicar el funcionamiento del sistema o de las políticas públicas actuales. Como se dijo antes, esta es una tesis de carácter exploratorio, por lo que principalmente intenta construir datos, información, conclusiones que posibiliten comprender mejor y de manera conceptual la relación entre INDDHH- M..N.P- I.N.A.U. No pretende medir, ni valorar los

efectos o impactos que esta articulación tiene en las historias de vida y en los procesos de subjetivación de los niño/as y adolescentes institucionalizados. Esa tarea, es responsabilidad de orden político-institucional-técnico. A su vez, para conocer la mirada de los niños/as y adolescentes sobre el tema habría que elaborar una muestra representativa del universo “entrevistable” basada en todos los dispositivos donde la INDDHH ha generado intervenciones, de modo de saber los alcances y repercusiones que la misma tiene entre la población objetivo. Ese trabajo en sí mismo, necesita de un proyecto de investigación propio y desborda los límites de esta tesis. Por tal, la información con la que se desarrolló esta investigación es producto de las fuentes documentales institucionales y los discursos contruidos por sus referentes.

En resumen, el/la lector/a de este documento se encontrará con un trabajo estructurado en 4 capítulos. El primero de ellos pretende una reflexión y articulación conceptual sobre las categorías Estado-Derechos Humanos e Infancia. Se problematiza sobre el significado del Estado Moderno y el orden social- económico-político y cultural que planteó hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, para lo cual se toman diferentes matrices teóricas que dan mayor espesor a la reflexión. Enrabado a esto, se conceptualiza sobre las instituciones y su función en relación al control social, normalización y disciplinamiento de la sociedad, destacando entre ellas, a las Instituciones Totales y especialmente al Orfanato, en tanto lo que hoy se nombra como Hogares o Centros de Protección 24 hs devienen de éste. Historizarlo y problematizarlo ayuda a la comprensión del funcionamiento actual de este tipo de institución y hace emerger a la violencia institucional como un concepto de alta relevancia-en el marco referencial teórico-pues la misma oficia de soporte para explicar las dinámicas y lógicas imperantes de las instituciones totales. Posteriormente, se ahonda sobre la construcción de la infancia, la construcción de infancia vulnerada, y se espejan los paradigmas de la “Situación Irregular” y el de la “Protección Integral”, donde a partir de este último se expone sobre qué y cómo se entiende los Derechos Humanos y la Convención de los Derechos del Niño y qué significado tienen en el marco del objeto de estudio.

A continuación, el segundo capítulo denominado “*Los actores para la protección de niños/as y adolescentes en Uruguay*”, realiza una recorrida por la construcción del sistema de protección de niños/as y adolescentes en Uruguay hasta la actualidad, centrándose en el Programa de Protección 24 hs de I.N.A.U, así como se describe y conceptualiza sobre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y de la nuestra en particular. En este contexto, se enfatiza sobre el M.N.P, sus competencias y alcances, y se conceptualiza sobre la noción de Tortura, de modo de delimitar teóricamente su significado e implicancias.

El capítulo tercero lleva por nombre “*La Incidencia de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en el sistema de protección de niños/as y*

adolescentes” y se aboca a analizar la relación entre la INDDHH y el sistema de protección. Se estudia la información que brotó a partir de la revisión documental, así como los discursos institucionales generados en las entrevistas en profundidad realizadas. Se entrelazan y confrontan, de manera tal de complejizar el objeto de estudio, pero también para comprenderlo desde una perspectiva que integre los diferentes puntos de vista de los diversos actores seleccionados. Se identifican nuevos aspectos vinculados a la estrategias y acciones que realiza la INDDHH que pueden ser útiles a la hora de sistematizar su práctica y entender sus alcances. A su vez, se visibiliza el otro lado de la “vereda” y se recogen las percepciones que I.N.A.U y el funcionariado tienen sobre el accionar de la INDDHH, encontrándose en el contraste puntos de coincidencia pero también de divergencia.

Por último, en el capítulo cuarto se presentan comentarios finales en relación a lo explorado, referido a la relación entre ambas instituciones y también se enuncian algunas ideas como aporte a la transformación de la política pública y de los mecanismos instituidos para la protección de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes, así como líneas futuras de investigación para la acumulación científica en el tema .

Capítulo 1.
Reflexiones acerca de la relación Estado, Instituciones, Derechos
Humanos de la infancia y adolescencia.

1.1 Estado Moderno, Estado Nación y Estado Social

El bagaje teórico en Ciencias Sociales alrededor de la conceptualización del Estado Moderno entre los siglos XVIII y XX en el mundo occidental, es de un caudal enorme. Sobre su génesis, fases, formas y modelos existe un universo cuasi infinito de bibliografía que da cuenta de sus múltiples interpretaciones, las que no sólo se corresponden con los distintos momentos y circunstancias sociopolíticas-culturales de la historia humana, sino que también con la aspiración o idea que de éste se ha tenido según los diferentes procesos sociales en las distintas sociedades y comunidades. Lo que se quiere decir con esto, es que si bien existen elementos comunes y posiblemente consensuados sobre qué implica, ¿qué es el Estado y hasta dónde llega? sigue siendo una pregunta que no tiene una única respuesta. De todos modos, en este se aspira a trabajar desde una perspectiva de Estado que apela a autores de diversas escuelas de pensamiento que tienen en común la mirada crítica sobre la constitución de los estados modernos y capitalistas. Sin desconocer sus especificidades teóricas se intenta recuperar el conjunto de apreciaciones sobre el Estado que resaltan su dimensión contradictoria, su materialidad pero también su capacidad de producción simbólica, su carácter de clase pero sin olvidar la fuerza de las luchas populares que permean las prácticas estatales.

Para Engels,

(...) el Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad; tampoco es 'la realidad de la idea moral' ni 'la imagen y la realidad de la razón' como afirma Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjugar. (...) y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella, y se divorcia de ella más y más, es el Estado. (Engels, F; 1986; p.290)

Entonces lo que Engels refleja con esta definición es, que el concepto y estructura Estado no ha existido eternamente y que es resultado de los propios conflictos de la vida en sociedad; ¿de cuál sociedad?, de la sociedad capitalista, es decir, de la sociedad moderna. Con la división social y sexual del trabajo, con la división de la sociedad en clases sociales y con la producción económica, la necesidad de límites y de orden fue auto-impuesta por los

propios individuos para la regulación de la vida social. En este sentido, Bourdieu explica al Estado como un *metacampo* o *transcampo*, pues lo ubica en un orden neutro y universal que domina a la sociedad, comprendiéndolo como un “(...) *proceso de concentración de las diferentes especies del capital que conduce a la constitución del campo burocrático capaz de controlar los otros campos*’(...)”. (Grange, J. Estatofobia, Antihiridismo y crítica del Liberalismo en las últimas obras de Bourdieu y Foucault. En: Lescourret.M-A; 2013; p 93)

El espacio social, que aparece fenoménicamente como disperso a los sentidos, es aprehensible para la lógica científica bajo la noción de “campo”. En otras palabras, y para ser más precisos, la “sociedad” o el “espacio social” no es más que un conjunto de “campos” relativamente autónomos, donde existen relaciones de jerarquía entre ellos, de homología, de cercanía, de lejanía, etc., todos ellos relativamente cohesionados por lo que Bourdieu llamó el “campo del poder” que está encarnado por esa entidad inmaterial que suele llamarse “Estado”, la cual provee de elementos que dotan de continuidad entre los diversos espacios (una lengua oficial, una moneda de intercambio, calendarios y horarios impuestos a todos los sujetos, prácticas socioculturales relativamente homogéneas como los días de asueto, de fiesta o de trabajo, etc.) (Cerón Martínez A; 2019.

Así, articulando las ideas antes mencionadas, se puede entender -en el sentido Weberiano- que el Estado es la monopolización del poder, de autoridad; en ese constructo se concentran material y simbólicamente la fuerza y el orden que atraviesan a toda la vida social moderna. A la vez, Bourdieu acepta la definición de Weber sobre el Estado Moderno (monopolio del uso legítimo de la violencia física en un territorio determinado) pero dice que está incompleta y le suma la violencia simbólica, describiendo esta como el monopolio del uso legítimo de la violencia física y la simbólica en un territorio dado.

Mediante el Derecho desarrolla su componente moral, etiquetando lo que está bien y lo que está mal; crea instituciones, dispositivos, procedimientos y ejecuta actos burocráticos con los que domina y disciplina a la sociedad. Con esto no sólo señala los límites entre las esferas públicas y privadas, sino que controla y marca de manera casi inevitable, a esta última. En fin, el Estado Moderno es de carácter omnipresente y viene a *normalizar* a la sociedad, viene a instalarnos una versión de “Verdad”, sobre lo que es vivir en sociedad y sobre ser individuo. Es tal su poder, que atraviesa hasta la subjetividad de los individuos, pues es constructor de una racionalidad que se produce y reproduce en función de su permanencia, la que a su vez está permeada por los diversos intereses y conflictos de clase social sino que también por las

distintas prácticas de gobernanza moderna.

Siguiendo a Foucault, lo que propone el Estado Moderno es un pacto de seguridad que ofrece garantías a los individuos y “(..) *el Estado que garantiza la seguridad es un Estado que está obligado a intervenir en todos los aspectos en que un acontecimiento singular, excepcional, performa la trama de la vida cotidiana*” (Foucault, M; 2013; p 50). Además agrega, “(..) *la vocación del Estado es ser totalitario, es decir, tener en definitiva un control exhaustivo de todo*”. (Foucault, M; 2013; p 51).

Para Foucault (1996: 18), el Estado moderno constituye una forma de institucionalizar relaciones de poder de modo tal de llevar adelante su función: «poner todo bajo su égida, la existencia de una vigilancia general, el principio de regulación y en cierta medida también la distribución de todas las relaciones de poder en un entramado social dado (...) (Vecinday; L; 2014; p 38).

Hilando estas ideas con los planteos de Max Maureira en “Ethnos, Ethos y Estado. Moradas del quehacer” es importante considerar,

(...) Así pues con lo libre del quehacer, con que el querer sea y sepa libre, es con lo que tiene que ver lo constitutivo del ethos moderno. (...) Actuar en libertad quiere decir poder actuar siempre de otra manera, más preciso, actuar libremente mienta la necesaria posibilidad de querer y no querer. Cuando se institucionaliza modernamente la libertad, lo que se institucionaliza es precisamente esto. (...) A esa consiguiente institución es a la que se llama Estado. Lo que se mienta con el Estado, es en suma, lo libre del ser en el acto. O en otras palabras, lo mentado estatalmente es aquello que se realiza, es esta realizabilidad de la libertad, mediante una autorreferencia de la propia libertad que ordena para sí mismo sus límites”. (Max. M; 2010; p 20-21)

Pues bien, para este autor el surgimiento del Estado Moderno es la institucionalización de las libertades individuales y colectivas; en sintonía con Engels (1884), también explica al mismo con un carácter auto-determinado por los individuos en función de la conformación de una unidad política de conciencia compartida que genere su propia autorreferencia para los límites del ejercicio de esa libertad. Otros autores también afirman, “(..) *El Estado se convierte progresivamente en autorreferente, productor de su propio marco de legitimación. Y en este marco, conforme a la evolución del pensamiento ilustrado, se hace cada vez más abstracto y*

formalizado” (Enriquez, J.L y otros; 2014; p 54;). Es decir, los derechos naturales individuales-comprendidos en el orden social premoderno- quedan ahora encapsulados en una voluntad suprema entendida como Estado que representa de ahora en más, en contrato o pacto social entre sus partes. El Estado es el poder simbólico y material donde se condensan cada una de esas libertades y voluntades y existe en función de estas, a la vez que éstas, se deben al Estado. En su marco, se hace realizable la libertad moderna, la que viene a condición de obedecer su ley. (...) *“El soberano ya no es el príncipe ni el pueblo (salvo nominalmente), sino el Estado como persona jurídica de la que emanan los Derechos”*. (Enriquez, J.L y otros; 2014; p 58). Complementariamente se agrega que *“(…) En la sociedad, lo que observa es la posibilidad del conflicto moral que vincula al individuo con su colectivo (Gurney y Aguirre, 1980). La idea de individuo sólo es posible con el pasaje de la comunidad a la sociedad como forma de organización de los vínculos sociales”*. (Vecinday; L; p 36; 2014).

El Estado entonces, es sostenido por un nuevo orden que tiene por centro al capital y su consecuente industrialización de la sociedad, proceso que indica la ruptura con el orden anterior: feudal- medieval. Así, los conceptos que hasta entonces habían regido la vida social, como comunidad, tradición, religión son desplazados por ideas tales como propiedad individual, positivismo y orden jurídico. El paradigma que trae consigo la modernidad es el de la *“iniciativa individual como motor del crecimiento y el progreso”* (Vecinday; L; 2014; p 38), justificado con el avance de la ciencia y su institucionalización de la sociedad.

El Estado de la modernidad y del capitalismo, es el Estado Nación. Puede suscribirse a las ideas que plantea Max Maureira,

Cuando posteriormente, la noción de pueblo implica, en cuanto pertenencia a un concreto, una conciencia de ello, y una voluntad común entre quienes la comparten, el término adquiere un sentido distinto, profundamente político, que se desarrolla a lo largo del siglo XIX, a través de otro, nación. Así pues, una nación es un pueblo que, sabiéndose y queriéndose tal, aspira a la estatalidad. Cuando, modernamente, se lo concibe, la comunidad de referencia es por cierto, la estatal, en la medida que esta conciencia compartida se institucionaliza como voluntad, determinada por una remisión a la nación, que impulsa la movilización del pueblo. Al concebirse estatalmente, la nación concreta sus vagos referentes previos, en cuanto determinación concreta que, querida, se ha de realizar. (Maureira. M; 2010; p 33).

Por su parte Quijano expone, *“El Estado-nación moderno es la estructura institucional específica producida por ese forcejeo activo y continuado, esa tensión conflictiva entre esos*

dos complejos de ideas e intereses sociales, y al mismo tiempo el mecanismo que los mantiene articulados no obstante sus conflictos(...). (Quijano, C; 1997; p 132) . En su artículo “Estado-nación. Ciudadanía y Democracia”, este autor detalla las características que lo configuran: un espacio determinado de dominación, una relación entre explotación/dominación/discriminación que a su vez se contrapone y articula con la relación entre individualismo/razón instrumental/justicia social/ razón histórica; la figura del Estado como “patrón global de poder” y una identidad nacional en forma de lealtad subjetiva.

Es así como el Estado Nación en los siglos XVIII y XIX transforma las relaciones sociales, convirtiéndolas, de “natural” en político-institucional. Cambia las formas y los sentidos de los vínculos entre los individuos, quienes se ven sometidos a nuevas reglas, que los reubican tanto a escala micro como macro social. El término Nación le imprime y signa una identidad al Estado y a las libertades individuales que se remiten a él. Las sociedades pasan a tener límites nacionales-estatales, por lo que la re-organización no solamente es social, política y cultural sino que también es territorial. La sociedad moderna está fundada sobre la idea de propiedad privada; el Estado es propietario del poder material y simbólico y se erige y solidifica para el modelo de producción capitalista sobre tres categorías centrales: Nación, Empresa y Familia. *“Cuando el individuo emerge en los siglos xvii y xviii, sólo aquellos que reunían la condición de propietarios se constituían como individuos: el primer soporte de la individualidad ha sido la propiedad privada, la que permitía al individuo existir por sí mismo y no como dependiente”.* (Vecinday; L; 2014; p 40). La modernidad exige al individuo una readaptación al nuevo orden social, pues este es una de las ruedas de engranaje del creciente sistema capitalista e industrialización, sobre todo en los primeros años del siglo XIX. La libertad del individuo -ahora sometida a los márgenes del Estado Nación- debe acompasar los tiempos y requisitos del sistema productivo; así el Estado penetra las diferentes dimensiones de la vida social, familiar, política y cultural y por medio de sus mecanismos y dispositivos activa el proceso de socialización moderna basado- en al menos- dos vectores, nacionalización/ciudadanización y disciplinamiento/control social, los que deberán equilibrar y enmendar (mediante lo que la clase dominante disponga) los efectos que produce y reproduce el principal motor del sistema imperante: la relación explotador/explotado. Al respecto, Engels dice:

Siendo la base de la civilización la explotación de una clase por otra, su desarrollo se opera en una constante contradicción. Cada progreso de la producción es al mismo tiempo un retroceso en la situación de clase oprimida, es decir, de la inmensa mayoría. Cada beneficio para unos es por necesidad un perjuicio para otros; cada grado de emancipación conseguido por una clase es un nuevo elemento de

opresión para la otra. La prueba más elocuente de esto nos las da la introducción del maquinismo, cuyos efectos conoce hoy el mundo entero. Y si, como hemos visto, entre los bárbaros apenas puede establecerse la diferencia entre los derechos y los deberes, la civilización señala entre ellos una diferencia y un contraste que saltan a la vista del hombre menos inteligente, en el sentido de que da casi todos los derechos a una clase y casi todos los deberes a la otra (...)
(Engels. F; 1986; p 302)

El objeto del sistema capitalista, es la riqueza de unos pocos individuos proveniente de la explotación de la clase obrera, cuestión que no ha ido más que reforzándose y creciendo con el pasar del tiempo, lo que en sí mismo cristaliza uno de los principales problemas del modelo: las brechas sociales, económicas, políticas y culturales que a partir de aquel tiempo comenzaron a abrirse y no han dejado de profundizarse, en una lógica cada vez más global y totalizante de acumulación. La desigualdad y la injusticia social persisten.

Pero mientras la producción capitalista florece, las condiciones de explotación empiezan también a visibilizarse en la clase proletaria. El progreso genera miseria para el individuo moderno que no tiene más propiedad privada que su cuerpo o su fuerza de trabajo, la que vende en condiciones de opresión y desigualdad. El individuo moderno no tiene opción frente al avance del modelo capitalista y la bipolaridad social que genera. Así, de las relaciones sociales de explotación, emerge la denominada “cuestión social”, la que pondrá sobre la mesa conceptos tales como exclusión, desafiliación, riesgo e inseguridad social. Desocializarse, desmarcarse del aparato dominante no sólo trae secuelas en el terreno individual-familiar, sino que repercute de forma sistémica. La masividad de la pobreza, sumada a las formas incipientes de organización de los trabajadores, comienza a ser una amenaza para la hegemonía y orden del sistema capitalista pues necesita de una fuerza de trabajo constante que no afecte la producción y consecuente acumulación. En palabras de José Paulo Netto (1992) se puede decir que, en las primeras décadas del siglo XX se da un redireccionamiento del *Estado burgués*, incorporando una función *cohesiva social*.

(...) se amplió y se tornó más compleja la estructura y el significado de la acción estatal, incorporándose las derivaciones del carácter público de aquellas refracciones: las secuelas del orden burgués pasaron a ser tomadas como áreas y campos que legítimamente reclamaban y merecían la intervención de la instancia política que formal o explícitamente, se mostraban como expresión de la manifestación de los colectivo (...). (...) el carácter público del enfrentamiento de las refracciones de la ‘cuestión social’ incorpora el substracto

individualista de la tradición liberal, reubicándolo como elemento subsidiario en el trato de las secuelas de la vida social burguesa (...).
(Netto; J.P; 1992; p 24-25)

Al Estado Nación, el Estado capitalista o burgués se le coloca la responsabilidad de accionar frente a la realidad individual que puede llegar a fisurar el orden económico y social establecido. El poder del Estado ha de estar en sintonía con el progreso y crecimiento económico, por lo que su intervención en el sentido mitigador y paliativo de la cuestión social se torna indiscutible para la naciente sociedad moderna. Emerge una nueva rama del Estado, el Estado Social, la propiedad social, donde una de sus formas de expresión, será la asistencia social,

En el entendido de una construcción histórica consolidada a mediados del siglo pasado, en el mundo desarrollado y que de acuerdo a Castel (1997, 2009) estructura un sistema de garantías legales gracias a los cuales la seguridad dejaba de depender exclusivamente de la propiedad, lo que se realiza a través de un doble mecanismo. Por un lado, asociando protecciones y derechos a la condición del propio trabajador y por el otro a través de la propiedad social que permite el acceso a bienes y servicios colectivos que no obedecen a la lógica del mercado. (Baraibar, X; 2015; p 31).

La asistencia en este escenario y en este momento histórico de construcción del Estado Moderno y orientado a los intereses del capitalismo monopolista, se presenta como derecho con una doble intencionalidad,

Rosanvallon (1995: 130) señala que el derecho a la asistencia fue proclamado junto con el derecho a vivir del trabajo propio, siendo la asistencia un sustituto del derecho al trabajo en tanto garantía de integración social. Tal consagración va de la mano de la preocupación por «[...] poner a trabajar a unas clases virtualmente peligrosas, para controlarlas y moralizarlas; existe la preocupación de fijar en un territorio a los vagabundos y la gente sin vínculos» (1995: 132).
(Vecinday. L; 2014; p 42)

El Estado Social visibiliza los efectos de la cuestión social. Delimita problemas sociales y busca estrategias desde su propio interior para modificarlas, en función del mantenimiento

del orden capitalista. Lo que hasta el momento, no eran conflictos que involucraran directamente al poder del Estado, sino que se resolvían en la órbita de la caridad y filantropía de la clase dominante, ahora son de responsabilidad colectiva, amén de que el eje continúe siendo la individualización de la sociedad. Es decir, independientemente que el Estado intervenga en problemas del “ámbito privado” de los individuos y su familia en beneficio del orden público, la lógica que sostiene su accionar es, que la raíz del asunto es del terreno individual.

(...) no puede haber dudas de que la perspectiva más pertinente del Estado burgués en el capitalismo monopolista es la de la consideración pública a los problemas sociales. Sin embargo, es enteramente justo constatar que en cualquier alternativa tal Estado se encuentra en condiciones de subsidiarlas y de acoplarle la perspectiva privada, o aún de atribuir destaque a ésta (...). (Netto. J.L; 1992; p 28).

El Estado toma protagonismo en los diferentes terrenos de la sociedad; administra y regula los diferentes ámbitos por donde circula el individuo y la familia. El modelo capitalista, teniendo al Estado Moderno y Social de base, construye subjetividad y moldea la vida cotidiana porque la pauperización de la sociedad no debe obstruir sus fines. El poder del Estado normaliza y controla todas las piezas de su orden y para ello utiliza tecnologías basadas en las instituciones del Estado y las políticas sociales, disponibles para generar un engranaje mejor integrado y aceitado.

1.2 Las instituciones estatales y el modelo tutelar de intervención social.

Como fuera dicho, la fuerza de trabajo no puede debilitarse en el sistema capitalista. Si el individuo y la familia no son capaces de cuidarse, el Estado se propone asumir el tutelaje social a nivel familiar-individual, pues ésta ahora, es la unidad básica para su análisis e intervención.

(...)el arte de gobernar antes de plantearse la problemática de la población no podía pensarse más que a partir del modelo de la familia, de la economía entendida como gestión de la familia; por el contrario, desde el momento en que la población aparece como algo absolutamente irreductible a la familia, ésta pasa a ocupar un segundo plano respecto a la población, aparece como uno de sus elementos. Por tanto ya no será más un modelo, sino un segmento, segmento privilegiado ya que cuando se quiere obtener algo de la población, en lo que se refiere a los comportamientos sensuales, a la demografía, al consumo, etc. será necesario pasar a través de la familia; pero de modelo la familia pasa a convertirse en instrumento, instrumento privilegiado para el gobierno de la población...campaña sobre la mortalidad, campaña relativa al matrimonio, a la vacunación, etc¹.

Las instituciones del Estado o públicas, vienen a cumplir ese cometido, no sólo se fundan en la reproducción de la ideología dominante y la impregnación en las subjetividades, creencias, valores, costumbres, hábitos de los individuos, sino que se presentan como salvadoras de la propia explotación y afectación que, el sistema de producción económica en alianza con el Estado Moderno generan. Es importante destacar esta característica sobre el Estado Moderno-la que se desarrollará más adelante en pos de la argumentación del problema de investigación-el Estado Moderno trae desde sus cimientos esta “doble moral” para la sociedad, control y protección. En él convergen ambos vértices, ambos discursos y ambas prácticas.

Tomando las ideas de Althusser se puede agregar que, “(...) el Estado y su existencia dentro de su aparato sólo tiene sentido en función del poder del Estado (...)” (Althusser. L;

¹ Foucault. M. (1978) Espacios de Poder. La gubernamentalidad. Exposición realizada en el Colegio de Francia. .

1988 p 10). Para este autor, la lucha de clases que deriva de la implementación del modelo capitalista de producción, gira en torno al acceso del poder del Estado. La clase explotadora, la dominante, es la que tiene el poder en todas las esferas, incluso en la estatal por eso el Estado es el canal preferencial para el ejercicio del poder sobre los trabajadores-explotados.

Con la institución estatal reducida a pura realización interesada se llega a comprender ella como un aparato abstracto codiciado por los distintos agentes de la sociedad civil en atención a sus intereses privados, respecto a los cuales sólo cabe reconocer y arbitrar estatalmente su pluralidad. Conforme a los distintos intereses involucrados, al modo en que de acuerdo a ellos se configura el quehacer conjunto, tiene lugar entonces la lucha por una realización y disposición determinada de la estatalidad (...). (Maureira. M; 2010; p 92).

El Estado es poder, es poder de clase social y política y se impone mediante su aparato, es decir, las instituciones y sus políticas. Así, para poder entender de forma profunda y abstracta el aparato del Estado, sus instituciones y las políticas se hace necesario problematizar el concepto de *poder*, pues en él radica su génesis, desarrollo y desenvolvimiento.

Para Byung-Chul Han, “(...) *el poder se asocia tanto con la libertad como con la coerción (...). (...) Unos lo separan radicalmente de la violencia mientras que, según otros, esta no es sino una forma intensificada de poder (...).*” (Byung-Chul Han; 2019; p 9). Este autor propone superar la mirada parcializada de este concepto, integrando sus divergencias a una conceptualización más amplia y dinámica. Agrega, que violencia y libertad son los antípodas de un mismo constructo (poder), y por ello no deberían explicarse como antagónicos, en tanto no responden a un origen distinto, ya que ambos son manifestaciones de un mismo fenómeno. Coloca la idea de que “(...) *Al fin y al cabo, el poder del poder consiste, justamente, en que también puede mover ‘decisiones’ y ‘acciones’ sin un mandato expreso.*” (Byung-Chul Han; 2019; p 22).

Este autor, aporta un análisis muy sutil sobre el poder, en tanto lo trata de forma entera o integra, pues trasciende su tan habitual atadura al campo represivo y es por medio de esa desdemonización del concepto, que nos plantea su potencialidad *comunicativa*. Al leerlo, queda en evidencia que el poder no es un problema en sí, sino el sentido y uso que le ha dado la sociedad moderna y el sistema capitalista. “(...) *ahí donde el poder no se presenta como coerción, apenas o muy poco se percibe como tal. El poder se disuelve en el consentimiento (...). (...) El poder no se opone a la libertad. Es la libertad la que distingue el poder de la*

violencia o de la coerción (...)". (Byung-Chul Han; 2019; p 21-22).

Y en esta mirada, se destaca una idea que es sustantiva al momento de re-pensar el funcionamiento y despliegue que ha tenido el Estado Moderno y su aparato (en el sentido de Althusser) en el tratamiento de la pauperización de la sociedad, de la familia y de la infancia.

Aunque el Estado de Derecho dispone de la posibilidad de aplicar la violencia, activada en el caso que se vulnere el orden jurídico, eso no significa que el Estado de Derecho se base en la violencia o en otra sanción negativa. Mirar de soslayo a la posible promulgación de la sanción negativa o a la posible aplicación de la violencia no es ninguna condición para que se establezca positivamente el poder. (...) que una organización disponga de pocas de formas de sanción no dice nada de cuanto acerca de cuánto poder posee. Para la lógica del poder, cabe pensar una organización poderosa que, sin embargo, no conozca ni una única sanción negativa. (Byung-Chul Han; 2019; p 31)

Esta manera de analizar el poder y su instrumentalización, deja entrever que el establecimiento del poder no se corresponde directamente con la noción de castigo, sino que se vincula con la idea de elegir y querer. Así, puede procesarse que cuando el Estado Moderno se pone en marcha y toma tanto la esfera pública como cuestiones de la privada, lo hace empleando el poder que se asigna en su faceta o sentido violento, pues la sociedad del '900 en occidente, será caracterizada por un intenso proceso de disciplinamiento y control social que encuentra su anuencia en prácticas estatales asistenciales-correctivas amparadas en un discurso público y estatal de protección.

Ahora bien, conectando estas ideas con el análisis del Althusser- quien retoma la teoría marxista- se puede decir que el *Aparato del Estado*, es decir, su "*columna vertebral*" es esencialmente represiva, en tanto engloba, el gobierno, la administración, el ejército, la policía, los tribunales, las prisiones. "*(...) constituyen lo que llamaremos desde ahora el aparato represivo del Estado. Represivo significa que el aparato de Estado en cuestión funciona mediante la violencia", por lo menos en situaciones límite (pues la represión administrativa, por ejemplo, puede revestir formas no físicas)*". (Althusser. L;1988 p 23)

Asimismo, amplía esta conceptualización aduciendo que además del Aparato-represivo-del Estado, existe el Aparato Ideológico del Estado, siendo este un cuerpo no visible a primera vista.

(...) Designamos con el nombre de aparatos ideológicos de Estado cierto número de realidades que se presentan al observador inmediato

bajo la forma de instituciones distintas y especializadas. Proponemos una lista empírica de ellas, que exigirá naturalmente que sea examinada en detalle, puesta a prueba, rectificada y reordenada. Con todas las reservas que implica esta exigencia podemos por el momento considerar como aparatos ideológicos de Estado las instituciones siguientes (el orden en el cual los enumeramos no tiene significación especial): religiosos (el sistema de las diferentes Iglesias), escolar (el sistema de las distintas escuelas públicas y privadas), familiar, jurídico, político (el sistema político del cual forman parte los diferentes partidos), sindical, de información (prensa, radio, televisión), cultural (literatura, arte, deportes, etc). (Althusser, L; 1988; p 32).

En su obra, se pregunta el porqué de colocar a instituciones del ámbito de lo privado como parte del Aparato Ideológico de Estado, a lo que responde que a la clase dominante no le alcanza con las tecnologías desplegadas únicamente en la esfera pública, necesita permear las restantes, pues la sociedad es una sola y la moral hegemónica tiene que masificar arribando los múltiples espacios sociales donde el individuo se socializa, es decir, se moraliza. Las instituciones son las reproductoras de la forma de dominación propuesta por la modernidad y el capitalismo. Ellas serán el apoyo de las tecnologías con las que el Estado Moderno se valdrá para imponerse a toda escala.

En el campo social, las instituciones modernas encarnan la doble moral que atraviesa al Estado: son protectoras y simultáneamente vigilantes-coercitivas. Las banderas de la modernidad, tecnificación, saber, secularización, higienismo, normalización toman cuerpo de dispositivos institucionales que moldean la vida pública y se cuelan en la vida privada familiar-individual. El brazo social de la modernidad, fabricará un cuerpo institucional-administrativo y jurídico que tiene por fin el abordaje de la disfuncionalidad “privada” para la reintegración social y su pertenencia a una tejido universal. La adaptación del individuo moderno al nuevo orden social, requiere de una regulación colectiva que se implementa por medio de las acciones institucionales estatales.

La intervención de numerosos profesionales y técnicos procuraron ubicar las múltiples y en ocasiones pintorescas señales de los vicios colectivos que anunciaban una inminente caída de la degradación moral o violencia delictiva. Un paisaje que para los reformadores incluía múltiples condicionantes como ser la pobreza, abandono familiar, drogadicción y alcoholismo, promiscuidad, taras hereditarias, los malos ejemplos de los modelos familiares desviados y el fracaso

educativo. (Morás. L; 2012; p 21).

Pero estas construcciones de control y vigilancia social de la modernidad se imbrican con otro proceso que deriva en una *“Modernidad Organizada”* (Castel. R y otros; 2013; p 66). El auge asistencial reconoce e institucionaliza derechos y aunque aún el capitalismo se encuentra en su fase monopolista *“(…) crea condiciones tales que el Estado por el capturado, al buscar legitimación política a través del juego democrático, es permeable a las demandas de las clases subalternas, que pueden hacer incidir en él sus intereses y reivindicaciones inmediatos”* (Netto; 1992; p 235)

(…) Los no propietarios pasaron a ser ellos mismos ‘propietarios’ de derechos en tanto beneficiarios de las protecciones sociales (Castel y Haroche, 2001). Robert Castel llama “propiedad social” a esa capacidad de disponer de los medios necesarios para liberarse de la dependencia ya sea frente a la necesidad o respecto de un superior o de una institución con poder discrecional (…) (Castel. R y otros; 2013; p 66)

Entonces, la protección social a través de las instituciones y políticas propias del campo tiende a introducir componentes de control y moldeamiento de las prácticas y relaciones sociales del individuo y la familia moderna como forma de ordenar de la sociedad funcionalmente al sistema.

Así y en consonancia a esta premisa, es importante adentrarse en el análisis del concepto institución, para más adelante delimitar e interpretar teóricamente los sentidos elegidos en este trabajo: control y protección.

Partiendo de que, *“(…) Pensar la institución requiere entonces el abandono de la ilusión monocentrista, la aceptación de que una parte de nosotros no nos pertenece en propiedad, por más que “donde la institución estaba, puede advenir Yo”, en los límites de nuestro apuntalamiento necesario sobre aquello que, a partir de ella, nos constituye (…)”*.(Kaes. R y otros; 1987; p 17). se puede realizar un “link” con lo que se ha esbozado anteriormente: el sistema, el Estado, crean subjetividad y esto lo hace por medio de sus instituciones. En términos de Althusser, vamos incorporando y aprehendiendo la Ideología del Estado (dominante) y eso constituye pensamiento y emoción en cada singularidad. Si bien, en la modernidad el individuo es único e irrepetible comparte con los demás una forma de entender la vida social, la que es guiada por el Estado y su ideología. Es en ese pliegue donde su ser se ve reflejado y representado -ilusoriamente-, en el colectivo como una construcción de lo

individual, se enraiza la institución moderna.

(...) La institución es el conjunto de las formas y las estructuras sociales instituidas por la ley y la costumbre: regula nuestras relaciones, nos preexiste y se impone a nosotros: se inscribe en la permanencia. Cada institución tiene una finalidad que la identifica y la distingue, y las diferentes funciones que le son confiadas se encasillan a grosso modo en las tres grandes funciones que, según G. Dumézil sirve de base a las instituciones indoeuropeas: las funciones jurídico-religiosas, las defensivas o de ataque, y las productivas-reproductivas (...). (Kaes. R y otros; 1987; p 22-23)

En la obra de Kaes, se encuentra una acotación que es importante no dejar pasar, agrega que “(...) las instituciones asistenciales, que en la cultura moderna de los terapeutas tienden a convertirse en el paradigma de la Institución, han cumplido y cumplen todavía evidentemente funciones mixtas y complejas (...)” (Kaes. R y otros 1987; p 23). De su conceptualización de institución, se puede desprender la idea de que estas son un cuerpo de concentración y condensación de mandatos de diversos órdenes; y de su especificación, emerge que las de tipo asistencial- que son las que en este trabajo importan- fusionan funciones, cuestión que no es un detalle, en tanto expone la complejidad y bifurcaciones de sus intervenciones.

(...) La institución no es solamente una formación social y cultural compleja. Al cumplir sus funciones correspondientes, realiza funciones psíquicas múltiples para los sujetos singulares, en su estructura, su dinámica y su economía personal. Moviliza cargas y representaciones que contribuyen a la regulación endopsíquica y aseguran las bases de la identificación del sujeto al conjunto social; constituye, como volveré a destacarlo, el trasfondo de la vida psíquica en el que pueden ser depositadas y contenidas algunas partes de la psique que escapan a la realidad psíquica (...). (Kaes. R y otros; 1987; p 27)

Esta afirmación de Kaes, confirma lo que ya se ha planteado en este trabajo. Las instituciones representan al sujeto como ser social, a la vez que lo subjetiviza. La institución no sólo pasa por lo externo de la vida social sino que también se instala en el mundo interno de los sujetos y las familias. El YO, también es ajustado al nuevo orden. Por tal, al igual que el resto de las piezas del engranaje del sistema moderno-capitalista, las instituciones producen relaciones sociales, es más hasta las mediatizan. Intermedian entre el plano

microsocial y el macrosocial.

Siguiendo a Foucault se puede decir que la sociedad moderna se organiza alrededor de la norma *“procura deslindar lo que es normal de lo que es anormal”* (Foucault. M; 2013; p 35) y es a partir de ello que se buscan medios de corrección que no son propiamente medios de castigo, sino formas de transformación del individuo, *“toda una tecnología del comportamiento del ser humano que está ligada a ese fin (...)”* (Foucault. M; 2013; p 36). Luego añade,

Creo que una de las cosas importantes es que justamente todas esas preocupaciones acerca del cuerpo, la salud, la normalidad, la burguesía las tuvo ante todo con respecto a sí misma, a su descendencia, a sus hijos, a la gente que formaba parte de ese grupo, y poco a poco se aplicaron procedimiento de normalización a otros estratos sociales, en particular, al proletariado. (Foucault. M; 2013; p 38)

Para este autor, el contenido de las instituciones y su acción sobre los individuos puede llegar a tener más poder que la *norma*, en tanto disciplinante y ordenador del otro. Ve a las mismas como un mecanismo y procedimiento de dominación bastante más amplio que el orden jurídico. *“(...) las relaciones de poder son las que los aparatos de Estado ejercen sobre los individuos, pero asimismo la que el padre de familia ejerce sobre su mujer y sus hijos, el poder ejercido por el médico, el poder ejercido por el notable, el poder que el dueño ejerce en su fábrica sobre sus obreros”.* (Foucault. M; 2013; p 42). La existencia de las instituciones, su especificidad, saber, estructuración de la vida cotidiana moderna comienzan a ofrecer una serie de garantías y equilibrios en la convivencia y coexistencia de los individuos en la sociedad. La vida de los siglos XVIII, XIX y XX se torna cada vez más compleja y en esa dimensión, el autor dice,

(...) Se verá entonces que la internación y el encarcelamiento no son medidas autoritarias, venidas de lo alto, no son medidas que hayan golpeado a la gente como un rayo caído del cielo, que le hayan sido impuestas. En realidad, la propia gente las sentía como necesarias, la propia gente cuando estaba con los suyos, aún en las familias más pobres e incluso particularmente en los grupos más desfavorecidos, más miserables. La internación se percibía como una especie de necesidad para resolver los problemas que la gente tenían entre sí.(...). (...) Ellos mismos reclamaban el encarcelamiento de los culpables en la lengua del poder dominante”. (Foucault. M; 2013; p

56).

Los sistemas y dispositivos de vigilancia social ya no son sólo ideas de la clase dominante, sino que se transforman en demandas de la gran mayoría del cuerpo social. Se necesita control sobre la inadaptación, la anomia y protección social para la reinserción a la vida social y normal. Si bien, el control parece tener anclaje en un proceso *criminalizante* (obligaciones) de la sociedad mientras que la protección estaría sostenida en un proceso *ciudadanizante* (derechos), se podría comprender que ambos responden al mandato de adherirse- por una u otra vía- a la aceptación y acostumbramiento de las relaciones de dominación consensuadas en el marco del Estado Moderno Capitalista.

Foucault propone la idea de que la sociedad moderna trae una estructura de control y vigilancia jerarquizada, en tanto el niño es vigilado por la madre, el esposo controla a la familia, el médico, el maestro, las instituciones de asistencia giran alrededor de éstos y así, se produce un entramado de relaciones sociales, políticas e institucionales que excluyen cualquier posibilidad de peligro o amenaza al orden social imperante. Siguiendo a Garland (2001), puede considerarse que a principios del siglo XX en el mundo occidental, la emergencia del “*Welfare State*” conjuga ambas ambiciones del Estado Moderno: instala la cultura del control- como también observa Foucault- y genera dispositivos para proteger y desarrollar la cohesión social. Es muy interesante rescatar esta noción de que el Estado Moderno, a quien protege inicialmente es a los mecanismos de integración y cohesión social y no al individuo en sí, pues este es un discurso posterior, que como más adelante se verá viene entrelazado con la conceptualización de Derechos Humanos pos guerras mundiales.

Mediante las instituciones sociales-asistenciales como hospitales, escuelas, centros deportivos, religiosos, etc se ejerce la cultura del control, a su vez que se entretajan los hilos para dar sostén a un sistema socialmente integrado que no produzca peligros para el modelo de producción vigente. La trama que ordena a la sociedad moderna consiste, no sólo en la división de clases sociales sino en la clasificación de individuos. El proceso de diferenciación social tiene tantas aristas cuanto más se complejiza el sistema. El adulto se diferencia del niño, el sano del enfermo, el blanco del negro y/o mestizo, el educado del ignorante, el trabajador del ladrón y del vagabundo etc, etc. Las relaciones sociales de explotación capitalista producen en todos los campos de la vida social un “lado A” y un “lado B” que presupone y representa un grado de fisura que el sistema no está dispuesto a aceptar, en tanto afecta los niveles de producción. Quienes conforman ese “lado b”, personifican la cuestión social y serán atendidos por acciones estatales que aborden sus problemas de “integración social”. Es decir, el Estado intenta que quienes portan la fuerza de trabajo no queden por fuera de sus límites, pues esto significa pérdida de capacidad productiva. Su estrategia: define qué significa y quienes están en los márgenes del sistema, construyendo

así el concepto de *población de riesgo* a la vez que, activa su aparato jurídico-institucional y crea malla para prevenir o atender la posible desafiliación; estas son las políticas sociales².

Dice Castel,

(...) población de riesgo, es la idea de que existen factores de riesgo susceptibles de producir acontecimientos indeseables y que los portan algunos individuos o grupos sociales. Una población de riesgo no se define en relación con personas de carne y hueso que sería peligrosas sino con la construcción de 'perfiles' de individuos asociados a factores de riesgo (...). (Castel. Ry otros; 2013; p 38) .

En ese sentido, el autor plantea que el Estado comienza a gestionar el riesgo desde diversos dispositivos de forma vertiginosa. No solo clasifica individuos y grupos “riesgosos”, sino que también clasifica diferentes tipos de riesgo. Y en términos de Foucault, se puede decir que cuando se institucionaliza el riesgo en el Estado, este siempre se vigila y dependiendo del tipo de riesgo, se tutela o se castiga. En la práctica estatal cotidiana moderna la línea divisoria entre estas dos últimas, por momentos se esfuma, en tanto comparten un denominador común: el disciplinamiento. No obstante, la intencionalidad y discurso y despliegue político eleva a la protección social como una función de Estado.

Tenti (2000) retoma a Donzelot, quien en La invención de lo social describe el surgimiento y el desarrollo de mecanismos tendentes a promover la integración social. Analiza cómo estos mecanismos se legitimaron socialmente en tanto se constituyeron en intervenciones que administraron el conflicto atendiendo a «los heridos de la civilización». 'Estas políticas se justificaban por el principio de la solidaridad entre distintos grupos constitutivos de la sociedad. La integración social, en especial en la etapa de constitución y despliegue de las formaciones sociales-estatales (la nación moderna), fue un objetivo deliberadamente buscado desde el Estado [...] Más adelante, lo que se dio en llamar Estado providencia fue el resultado institucional de esos esfuerzos hechos para reconstituir a la sociedad en una

²“(…) Así conceptualizada, la Política Social es un conjunto de decisiones que crea derechos y obligaciones en el seno de la sociedad involucrada y en el propio sector social dominante. Por otra parte, la Política Social también aparece como una variada gama de políticas particulares de Salud, Vivienda, Seguridad Social, Promoción Social, Asistencia Social, etc., cuya gradual depuración ha generado, durante el curso del presente siglo, subconjuntos de medidas específicas, cada una de las cuales tiene rasgos propios y una creciente autonomía técnica y administrativa. Existen pues políticas sociales específicas cuya sumatoria forma la Política Social de un Estado”. (Fernandez, A y Rosas. M; 1988; p 23)

unidad relativa contra las múltiples amenazas de fragmentación y conflicto que generaba la propia expansión de la modernidad. La intervención social del Estado vino a curar las desigualdades más extremas y a reparar las disfunciones más evidentes, «garantizando un mínimo de seguridad para todos» (2000: 94)'. (Vecinday; L; 2014; p 41)

El positivismo, la secularización y la tecnificación del Estado en términos institucionales, producirán- sobre todo-hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX dispositivos de tratamiento a la cuestión social más intensos, en cuanto poder (en el sentido de coerción) se trata. El espíritu totalitario y totalizante del Estado Moderno comienza a expresarse en pro del sostenimiento del nuevo orden y se refleja en macro construcciones sociales-políticas e institucionales, como el manicomio, el orfanato y la cárcel. Así, en estos esquemas institucionales se materializa lo que Foucault describe como microfísica del poder, los que ofician de “paraguas” y soporte para el desarrollo de los procesos, de la microfísica del poder, es decir, de los que envuelven la dimensión familiar-individual.

Hay que admitir en suma que este poder se ejerce más que se posee, que no es un ‘privilegio’ adquirido o conservado de la clase dominante sino el efecto de conjunto de sus posiciones estratégicas, efecto que manifiesta y a veces acompaña la posición de aquellos que son dominados. Este poder, por otra parte, no se aplica pura y simplemente como una obligación o una prohibición, a quienes ‘no lo tienen’; los invade, pasa por ellos y a través de ellos; se apoya sobre ellos, del mismo modo que ellos mismos, en su lucha contra él, se apoyan a su vez en las presas que ejerce sobre ellos. (Foucault; M; 2008; p 34)

Se puede deducir que la microfísica del poder es invisible- mayoritariamente- a los ojos de los individuos, puesto que se expande y toma forma en diferentes prácticas sociales, políticas y culturales de la vida cotidiana moderna; para ello se engarza y amalgama en las pautas y mandatos de las nuevas instituciones formales estatales vigilantes y protectoras del nuevo ordenamiento.

Pues bien a modo de síntesis de lo abordado hasta el momento, se puede concluir que el Estado Nación es la herramienta primordial que el sistema de producción capitalista utiliza para permear todas las esferas dimensiones de la vida social. Su “ala” social, traducida en derechos sociales, no deja de ser parte de la misma estructura que lo sostiene y que tiene por

fin, el disciplinamiento y control de la sociedad, en tanto si bien representan y expresa componentes de las reivindicaciones generadas por las luchas de clase, su génesis es paliativa de la cuestión social y no puramente protectora de las relaciones de explotación a la que es sometida el individuo moderno a través del mercado con soporte del Estado y sus instituciones. En este sentido, a continuación se reflexionará sobre una de las formas más duras que el capitalismo y la sociedad moderna encuentran para el sostén del orden social establecido por el modelo económico dominante: las instituciones totales, las que si bien tienen antecedentes en modelos de producción económicos y sociales anteriores, toman fuerza en con el empuje moderno.

1.3 Instituciones totales

En “Vigilar y Castigar”, M. Foucault pone de manifiesto la siguiente idea,

(...) Quizás haya que renunciar a creer que el poder vuelve loco, y que, en cambio la renunciación al poder es una de las condiciones con las cuales se puede llegar a sabio. Hay que admitir más bien que el poder produce saber (y no simplemente favoreciendo porque lo sirva o aplicándolo porque sea útil); el poder y saber se implican directamente el uno con el otro; que no existe relación de poder sin constitución correlativa de un campo de saber, ni de saber que no suponga y no constituya al mismo tiempo unas relaciones de poder (...). (Foucault. M; 2008; p 34)

“El caballito de batalla” de la modernidad es el positivismo; el conocimiento científico es uno de los principales pilares del modelo de producción capitalista porque le ofrece la posibilidad de mayor tecnificación, y por ende mayor productividad.

(...) El positivismo es la autoconciencia necesaria de una realidad social que se transformó en una "cosa" que puede ser administrada o manipulada. En este sentido el positivismo es parte del "sentido común" de los individuos sociales aislados que viven en esta forma de organización de la vida social y se corresponde con una forma de praxis manipulatoria que caracteriza la vida cotidiana en la sociedad burguesa(...). (Acosta. L; s/a; p 6)

La creación de maquinarias, de herramientas y cualquier otra tecnología que arroje como resultado una mayor y mejor explotación de los recursos- humanos y materiales- necesita del saber para mantener prendida la llama de la fábrica³. Y para que ésta efectivamente no se apague, necesita de una red de instituciones especializadas que brinden al individuo y a la familia moderna ciertas garantías y amortiguación no solo en las expresiones de los problemas sociales que el mismo sistema les produce, y que de ningún modo, pueden repercutir en los niveles de acumulación capitalista sino que también, funda las nuevas relaciones sociales entre la sociedad y el Estado. En este sentido, el saber está tendencialmente al servicio del poder hegemónico y juntos se concretizan en la vida cotidiana

³ Durante el siglo XIX en el primer empuje del sistema capitalista, la fábrica no sólo es el espacio de producción por excelencia, sino también elemento de organización social.

mediante las prácticas institucionales que organizan las dinámicas de la sociedad moderna, las que en época de industrialización y tecnologización deben preservar un cuerpo social entramado y productivo. Pero a su vez, este saber también tiene una doble cara, porque es por medio del conocimiento y el pensamiento crítico que el orden de la modernidad comienza a ser interpelado, posibilitando que el despliegue del sistema dominante económico-social, encuentre un “dique” en las teorías y conceptualizaciones que lo cuestionan en pro de su transformación, en cuanto evidencia las desigualdades sociales que genera.

El conocimiento científico de la mano de la división social y sexual del trabajo, también se secciona. La medicalización de la sociedad es una de las expresiones claves y más claras de este proceso, donde la medicina consolida un papel protagónico en la vida diaria moderna, pues el cuidado del cuerpo es imprescindible para que la fuerza de trabajo no se vea debilitada. “(...) *La creación de hospitales es un indicador de este proceso y de esta articulación entre el Estado asistencial⁴ y la medicalización de la sociedad (...)*”. (Acosta. L; s/a; p 7).

La Asistencia Pública germina en el campo sanitario pero su intencionalidad higienista se extiende y amplía a otros terrenos que empiezan a mirarse como potenciales problemas sociales para el orden de la sociedad del '900. El Estado pone la lupa, : (...) *a los alienados, a los viejos, a los inválidos, a los niños abandonados, a las mujeres embarazadas y parturientas, y a la infancia en general (...)*.(Acosta. L; s/a; p 12). Entre todos sus papeles el Estado Nación Moderno y de Derecho asume el rol de la *Asistencia Social Pública* en defensa de la cohesión social y la inquebrantabilidad del modelo capitalista. Es importante subrayar esta idea, pues el fin primero de esta dimensión estatal (asistencia y protección social) es la sustentación de la organización social moderna y el orden social imperante. La protección del individuo y la familia como unidad básica es, principalmente, objeto de un discurso que bajo premisas y acciones, ayuda, apoya, atiende los resabios de la cuestión social, pero lo que en última instancia plantea y propone es cuidar y no desmantelar el sistema que ha instituido y comienza a crecer a favor de la riqueza. La mercantilización de la vida social necesita del individuo “sano y pleno”, tanto para la producción como para el consumo. Persiguiendo el objetivo de la cohesión social, el Estado - al menos en la era del capitalismo monopolista - se amplía de forma tal de volverse permeable a las demandas de las clases subalternas (Netto, 1992). Otra vez aquí la idea de contradicción: si bien tendencialmente la intervención estatal

⁴“La centralización de la política asistencial fue una condición necesaria pero no suficiente para enfrentar la “cuestión social” “científicamente”. Una vez que la política asistencial quedó en las manos de la “ciencia” es que se inicia la tecnificación de esta política social. Evidentemente el modelo de ciencia es el de la ciencia positivista que naturaliza y “administra” las secuelas de la “cuestión social”. A este proceso Acosta lo asocia con la idea de Estado Asistencial (Acosta. L; s/a)

apunta a amortiguar los conflictos y asegurar las condiciones para la acumulación capitalista, al hacerlo concede ciertas prestaciones y servicios que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la clase que vive de su trabajo, a lo que hay que agregar la dinámica de lucha que imprime esta clase a medida que fortalece su organización sindical y apunta a disponibilizar la intervención del Estado en función de sus intereses.

Netto explica lo sentidos y planos de la intervención del Estado en la cuestión social,

(...) es la cuestión del orden la que constituye el eje de las intervenciones: en el primero la rearticulación de vectores económicos-sociales y políticos, que sean funcionales a la lógica monopólica; en el segundo, el control de los sujetos que escapan a su órbita. De un lado, el trazo 'público' de la cuestión social que conduce a la regulación de mecanismos económicos sociales y políticos; de otro, el trazo privado que conduce al disciplinamiento psicosocial de los individuos excluidos del circuito integrativo a que la regulación propone. Entre lo público y lo privado, los problemas sociales reciben la intervención estatal: de una parte, la dirección estratégica del proceso económico, social y político; de otra, la red institucional de servicios que incide sobre las 'personalidades' que se revelan enfrentadas, porque víctimas, con aquélla (...). (Netto. J.P; 1992; p 43)

Este proceso social complejo, donde se entrelazan y convergen algunas de las vertientes más significativas de la modernidad como el higienismo, la medicalización y el disciplinamiento, impulsó otro cambio social que calará las prácticas sociales institucionales-políticas asistenciales a gran escala: la patologización de la cuestión social.

Foucault formula, “(...) *La disciplina, es decir los sistemas de vigilancia continua y jerarquizada de trama muy apretada, es un gran descubrimiento, un descubrimiento muy importante para la tecnología política*”. (Foucault. M; 2013; p 57).

En palabras de este autor, se puede entender que las instituciones sociales- asistenciales (como tecnología política) son uno de los instrumentos de adaptación a las relaciones burguesas capitalistas. El modelo que orientará la praxis estatal es el *Tutelaje, teniendo por base “los medios del buen encauzamiento”* (Foucault.M; 2008) incluyendo también los mecanismos de encierro. Así, lo científico ocupa un lugar central en los esquemas institucionales de dominio moderno. “(...) *El control permanente de los individuos lleva a una ampliación del saber sobre ellos, el cual produce hábitos de vida refinados y superiores. Si el mundo está en trance de convertirse en una suerte de prisión, es para satisfacer las exigencias humanas*” (Foucault. M; 2013; p 126).

El paradigma o modelo tutelar puede encontrar un correlato instrumental en lo que

Donzelot denominó "La Policía de la Familia", construcción conceptual asentada sobre la noción de que "(...) *para describir el movimiento de reforma constitutivo de la familia moderna, lo hemos pensado como el pasaje del "gobierno de las familias al gobierno a través de la familia"*. (Donzelot. J; 1998; pág 10).

Las tecnologías de poder del Estado Moderno para el control y protección del individuo ingresan en el espacio familiar en el siguiente sentido,

*(...) Es decir, técnicas que en un primer momento estarán unificadas en lo que por entonces se denominaba la policía: no en el sentido estrictamente represivo que le damos en la actualidad, sino conforme a una acepción que abarca todos los métodos destinados a desarrollar la calidad de la población y el poderío de la nación. "El objetivo de la policía es garantizar, tanto como sea posible, la felicidad del Estado por la prudencia de sus reglamentos y el desarrollo de sus fuerzas y su poder. La ciencia de la policía consiste, pues, en regular aquellas cosas que se relacionan con el estado presente de la sociedad, con su fortalecimiento y su mejora, de modo tal que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen. Apunta, asimismo, a lograr que todo cuanto compone el Estado sirva para el fortalecimiento y el incremento de su poder, así como a la felicidad pública" (Von Justi, *Éléments généraux de police*, 1768). (Donzelot. J; 1988; p 16)*

La asistencia social desplegada por el Estado Moderno- sobre todo a principios del siglo XX cuando la nueva organización social ya se encuentra más instaurada y afirmada-, condensó tanto en el plano simbólico como material, respuestas que mixturaban lo "salvador" con lo punitivo, mostrando con esto que el Estado custodia el nuevo orden en todas las esferas de la vida cotidiana. Las políticas sociales tutelares, proponen una escena de rescate de aquellos individuos que se encontraban a los márgenes de la sociedad o que habían encauzado el camino de la desocialización. La re-afiliación al sistema implica fabricar y poner marcha una diversidad de construcciones políticos-institucionales que intervienen lo externo y lo interno del ser humano; el soporte y resorte de la tutela estatal es la condición totalitaria del Estado Moderno.

Para Foucault en la historia humana han existido diferentes tipos de sociedades: las expulsoras, la que rechaza al individuo que no soporta, las asesinas, torturadoras o purificadoras que someten al acusado a un ritual punitivo y las sociedades encerradoras (Foucault. M; 2013; p 177). La modernidad estampa a las instituciones de encierro como una tecnología política para la regulación e intervención sobre las problemáticas sociales

sistémicas. Una porción de la cuestión social, comienza a ser tratada por medio del encierro de los individuos y dependiendo del tipo de desviación social- que la moral de la sociedad imperante adjudique- esa misma cuestión social pasa a ser abordada como cuestión criminal. Es decir que, la intervención estatal moderna hace converger en un punto, el tratamiento de lo social y el delictivo, utilizando el mismo “molde político institucional” para su control y regulación. Con un Estado Nación Moderno que tiene en su génesis ser totalitario y totalizante más una cuestión social que irrumpe en los “equilibrios” de las relaciones sociales capitalistas, el producto que construye la sociedad moderna son las denominadas *Instituciones Totales*.

“Una Institución Total puede definirse como un lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina, administrada formalmente”. (Goffman. E; 2001; p 13).

En la definición que Goffman presta pueden remarcarse algunos conceptos claves que hacen a la distinción de este tipo de institución frente a otras: residencia, individuos en igual situación, aislamiento, encierro y rutina administrada formalmente. Con esto se presenta una forma de gestión de la cuestión social que establece un espacio (territorial) de poder y control concreto (residencia), homogeniza las situaciones de vida singulares (individuos en igual situación), segrega (aislamiento), violenta la libertad y voluntad individual (encierro con rutina administrada). Si como dice Max Maureira *“(...) aquello que se institucionaliza estatalmente es la voluntad libre, es decir, la voluntad de la libertad”*. (2010; p 35), la *Institución Total* es la expresión más autoritaria del quehacer del Estado Moderno como tal.

El autor realiza una tipología de *Instituciones Totales* y las separa en 5 grupos: 1- las de cuidado para las personas incapaces y/o inofensivas, 2- las de cuidado para aquellas personas imposibilitadas de cuidarse a sí mismas y que representan una amenaza involuntaria para la sociedad, 3- la que aborda aquellos casos que son un peligro intencional para la sociedad, 4- las que pertenecen al mejor cumplimiento de una tarea laboral y que solo se justifican en términos instrumentales y 5- una serie de instituciones denominadas como “refugios del mundo”, como por ejemplo los monasterios. (Goffman. E; 2001; p 18-19). No obstante y más allá de esta diferenciación en tipos en tanto funciones, Goffman plantea una base común para todas ellas y dice, *“El hecho clave de las instituciones totales consiste en el manejo de muchas necesidades humanas mediante la organización burocrática de conglomerados humanos, indivisibles- sea o no un medio necesario o efectivo de organización social, en las circunstancias dadas- De ellos se derivan algunas consecuencias importantes”*. (Goffman. E; 2001; p 20). En la institucionalización total se controla a una masa de individuos, se los somete a las mismas reglas y pautas, normalizando así el comportamiento colectivo. Con la misma lógica de las relaciones de coerción del sistema capitalista, estas masas encerradas quedan en un lugar de oprimidos, mientras quienes los vigilan y controlan- funcionarios y técnicos- en el lugar de opresores.

Así, se puede entender que la condición de encierro intensifica la relación de desigualdad, de dominación, siendo un terreno fértil para que los “*medios del buen encauzamiento*” (Foucault. M; 2001) no encuentren o tengan límites difusos.

Con el avance del sistema capitalista y el orden social que éste modela y reproduce, las instituciones totales- que eran previas al orden capitalista- comienzan a ser más usadas para la regulación de la sociedad, pues es esperable que todo aquel individuo “improductivo” sea corregido mediante las tecnologías del poder más duras o se excluya de la vida cotidiana moderna, por medio de los canales legítimos: el jurídico y el institucional. En este sentido y teniendo de soporte a todo un sistema judicial-legal, los hospitales psiquiátricos, las prisiones, los orfanatos, las colonias, etc, son las formas y denominaciones que la sociedad moderna adjudicó a las instituciones totales para el tratamiento de la cuestión social más “emergencial” o de mayor “riesgo”.

“El internado”- como habitualmente se llama al encerrado- como condición y etiqueta social generó y genera otro proceso con el cual, ya en tiempos de modernidad tardía, el Estado no sabe cómo tratar en términos de políticas sociales: la estigmatización⁵.

El estigma provocado por el pasaje y asistencia en una institución total produce una fragmentación social casi irremediable- independientemente del efecto de esa asistencia-: el individuo normal y el individuo anormal, es el resultado macrosocial de su praxis. La internación como forma de disciplinamiento propulsó la estigmatización, siendo ésta una forma de sanción social, que contrariamente al objeto político institucional de integrar, reformar, subsanar que formularon como cometido las instituciones totales modernas, profundizó la brecha y reforzó los problemas que conforman a la cuestión social. La sociedad moderna rechaza al desocializado pero también al resocializado por este tipo de mecanismos de asistencia.

Así, las instituciones totales como insignia del sistema tutelar moderno significan un fracaso como tecnología política para la afiliación y protección social, pero representan un logro como dispositivo de control y vigilancia y de reforzamiento de los pilares que sostienen al orden capitalista: la desigualdad. Dice M. Foucault, “*La vigilancia pasa a ser un operador económico decisivo en la medida que es a la vez una pieza una pieza interna en el aparato de producción y un engranaje del poder disciplinario*”. (Foucault. M; 2001; p 180).

En otras palabras, se puede concebir que las Instituciones Totales- como parte del aparato

⁵“El término estigma será utilizado, pues para hacer referencia a un atributo profundamente desacreditador; pero en realidad lo que se necesita es un lenguaje de relaciones, no de atributos. Un atributo que estigmatiza a un tipo de poseedor puede confirmar la normalidad de otro y por consiguiente, no es ni honroso ni ignominioso en sí mismo (...)(...) El término estigma y sus sinónimos ocultan una doble perspectiva: el individuo estigmatizado ¿supone que su calidad de diferente ya es conocida o resulta evidente en el acto, o que, por el contrario, esta no es conocida por quienes lo rodean ni inmediatamente perceptible para ellos? En el primer caso frente a la situación del *desacreditado*, en el segundo frente a la del *desacreditable*. Esta es una diferencia importante, aunque es probable que un individuo estigmatizado en particular haya experimentado ambas situaciones (...)” (Goffman. E; 2006; p 13-14)

burocrático del Estado- esencialmente responden a lo que P. Bourdieu denomina “*la mano derecha del Estado*”, en tanto ejecutora de lo represivo, pero también de lo protectorio, en tanto este tiene un fin normalizante y segregante de la sociedad⁶. “*La sociedad de vigilancia quiere fundar su derecho en la ciencia; esto hace posible la ‘suavidad’ de las penas o mejor dicho de los ‘cuidados’, las ‘correcciones’ pero con ello se extiende su poder de control, de imposición de la norma. Se persigue al ‘diferente’(...).* (Foucault; M; 2013; p 201) ¿Diferente a que? al buen padre, al buen obrero, al respetuoso de la ley, etc.

Las instituciones totales son aparatos de transformación de los individuos y como su intención es reformarlos, adie rarlos en función de los intereses del sistema, el sentido de su poder, es su control de su “anormalidad” a fin de (rehabilitarlos para insertarlos en la vida social normal o mantenerlos en el encierro si su condición de amenaza al orden social y convivencial de la sociedad no puede ser modificado.

Uniando las líneas de análisis sobre el poder que proponen tanto Foucault (2013) como Byung-Chul Han (2019), se puede considerar que cuando el poder se despliega en forma de violencia, el poder es impotente, porque pierde su naturaleza de “no oponerse a la libertad” y opera en el sentido del “exterminio de la alteridad”. Byung-Chul Han aclara, “*El poder que opera a través de la costumbre es más eficiente y estable que el poder que emite mandatos o ejerce coerciones*”. (Byung-Chul Han; 2019; p 75)

El encierro como tal es coerción, por lo que las instituciones totales van el sentido de la sujeción del “otro”, son una manifestación “*macrofísica de la violencia (...) estableciendo una relación bipolar entre el yo y el otro yo, entre dentro y fuera, entre amigo y enemigo*” (Byung-Chul Han; 2018; p 9). Para este autor, “*En la modernidad, no sólo la violencia directa se retira del escenario político, sino que va perdiendo legitimidad en casi todos los ámbitos sociales*” (2018; p 18). Entonces, ¿cómo es posible que las instituciones totales o encerradas no hayan desaparecido como expresión y materialización de violencia? Por el contrario, se sostienen como tecnología del poder disciplinar mediante políticas estatales hasta nuestros días. Byung-Chul Han otorga una posible respuesta,

⁶. “Lo que cuesta trabajo captar de entrada es la integración de la teoría de Estado en la epistemología bourdieusiana en general y también el imperceptible deslizamiento que hará pasar a Bourdieu, esta vez en sus ultimísimos textos, de una virulenta estatofobia a un discurso más matizado, que diferenciará de algún modo un buen y un mal Estado (su mano derecha represiva; su mano izquierda redistributiva) y lo conducirá a identificar una ambivalencia del Estado”Lescourret M-A. (Comp) (2013). *Bourdieu político. Bourdieu inédito: mundialización y dominación*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires. Grange. J. *Estatofobia, Antihiridismo y crítica del Liberalismo en las últimas obras de Bourdieu y Foucault*. Presses Universitaires de France.

(...) La posibilidad real de la violencia constituye la esencia de lo político. La lucha no solo tiene lugar entre Estados, sino también en el seno de este. En su interior, un Estado también es político sólo en función de un enemigo interior. Por eso en todos los Estados existe, según Schmitt, la institución que en el derecho de la república griega se denomina declaración de polemos y declaración de hotis en el derecho romano, para ‘declarar a alguien enemigo dentro del Estado. (Byung-Chul Han; 2018; p 65)

La enemistad funda lo político y por ende, al Estado y sus instituciones. *“La imagen del enemigo y la imagen del yo se necesitan la una a la otra (...). (...) Frente a lo igual, no es posible ni la amistad ni la enemistad, ni el sí, ni el no, ni el acogimiento ni el rechazo”* (Byung-Chul Han; 2018; p 73-76-77). En la sociedad moderna, el enemigo es el inadecuado a las relaciones sociales y morales burguesas, este estereotipo conforma un “enemigo” para el Estado, al que se debe neutralizar, pues el orden imperante no tiene lugar para la otredad.

George Orwell en su novela “1984” (2012), figura esta idea a través del personaje de *Goldstein* quien asume el papel de opositor al Gran Hermano, es decir, el sistema vigilante y disciplinante. Este personaje es figurado como objeto de odio del pueblo, es el traidor frente al modelo imperante que quería derribar al Estado. En el relato, la sociedad en masa le dedica un tiempo para odiarlo, insultar y reforzarlo como objeto de violencia. En *Goldstein* se concentra todo lo que el sistema rechaza, pues representa el “mal” y la amenaza para lo hegemónico. En la realidad de la sociedad moderna los *Goldstein*, son los revolucionarios, los sindicalistas, los pobres, los locos, los delincuentes, los niños y niñas sin educación ni familia, etc etc.

Así, por medio de las instituciones totales y en el marco de un modelo político tutelar de las situaciones individuales-familiares, el Estado Moderno usa a la violencia material y simbólica como método de dominación encubierto bajo el discurso de una posible resocialización, es decir, de una integración del individuo a los esquemas de la sociedad hegemónica. Se da entonces el ejercicio de una doble violencia en los individuos que transitan por estos dispositivos. Por un lado, la coacción y normalización de su “interior y exterior” para convertirlo en “amigo” del Estado, lo que algunos autores como Bourdieu llaman “integración moral”- y por otro lado, la inserción de ese individuo- ya neutralizado- a las dinámicas sociales de desigualdad que sostienen al modelo de producción económico y social vigente. Es decir, se ejerce una violencia “explícita” en tanto tratamiento concreto/asistencia y una violencia “implícita” (en tanto sea posible la desinstitucionalización) en la medida que se lo devuelve a las lógicas sociales de injusticia, opresión y explotación y *“(…) una persona social, cultural y económicamente subordinada suele mantener relaciones negativas con la sociedad dominante y desconfiar de los representantes de dicha sociedad”* (Bourgeois. P; 2010; p 42).

Por lo que, lejos de disminuir los problemas sociales de la sociedad, la existencia de estas estrategias institucionales refuerzan el conflicto, en tanto asimetrías y desequilibrios casi irreparables. A estas prácticas por parte del Estado, las llamaremos en este trabajo *Violencia Institucional*.

(...) la “violencia institucional” denota un tipo de violencia que brota desde instituciones formales del estado, o de sus ordenamientos funcionales, y que por ello mismo se encontraría cubierta de un manto de “legitimidad”. Así definida, la misma es fácilmente detectada en instituciones que, como las de seguridad, gozan del monopolio del uso de la fuerza y de la posibilidad de coaccionar y obligar directamente en nombre de un ordenamiento legal. Esta acepción del concepto es la más común y generalizada. Encontramos por lo tanto que la violencia institucional suele aparecer relacionada directamente con fenómenos como el de gatillo fácil, políticas de mano dura o de tolerancia 0, abusos físicos en manos de fuerzas policiales, condiciones de detención, etc. Sin embargo resulta necesario ir apenas un poco más en profundidad para advertir que estas manifestaciones explícitas no son sino el producto de una forma mucho más oculta e invisibilizada que se despliega como condición de existencia de aquellas. Se trata de un tipo de violencia que se encuentra velada para la gran mayoría de la población, a través de la estructura institucional y funcional del Estado. La misma se genera cuando el ordenamiento funcional del mismo, no solo no garantiza, sino que incluso actúa como generador de obstáculos para la realización plena de los derechos por parte de todos los ciudadanos (Doz Costa. J: 2010; pág 8).

En base a los aportes de esta autora, se puede decir que existe una cultura política estatal de la violencia y que la violencia institucional es una expresión de ésta. En este entendido, las instituciones totales serían una manifestación evidente y extrema de la violencia institucional la que a su vez, y en términos de Bourdie, expresarán el monopolio de la violencia física y simbólica que posee el Estado.

Ahora bien, es necesario observar cómo la lógica de control totalizante del Estado Moderno, mediante su rama de Estado Social ha intervenido sobre la infancia y los problemas

de la infancia que integran la cuestión social. Continuando con la línea de análisis de instituciones totales, se reflexionará sobre el Orfanato como institución total de asistencia para la infancia en los inicios de la modernidad y su desarrollo hasta nuestros días.

1.4 El Orfanato

En relación al análisis de la infancia, su construcción histórica-social y el posicionamiento del Estado Moderno y Social frente a ella, es oportuno considerar el siguiente punto de partida,

La historia de la infancia es plural, selectiva y compleja. Este sujeto histórico no tiene un desarrollo unívoco: “ningún documento presenta a la infancia en su totalidad” (Sosenski y Jackson Albarrán, 2012, p. 16.), sino que se presentan al investigador como infancias heterogéneas, diversas y “fragmentadas” (Armus, 2007): niño-hijo, niño-escuela, niño-recluido, niño-abandonado, niño-desaparecido. La historia de la infancia se relaciona con el disciplinamiento, los juegos, la violencia, el infanticidio, el abandono, los abusos y castigos, en relaciones asimétricas de poder (DeMause, 1994). (Espiga, S y Osta, M; 2017; p 2).

Como este trabajo se centrará⁷ en los dispositivos de control de la infancia en lo que históricamente se conoció como niños desamparados, abandonados, etc etc, o cómo hoy se denominan “niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales”, el Orfanato junto a los Tribunales de Menores son las estructuras más significativas materiales y simbólicas fabricadas por el Estado Moderno para asistir estas situaciones.

En la publicación “*Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*” (Duschatzky. S; 2000;p 69-70), se plantea que,

Control social de todas las infancias hubo desde los orígenes de la fundación de nuestro país, pero la clasificación institucional de los sujetos infantiles en niños propiamente dichos (en posiciones de sujeto vinculada a su condición de hijo de familia legítima y su inscripción como alumno del sistema de educación pública nacional) y en menores (en posiciones de sujeto relacionadas con la carencia de familia, hogar, recursos o desamparo moral y su condición de pupilo protegido por el Estado) es consecuencia directa de los dispositivos legales e institucionales desplegados en la propia construcción del Estado Moderno Argentino (...).

⁷En tanto la INDDHH despliega su intervención en ese tipo de espacio institucional, cuestión que se explicará más adelante.

Si bien, la reflexión remite explícitamente a la construcción del Estado Moderno Argentino, la idea subyacente es ejemplificadora de cómo el Estado Moderno-a modo genérico- concibió a la infancia en la sociedad occidental de los siglos XIX y XX. Se debe tener en cuenta que, estos no son fenómenos singulares o nacionales, sino procesos macrosociales que responden- como ya se ha dicho- al desarrollo de un modelo económico, político social y cultural: el capitalismo y su orden social y moderno.

El paradigma tutelar de intervención social que permeó al Estado construyó el concepto político-social de menor-menores para referirse a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en circunstancias desafiliatorias. La política estatal moderna define para su despliegue -en términos de Castel-, poblaciones y grupos de riesgo, siendo la niñez desamparada y/o desprotegida uno de los nudos más críticos que componen a la cuestión social en la construcción y solidificación del control y disciplinamiento de la sociedad moderna. En la infancia también se cristaliza desigualdad social y desde las prácticas tutelares estatales sostenidas-discursivamente-en la protección y el cuidado, se edificarán tecnologías de poder específicas para esta población, pues como plantea Sandra Leopold “(...) *La construcción social de la infancia que trajo la modernidad supuso la caracterización de la infancia como amada y protegida así como dependiente y controlada* (...) (Leopold. S; 2016; p10)”

El paradigma de la *Situación Irregular* es el marco desde donde se intervendrá sobre esta población otorgando los justificativos y argumentaciones discursivas para la normalización de la infancia. Éste se origina y toma cuerpo en un movimiento social que según Platt se denominó “*Salvadores del niño*”. “*Las reformas pro salvación del niño eran parte de un movimiento mayor para reajustar las instituciones de modo que satisficieran los requerimientos del sistema emergente de capitalismo corporado*” (Platt. A; 1997; p 20). La época del progresismo moderno debía armonizar todas las relaciones de desigualdad, incluso las que se manifestaban en la infancia, debía colocar en las manos del Estado y su aparato, la calibración de estas asimetrías sociales, pues se deben minimizar los márgenes que hagan contrariar al sistema productivo. Si la infancia no es objeto de intervención estatal, el Estado pierde poder de control sobre la familia, y por ende sobre el esquema de organización social básico, pues junto con el interés por la infancia, o mejor dicho para realizar el interés público sobre la infancia se debe pasar por la familia, y en ese sentido de forma extensiva la misma familia reviste como objeto de gobierno. Es a través de la familia que se “llega” al niño y así al repertorio de papeles sociales “apropiados” para cada uno de sus miembros . Por tanto, la infancia pasa a construirse en un foco de acción pública en pro de la vigilancia de la sociedad moderna occidental y en un punto de interés para la clase dominante.

(...) La denominación ‘Los salvadores del niño’ se emplea para designar a un grupo de reformadores ‘desinteresados’ que veían su

causa como caso de conciencia y moral y no favorecían a ninguna clase, ni ningún interés político en particular. Los ‘Los salvadores del niño’ se consideraban a sí mismos, altruistas y humanitarios, dedicados a salvar a quienes tenían un lugar menos afortunado en el orden social. Su interés en la pureza, salvación, inocencia, corrupción y protección reflejaba una fe firme en la rectitud de su misión” (Platt. A; 1997; p 31)

Así, la clase dominante instala como sentido común respecto a la infancia moderna, al menos, tres cuestiones sumamente notorias; en primer lugar la naturalización de la desigualdad o pobreza producida por el sistema, en tanto el sentido de *desafortunado* tiene un dejo de “mala suerte”, es decir, trata como cuestión azarosa nacer en condiciones de desigualdad económicas y sociales y no como efecto del orden imperante.

Salvar, en esta línea, es entonces desresponsabilizarse de la producción y reproducción de un sistema macrosocial que engendra asimetría, desigualdad e injusticia e implica entonces, únicamente, emparchar algunas manifestaciones en el terreno microsocial, es decir, generando respuestas para algunas de las familias o individuos afectados. Si bien se ha planteado en este documento que el Estado tiene un fin totalitario, como instrumento del capitalismo, no funciona de la misma manera en este terreno. No es totalitario a la hora de la compensación social, en tanto no se hace cargo de una manera abarcativa, profunda y genérica de las cuestión social y la multiplicidad de sus expresiones. El Estado Moderno hasta nuestros días, no tomó ni toma la cuestión social como un problema estructural y del cual es parte responsable.

Por otro lado, este paradigma, no muestra ninguna intención de considerar a los niños como ciudadanos; la asistencia no nace de un reconocimiento como personas con derechos sociales- como ya los adultos tenían hacia principios del siglo XX- sino que se enraiza en la moralidad y en la fé de un futuro mejor, en tanto normalizados. Sobre la infancia recaerá los mandatos que Platt menciona: pureza, inocencia, corrección, buen comportamiento, obediencia. Entonces, si la modernidad coloca a la infancia en condiciones de inferioridad respecto a la adultez, en tanto no los reconoce como sujetos con derechos o iguales, el ‘peso’ del proceso social normalizador, civilizador y disciplinante será para esta población, más violento, pues no son dotados de ningún tipo de poder (en el sentido de la libertad que nombra Byung-Chul Han) y se encuentran en una relación de subordinación con todas las unidades del orden: familia, instituciones, Estado.

En esta misma línea y como tercer aspecto, puede verse que la caridad y la filantropía son los empujes que llevan a la creación de la infancia desprotegida, como problema social moderno. El Estado es la forma de instrumentalización, pero nos son los derechos el sustento de sus prácticas, lo que da forma a esto es -nuevamente- una dimensión de la ideología de la

clase dominante, “(...) *Lo que es bueno para la clase dominante, debe ser bueno para la sociedad con la cual se identifica aquella. Por ello, cuanto más progresa la civilización, más obligada se cree a cubrir con el manto de la caridad los males que ha engendrado fatalmente a pintarlos de color de rosa o negarlos*”. (Engels. F; 1884; p 303).

Ahora bien, luego de esta contextualización sobre el surgimiento de las instituciones para la infancia en la modernidad, es imperioso precisar sobre el orfanato como una de las creaciones institucionales desarrolladas en el proceso anteriormente descrito.

Volviendo a la teoría que ofrece Goffman (2001) se puede decir que además de cumplir con todos los requisitos que definen a una institución total, según la tipología que nos enseña el orfanato combina caracteres de las categorías 1 y 2:

1- *las de cuidado para las personas incapaces y/o inofensivas*; la ley coloca en la sociedad moderna al infante como incapaz jurídico en términos genéricos

2- *las de cuidado para aquellas personas imposibilitadas de cuidarse a sí mismas y que representan una amenaza involuntaria para la sociedad*; por un lado puede interpretarse que los, niños/as por su condición “evolutiva” no se pueden cuidar autónomamente y a su vez, como señala la categoría anterior son inofensivos por esa misma condición pero la cuestión es, que cuando crecen y se convierten en adolescentes y jóvenes la construcción social moderna que se ha realizado esta apegada al miedo y peligro por lo que podrían constituirse en una “amenaza involuntaria”.

El orfanato como institución de encierro, abordará la situación individual de los niños *peligrosos y en peligro* apelando a una resolución o contención de la irregularidad social que la aqueja. “*En el ejercicio de la función tutelar del Estado, los institutos de menores adquieren un rol estratégico en la medida que constituyen la instancia donde se escenificará la “sustitución de una familia deseable” en la crianza de los niños y adolescentes*”⁸.

En este sentido, se puede afirmar que el Orfanato junto a la escuela primaria serán los vehículos moralizantes que trataran a la naciente minoridad moderna. En su génesis, ambas comparten un elemento común: la educación del niño/a y adolescente, en tanto la escuela será el espacio socializador y de instrucción común al conjunto social, mientras que el Orfanato educará como una familia, es decir, totalizará social, moral y educativamente la cotidianidad de los sujetos. La diferencia entre éstas, es que el Orfanato toma el plus de proteger, de cuidar, de amparar. A quienes crecen en estos dispositivos Luis Eduardo Morás llama “Los hijos del Estado”. (2012).

A modo de síntesis se puede agregar que,

(...) eran instituciones estatales o iniciativas privadas –laicas o

⁸http://www.iin.oea.org/Revista%20Bibliografica_239/Monografia_Los_hijos_invisibles_del_Estado.htm

religiosas-, que se proponían “reemplazar” las funciones de crianza que anteriormente desempeñara la familia de padres “indignos”. Es decir, el debate que da lugar a la consolidación de las instituciones tutelares, tiene por base una posición definida en relación a “cómo debe ser una familia”, y como se debe “educar” correctamente a un niño, y se definen, de este modo, cuáles son las acciones indeseables en la crianza. Los médicos y políticos La arquitectura y escala de las instituciones tutelares merece un desarrollo que excede los propósitos de este trabajo. No obstante ello, repasemos algunos atributos: eran instituciones que albergaban a número elevado de niños, su intercambio con el exterior era escaso, los niños realizaban tareas comunes (bañarse, comer, dormir, recreación, etc.) bajo la vigilancia de un celador o guardia y en la mayoría de la instituciones se incluía la escolarización dentro de los muros además del “trabajo regenerativos higienistas tuvieron un papel crucial en esta redefinición de las funciones familiares deseables (...)”⁹.

Con esto, el Estado hace un intento de reemplazo de la vida en familia, pero repitiendo el patrón de la familia de origen: la desprotección social para el niño, niñas o adolescente, pues las condiciones de encierro que supone el Orfanato, significan afectar el proceso socializante y de inserción en los diferentes espacios de la vida social. El niño, niña o adolescente de Orfanato está restringido en la expansión y profundización de su ser individual y social, en tanto crecer bajo la tutela del Estado en estas condiciones, produce condiciones inversas al discurso hegemónico estatal. La vida en un Orfanato es des-subjetivante. *“(…)Decimos des-subjetivantes no porque des-subjetivizan. Sino porque no admiten, no reconocen, que allí, donde hay otro, hay un semejante.”* (Rodríguez, C; 2016; p 23). Al institucionalizarse la vida cotidiana del niño/a o adolescente, al no responder a una familia concreta y perder así los lazos primarios de referencia, ese individuo queda signado a una identidad masificada, es decir, pasa a ser un menor filiado al Estado.

Finalmente, se puede concluir que en el Orfanato y con la construcción social de menores *“(…) no se constituye ciudadanos sino sujeto de Estado, y si bien le competen las mismas reglas y sociales, su posición frente al Estado es siempre de dependencia, pues es cliente de la beneficencia protectora”.* (Duschatzky. S; 2000; p 113)

Este dispositivo tiene varias mutaciones a lo largo de la historia, se lo irá denominado, asilo, albergue, hogar, centros de protección, etc, lo que indica que el Estado se reposiciona frente al problema de la infancia desprotegida y ensaya políticas que tendrán avances y

⁹Idem 8.

retrocesos en el sentido de la ciudadanización de los sujetos. No obstante, en este trabajo el punto es dejar claro su significado y funcionalidad en la sociedad moderna y los sostenes conceptuales que operaron y operan a la hora de hablar de esta institución, la que cómo se verá más adelante, es objeto de análisis de esta investigación.

1.5 Derechos Humanos e Infancia

Conceptualizar en torno a los Derechos Humanos no es sencillo, dado que en ellos se encierran elementos, dimensiones y principios filosóficos que han estado presentes a lo largo de la historia de diversas maneras. A primera vista, aparecen como un producto de la sociedad moderna de mitad de siglo XX, en tanto son instituidos y materializados mediante la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, lo que si bien es un hito significativo en su historización y análisis, su gestación deviene de la aspiración de *justicia e igualdad* que signa a la historia humana y se eleva en el proceso de modernización de la sociedad y por tanto su representación e interpretación social, contenidos y alcances han tenido diversos sustratos y sustentos en su devenir histórico. Su construcción teórica ha tenido una evolución histórica que no se puede desconocer, lo que la hace una categoría dinámica ligada al pensamiento humanista.

Enriquez. J.M y otros, puntualizan,

(...) ¿Qué precedió a los auténticos Derechos Humanos, los actuales, qué secuencia los generó a partir de categorías muy diferentes, qué conciencia común fue unificando esos cursos dispares en algo así como una evolución coherente, al menos en su sentido último?. La explicación de este conjunto de cursos históricos, la constatación del carácter contemporáneo de los Derechos Humanos, deben llevar a la certeza de que hay una gran variedad de denominaciones (privilegios judiciales frente al monarca, libertades públicas, derechos naturales, derechos del hombre y derechos del ciudadano, derechos públicos subjetivos, derechos humanos, derechos fundamentales) que no suponen diferentes nombres para un mismo concepto, sino fundamentos teóricos muy diferentes. (Enriquez. J.M y otros 2014; p 16)

No es pretensión de este trabajo realizar un estudio sobre el punto que aquí se expone, los enraizamientos y mutaciones del sentido del concepto hasta nuestros días, pero si se considera oportuno reseñar algunas fuentes sociales y políticas que permitieron su construcción y desarrollo moderno, a modo de identificar algunos mojones socio-históricos que consolidan su surgimiento en el sentido que hoy los comprendemos.

Continuando con los planteos de Enriquez.J.M y otros (2014), las columnas que sostienen al despliegue y entendimiento teórico de lo que hoy nombramos como Derechos

Humanos son: 1- el pacto social como idea regulativa de la sociedad hacia fines de la Edad Media, *“Lo individual humano no se entiende ya por relación al conjunto social, como en la mentalidad medieval, sino al revés. (2014; p 23). Se transforma la idea de que el poder es operado por lo “divino”, por las tendencias naturales y emerge que el mismo es condensado y manejado por el conjunto de voluntades, el pueblo en principio, luego vendrá el Estado como tal. 2- La revolución Francesa y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia. Los autores arriba mencionados conciben a estos acontecimientos como un “profundo reajuste histórico”, en tanto, fueron empujados por reivindicaciones masivas que exigían que “(...) Existe, además, un círculo de realizaciones ante las cuales el Estado ha de detenerse, y que tiene que reconocer y respetar: los sentimientos religiosos y estéticos, la investigación científica las creaciones y luchas así como la vida familiar son protegidos por el Estado, pero no determinados en su contenido”.* (Enriquez. J.M y otros; 2014; p 42).

De ahí, que los Derechos Humanos sean entendidos como una autolimitación del poder del Estado, en tanto *“(...) todo poder lleva a aparejado un modo de inobediencia propio que lo intenta mitigar, ya sea en el enfrentamiento brutal, ya mediante la persuasión, o la razón”.* (Enriquez, J.M y otros; 2016; p 14).

Se pueden definir entonces de la siguiente forma,

(...) los Derechos Humanos, es antes que otra cosa, un concepto ético, lo que no obsta para que sea uno de los más usados en la cultura jurídica y política reciente. No en vano se puede decir que esta noción da cierto resabio a la idea de derecho natural como freno a la arbitraria voluntad de quienes detentan el poder. Y, por lo mismo, de cierta función reguladora de la legitimidad de los sistemas políticos y de los ordenamientos jurídicos. (Enriquez. J.M y otros ; 2015; p 11)

Pues bien, en este marco se torna imprescindible hacer mención que en la sistematización que implica la conceptualización de Derechos Humanos, este trabajo se centrará en la acepción de Derechos Fundamentales, ya que los mismos refieren a *“(...) aquellos que realmente suelen mejorar las condiciones de vida de las personas por su vinculación a ciertas garantías, surgen a lo largo de la evolución del Estado contemporáneo, como estructuras teóricas profundamente vinculadas a la evolución del poder estatal y en particular, administrativo (...)”.* (Enriquez. J.M y otros; 2014; p 14) . Por tal, los Derechos Fundamentales son unos medios mínimos que vienen a legitimar, legalizar y formalizar las condiciones de libertad e igualdad de los sujetos en el marco del poder regulatorio y disciplinante ejercido por el Estado y su administración, es decir, sus instituciones. Pero, en este campo se da una gran paradoja a la hora del análisis de la relación entre los Derechos Humanos Fundamentales y el Estado, y es que los primeros no dejan de ser un producto del

segundo. El Estado sigue siendo autorreferente frente a su construcción, y es desde esta paradoja que se debe interpretar lo que más arriba se mencionaba como autolimitación, pues en definitiva los Derechos Humanos son los límites explícitos y genéricos que el propio Estado moderno se coloca a sí mismo en relación a sus “sometidos”, es decir, la ciudadanía. *“Todo el problema se va a condensar ahora en la relación de la voluntad general con el orden jurídico. Los derechos subjetivos naturales se positivarán a partir del orden jurídico. Poniéndonos en relación dicho orden jurídico a través de la legalidad de la voluntad general, con la soberanía del poder de la nación”*. (Díaz. E y Olivás E; 1997; p 84). Por tal, el paradigma de los Derechos Humanos Fundamentales, también es una expresión del proceso de individuación de la sociedad moderna, ya que fabrica sujetos con determinadas garantías frente al Estado según su condición. El individuo del Estado Moderno se transforma dicotómicamente en objeto de control social y sujeto de derecho, en tanto su condición humana en el Estado de Derecho lo resguarda del poder que de éste se desprende. A su vez, la pretensión de universalidad de los Derechos Humanos Fundamentales homogeniza e iguala- en un mínimo- a la sociedad, lo que entra en conflicto con el modelo social y económico vigente que contiene en su origen la desigualdad social como uno de sus sostenes principales.

Y en base a este marco referencial, es que el punto de vista elegido para comprender los Derechos Humanos Fundamentales es, *“(…) toda voluntad digna de protección cabe dentro del sistema jurídico, toda legitimación arranca del derecho que ha subsumido a la sociedad como sujeto activo de lo político: el soberano ya no es el príncipe ni el pueblo (salvo nominalmente) sino el Estado como persona jurídica de la que emanan derechos”*. (Enriquez.J.M y otros; 2014; p 58).

En síntesis, el Estado construye derechos, los sujetos son sus portadores individuales y las instituciones juegan un doble rol simultáneo instrumental: los violentan a la vez que deben protegerlos. En esta última y compleja tensión, se visualiza la riqueza de la existencia de otros actores, lo que se desarrollará posteriormente.

Antes ya se expuso el concepto de violencia institucional el que está íntimamente ligado con la vulneración de los Derechos Humanos Fundamentales por parte del Estado, ahora es momento de dar lugar a la importancia de la responsabilidad estatal como la otra cara de su accionar en este campo, pues hay que partir de la idea que *“(…) el Estado es actor principal y necesario para consolidar un sistema de Derechos Humanos, tanto a la interna como en el ámbito internacional. Al mismo tiempo el mayor riesgo de violación de los Derechos Humanos proviene principalmente de los Estados”*. (Enrique. J.M. y otros; 2014; p 206). Se coloca aquí, una noción básica para entender el funcionamiento de los Derechos Humanos Fundamentales y el Estado, y es su entidad en un doble nivel; uno nacional, en tanto son incorporados a la estructura discursiva e institucional del actor Estado Nación y otro internacional, en donde adquieren validez y materialidad por medio de mecanismos del mismo orden (tratados,

convenciones, etc). Ambos, articuladamente acentúan el carácter de universalidad que los mismos reivindican, en tanto, no solo aspiran a abarcar todos los sujetos sino los diferentes Estados (países).

En ese consenso global que existe sobre la legitimidad de los Derechos Humanos, existe para el actor Estado tres tipos de obligaciones: 1- *Respetar*: el Estado debe de abstenerse de interferir con el disfrute de los Derechos Humanos. 2- *Proteger*: el Estado debe impedir que agentes privados vulneren los Derechos Humanos. 3- *Cumplir*: El Estado debe adoptar medidas positivas, incluida la adopción de legislación, políticas y programas apropiados, para velar por la realización de los Derechos Humanos. (Enriquez. J.M; 2014 y otros; p 206).

En el terreno de la infancia el sistema nacional e internacional de Derechos Humanos Fundamentales encuentra su sostén en lo que se denomina el paradigma de la Protección Integral, complejo teórico, filosófico y jurídico que reposiciona a los niños, niñas y adolescentes a la interna de estos sistemas y por lo tanto, a nivel de la sociedad global. El nacimiento de esta nueva forma de entender a la infancia como sujetos de derechos-específicos- impacta y se enlaza con el papel que tendrá el Estado respecto a los deberes arriba descritos: Respetar, Proteger y Cumplir de los Derechos Humanos. Tomando las palabras de E. García Méndez se puede decir que la Protección Integral “(...) *significa un rechazo rotundo a considerar los temas de la infancia desde cualquier perspectiva fragmentaria y sobre todo corporativista. La nueva relación infancia-ley, implica una profunda revaloración crítica del sentido y naturaleza del vínculo entre la condición jurídica y la condición material de la infancia*¹⁰.” En este sentido las fuentes señala a este nuevo paradigma como la antítesis del anterior, es decir, es el opuesto al paradigma de la situación irregular, por lo cual sus principios, orientaciones y construcciones teóricas se encuentran inicialmente- centrados en los intereses y necesidades de las personas y no en la normalización y vigilancia de los individuos. Su potencial, es cambiar el accionar estatal compasivo, filantrópico y represivo en las situaciones sociales desfavorables que atraviesan a la infancia, por uno con mayor espesor democrático donde el Estado debe de velar por sus Derechos Fundamentales. Y esto, debe abarcar a toda la infancia, no solamente en las situaciones “irregulares”. En lo discursivo, la innovación principal se relaciona con el desplazamiento del concepto de menor, pasando a nominar a los individuos como niños, niñas y adolescentes sujetos de derechos, mientras que en las prácticas sociales e institucionales obliga a que las mismas estén inscriptas en básicamente protección de esos derechos. Así, el surgimiento de la Convención de los Derechos del Niño (C.D.N) en el año 1989, es el hito

¹⁰García Méndez.E. “Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia”. Instituto Interamericano del niño.s/a

más significativo respecto a la instalación y formalización de este paradigma a nivel mundial y que sacude al aparato del Estado Moderno para su concretización. *“La Convención, entonces, opera como un ordenador de las relaciones entre el niño, el Estado y la familia, que se estructura a partir del reconocimiento de derechos y deberes recíprocos”*. (Cillero Bruñol. M; 2017).

A su vez, se agrega

La C.D.N resulta el cuerpo legal más relevante cuando hablamos de N.N.A. ‘constituye el marco mínimo de reconocimiento y respeto de los derechos de N.N.A y que combina en un solo tratado los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, considerándolos como interdependientes y complementarios para asegurar la protección integral de NNA’. De este modo, a diferencia de otros instrumentos de derechos humanos contemporáneos, la C..D.N planteó la necesidad de respetar, proteger y realizar todos los derechos de NNA sin discriminación: es por eso que hablamos de protección integral de los derechos (Cillero Bruñol. M; 2017).

En un documento que hilvana 54 artículos, la C.D.N se apoya sobre los siguientes pilares: no discriminación, la primacía del interés superior de niños, niñas y adolescentes, la garantía de la supervivencia y el pleno desarrollo, y la participación infantil, siendo capilar el que denomina como “interés superior del niño”. *“Así lo ha reconocido el Comité de los Derechos del Niño, establecido por la propia Convención, que ha señalado que el interés superior del niño es uno de los principios generales de la Convención, llegando a considerarlo como principio "rector-guía" de ella”*. (Cillero Bruñol. M; 2017)

Según el auto citado, la C.D.N no es clara respecto al contenido de lo que considera como interés superior del niño, en tanto no ofrece una definición explícita y aparece como un *inspirador* para las decisiones estatales en relación a la infancia. Por tal, el autor aborda dicho concepto afirmando que,

(...) el interés superior del niño es la plena satisfacción de sus derechos. El contenido del principio son los propios derechos; interés y derechos, en este caso, se identifican. Todo "interés superior" pasa a estar mediado por referirse estrictamente a lo "declarado derecho"; por su parte, sólo lo que es considerado derecho puede ser "interés

superior". (Cillero Bruñol. M; 2017)

Este principio rector, no solo enlaza y armoniza los Derechos de la Infancia con los Derechos Humanos Fundamentales, sino que empuja a la modificación del sistema institucional que les responde. Transforma al Estado, no sólo en su papel sino en sus prácticas institucionales y hace emerger ya no un sistema tutelar de asistencia sino uno de protección de derechos. La protección como concepto y práctica es la piedra angular del paradigma y de las prácticas estatales que asumen esta obligación. Pero esto, en lo normativo, en el plano discursivo y no así en prácticas de atención, en tanto el modelo tutelar y de situación irregular sigue vigente mediante políticas que tienen sus raíces, en los inicios del Estado Moderno, como claramente son los hogares o centros 24 hs que mantienen un funcionamiento total y asilar como práctica cotidiana de asistencia y protección.

Finalmente, los Derechos de la Infancia representan un poder supranacional, y la C.D.N como norma jurídica supranacional rebasa al poder del Estado Nacional, ya que es vinculante, al ratificar el Estado está obligado a cumplir con lo allí dispuesto, orientando su quehacer en lo que respeta a su cumplimiento En Vigilar y Castigar (2001), Foucault describe como una tecnología de poder a la legislación, por lo que si se analiza a la C.D.N en este sentido, se la puede concebir, como un mecanismo que apela a la construcción de poder por parte de la comunidad internacional mediante "(...) *signos y nociones. Lo que interviene no es la espada, sino el buril que escribe la ley. El poder no se expresa como violencia forzosa, sino como 'certeza forzosa'. No quiere operar mediante el terror sino con la razón*" (Byung-Chun Han; 2019; p 61)

La C.D.N de la mano del paradigma de la Protección Integral, vino a dibujar otro orden simbólico sobre la construcción y posición social de la infancia y adolescencia; esto atraviesa al Estado Moderno que al adherirse a los supuestos de la normativa internacional en Derechos Humanos se reubica y se autoimpone nuevas obligaciones a las que tendrá que acceder por medio de sus instituciones y prácticas. La tensión entre el viejo y nuevo modelo político-social para la infancia es un fenómeno que varios autores señalan como continuo, destacando diversas dificultades por parte del Estado Moderno para acompañar la transición y llegando a visualizar un tercer paradigma, el de la *ambigüedad*. Dice E. García Méndez¹¹,

Frente a los paradigmas instalados y enfrentados de la situación irregular y la protección integral, el paradigma de la ambigüedad se presenta como una síntesis ecléctica, apropiada para esta época de "fin de las ideologías". El paradigma de la ambigüedad se encuentra

¹¹Idem 10.

muy bien representado por aquellos que, rechazando de plano el paradigma de la situación irregular, no consiguen acompañar -tal vez por la disminución significativa de las prácticas discrecionales y paternalistas en el trato con los niños- las transformaciones reales y potenciales que se deducen de la aplicación consecuyente del paradigma de la protección integral, que considera al niño y al adolescente un sujeto de derechos, y no menos, de responsabilidades.

Y es sobre esta ambigüedad que este trabajo pretende profundizar, tomando como actor clave para su abordaje y análisis a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo o Ombudsman, desde el marco teórico referencial desarrollado en este capítulo.

2. Los actores para la protección de la infancia y adolescencia en Uruguay

2.1 El sistema de protección de niños, niñas y adolescentes en Uruguay

En relación a la infancia, desde 1934 el Estado uruguayo ha creado una serie de actores en la esfera pública a los que les encomienda la intervención en este campo. Brevemente, se realizará un recorrido en su evolución histórica, no sólo a fines de contar con una mirada amplia e integral del mismo, sino para observar las mutaciones que ha mantenido en términos de nominaciones y funcionalidades, las que vienen atadas a los cambios sociales producidos en el país y a nivel internacional.

El Consejo del Niño nacido en 1934 llega de la mano del Código del Niño- primer conjunto y esqueleto jurídico- que le otorga legitimidad pública a la intervención social estatal en este terreno y oficia de primer eslabón de una cadena de instituciones y de políticas de infancia y adolescencia en nuestro país, que se mantiene en transformación hasta nuestros días. Ambos, conforman la piedra fundacional de una política de Estado en relación a la intervención social en niños, niñas y adolescentes siendo la coyuntura de su surgimiento el golpe de Estado de Terra de 1933.

Para una mejor descripción de este proceso, es muy útil apoyarse en el análisis que realiza Luis Eduardo Morás en “Los hijos del Estado” (2012), quien lo explica a partir de la identificación de tres momentos durante el transcurso del siglo XX en Uruguay. Traza un primer momento afirmado en las dos concreciones estatales expuestas en el párrafo anterior. *“En el año 1934 se cristalizan una serie de medidas administrativas, reorganización de servicios y creación de organismos especializados que fundan un modelo de atención a la infancia en situación de dificultad social que, con leves modificaciones, aún se encuentra vigente en nuestro país”*. (Morás, L.E; 2012; p 66). Agrega que, la intencionalidad de este modelo, está orientada a disminuir el malestar social producido a partir del aumento de la marginalidad social generada por el orden económico imperante siendo su fin *“reprimir los desórdenes morales”* (Morás, L.E; 2012; p 66).

En general se puede afirmar que los esfuerzos del Estado en este contexto serán: solucionar los problemas sociales de una clase social en ‘riesgo’, al tiempo que se ejerce un efectivo control sobre sus actividades, garantizar la reproducción biológica-social, pero también realizar un ahorro financiero. (...) resulta más rentable prevenir que curar los vicios sociales cuando ya es un hecho consumado. (Morás, L.E; 2012; p 67)

Muestra mediante estas ideas la instauración del modelo de la “situación irregular” en el

Estado Uruguayo y su materialización institucional y normativa.

El Consejo del Niño emerge con el Código del Niño de 1934 y se plasma en su segundo artículo *“El Consejo del Niño es la entidad dirigente de todo lo relativo a la vida y bienestar de los menores desde su gestación hasta la mayoría de edad”*¹².

Los organismos de protección a la infancia que pasaron a depender del Consejo del Niño fueron la Casa del Niño con doce consultorios Gotas de Leche o Dispensarios Infantiles, el Asilo Dámaso Larrañaga, tres Asilos Maternales, la Colonia de Educación Profesional de Santa Lucía, el Asilo de Niños del Salto, el Asilo Chopitea de Mercedes, el Asilo Diego Young de Fray Bentos y la Sanidad Academia Nacional de Medicina del Uruguay Escolar, todas hasta entonces dependientes del Ministerio de Salud Pública; además el Radio Urbano de Malvín, la Colonia Educativa de Varones de Suárez y varios centenares de pupilas menores asiladas en el Buen Pastor, que habían dependido del Consejo de Patronato de Delincuentes y Menores. (Turnes. A; 2012).

Como se observa en este extracto, a partir del cuerpo jurídico se crea un esquema estatal institucional complejo para la atención de ciertas particularidades que hacían a la cuestión social de la infancia de la época. El Estado paternal será el estilo adoptado a la hora de asistir a la infancia, insertando la idea que esos niños, niñas y adolescentes son responsabilidad de todos. Asilo, Colonia y Menores son los conceptos vertebrales que sostienen la nueva institucionalidad pero también al paradigma teórico-político que la sustenta. Cabe aclarar que, según la R.A.E¹³, Asilo significa *“Establecimiento benéfico en que se recogen menesterosos, o se les dispensa alguna asistencia”* mientras que para la definición de Colonia existen diversas acepciones, entendiéndose la más pertinente para el objeto y marco teórico de este trabajo, la que indica que es *“Territorio fuera de la nación que lo hizo suyo, y ordinariamente regido por leyes especiales”*. Asimismo, ya se habló de la noción de menor en este documento, pero es importante recordar que es la construcción discursiva que el Estado y su aparato usa para referirse a los individuos entre 0 y 18 años. Todos estos elementos, responden a un modelo tutelar de intervención estatal, que no sólo tiene el control social como motor, sino que también lo filantrópico, lo totalizante y lo excluyente del Estado, pues son formatos erigidos sobre la idea de vigilancia-encierro, traspolada desde los modelos Europeos y Estadounidenses de asistencia social las que condensan en su interior tensiones

¹² Ley N° 9.342

¹³<https://dle.rae.es>

y dualidades muy claras como salvar- normalizar/ proteger-disciplinar/amar-castigar. Son siluetas distintas entre sí pero que se corresponden con la forma institucional de Orfanato y su carácter de institución total.

Respecto a estas reformas, Luis Eduardo Morás reflexiona *“Las ventajas que suponen para la situación de abandono pueden no ser tales. Más que una serie de medidas de ‘protección’, se constituyen en un ‘privilegio negativo’ que impondrán una imagen de ‘peligrosidad social’ a los niños abandonados-delincuentes”*. (Morás, L.E; 2012; p 69). Crecer bajo tutela del Estado, produce un signo de estigma y discriminación en la vida de los niños, niñas y adolescentes. “Los niños, los chiquilines de...”, es una construcción discursiva naturalizada e instalada a la interna del Estado y en nuestra sociedad que rige hasta hoy en día, significando que no son semejantes, sino distintos, otros que no forman parte de lo “normal”.

Ahora bien, continuando con esta misma línea argumentativa, existe en la relación Estado-Infancia, un segundo momento manifiesto hacia la década de los ‘50. La coyuntura social, económica y política de la época, propicia el cuestionamiento del modelo planteado 20 años atrás, pues el agotamiento del modelo Batllista de Estado *“providente y conciliador”* (Morás, L.E.; 2012; p 91), redefine la cuestión social y con ello, la delimitación de la denominada “población de riesgo”.

En nuestra sociedad se planteará una decadencia de valores y normas de convivencia social en todos los planos de la vida del país. Parece razonable la hipótesis que la raíz más profunda del fenómeno responde a complejas relaciones entre los valores sociales y una notoria decadencia económica y la falta de respuestas del sistema político para salir de la crisis. (Morás, L.E.; 2012; p 94)

La sociedad de la época, signada por profundos conflictos sociales y económicos, coloca al “menor” en la discusión pública, en tanto lo construye como chivo expiatorio en lo que respecta al aumento de las tensiones sociales relacionadas a la seguridad y convivencia. Para Luis Eduardo Morás (2012), a partir de algunos hechos delictivos puntuales ocurridos- que implicaron la presencia de adolescentes- sumado a una opinión pública que jerarquiza una demanda de recortes en las políticas de asistencia lleva a que la mirada filantrópica y paternal sobre la infancia se fisure y vire hacia un sentido criminalizante para los niños, niñas y adolescentes pobres. Para el autor, este momento se caracteriza por la coexistencia de dos posicionamientos políticos-sociales que se forcejean en lo que refiere al entendimiento y tratamiento de la infancia marginal. La tensión entre la postura “conservadora” y la “progresista” generan mediante el debate público, interpelaciones y reorientaciones al modelo hasta entonces vigente. Así, la línea conservadora crítica la cara “protectora” del Estado.

En este periodo se discuten todos los principios básicos que sustentaron el modelo originado en 1934; imputabilidad para los menores de 18 años, mecanismos de rehabilitación, la supuesta ‘incorregibilidad’, separación de menores de adultos en los centros de reclusión, la ineficiencia supuesta de la justicia, la posible benevolencia en las penas, las carencias del Consejo del Niño para un correcto tratamiento y evitar la fuga de los menores peligrosos. (Morás, L.E.; 2012; p 92 y 93)

Mientras que la línea progresista- vinculada principalmente a los movimientos obreros y sociales que denuncian un recorte de recursos en el Estado- reivindican una mirada sensible al problema de la infancia abandonada, intentando explicar sus comportamientos sociales como efecto de un modelo que es necesario transformar y fortalecer en sus funciones integradoras y socializantes.

Defenderán los principios básicos que animaron a los benefactores que idearon el modelo de 1934 (...). (...) Poseen una visión humanista que los llevará en varias ocasiones a denunciar como un factor del fracaso en el tratamiento resocializador, las malas condiciones locativas y carencias de todo tipo en las instituciones debido a la falta de recursos destinados al área. (Morás, L.E.; 2012; p 94)

El contexto de crisis que atraviesa el país en la década de los ‘50 hace rediscutir todo el modelo Estatal y la infancia no escapa a esto, pues la base de tal polarización ideológica se centra en dónde y cómo se destinan los recursos públicos. La arista conservadora insistirá que desde 1934 las instituciones de la infancia que en esta tesis se definen como “totales”, no son funcionales al orden social y que por el contrario son un núcleo de reproducción de inmoralidades. Invertir en “protección” es para esta parte de la sociedad, un sin sentido, pues quien pasa por estos dispositivos aprende una moralidad diferente a la imperante con la que no es posible convivir. Es más, generan malestar a la sociedad. Este discurso se va ir hegemonizando a lo largo de los años, y representa no sólo el descreimiento social de que el Estado no puede hacerse cargo de este tipo de infancia y adolescencia (la desocializada), sino que lo hace de manera ineficiente, produciendo sujetos inhabilitados para la vida social “normal”, por lo cual, lo estrictamente disciplinante (castigo) será la demanda más gruesa que habrá por parte del mundo adulto hacia la intervención estatal en infancia. Es decir, no se cuestiona la existencia de las instituciones totales para la infancia y su función social, sino que lo que se pone en tela de juicio es que no produce normalidad para la sociedad. Lo que pasa

dentro y la huella que la institucionalización deja en la vida de las personas no es objeto de interés popular y/o público en ese momento.

En 1967 se da una modificación del Concejo del Niño, incitada por las críticas negativas hacia la gestión del Estado en lo que respecta al tratamiento de la infancia pobre y/o institucionalizada. Este hecho, no es un indicador de transformación institucional y político, sino un ensayo- dentro del mismo marco- de mejorar la administración de los recursos y sus efectos. *“(...) Adquiere un enfoque más técnico, basándose en criterios que intenta contemplar los diferentes problemas jerarquizándolos sobre el criterio por edades ya usados antes. Se revisan las estructuras y se modifican (...)”*¹⁴. En concreto, se crean nuevos departamentos entre ellos Salud, Primera infancia y la Escuela de funcionarios, entre otros. Este movimiento da cuenta de la intención de reorganizar la institucionalidad y también de profesionalizarla. Sin embargo, no deja de ser una “pincelada” que aspira a retocar el mismo cuadro.

De este modo, Luis Eduardo Morás (2012) concluye su tesis con la existencia de un tercer tiempo, que lo llama “La crisis definitiva del modelo” refiriéndose con ello, a que las pretensiones sociales de salvar a la infancia desprotegida, se debilitan cada vez más, en el marco de un proceso político-social, que incluye a la última dictadura militar, el re-establecimiento de la democracia y el auge de un nuevo modelo económico global de corte neoliberal, propulsor de recortes en las políticas públicas y por ende en la reducción del Estado y sus funciones sociales, pues el neoliberalismo es -a grosso modo- la supremacía del mercado en todas las esferas de la vida social.

Es en este escenario que a partir del año 1985, el Estado uruguayo comienza a ocuparse de un cambio estructural en las instituciones y políticas de infancia y adolescencia. En 1987, se introduce al parlamento un proyecto de ley para la sustitución del vigente Consejo del Niño, el que es votado y promulgado en el 1988 y que tiene como principal característica institucional ser desconcentrado y autónomo. Lo primero implica que puede coordinar y recibir apoyo del Ministerio que lo encierra, en este caso el ministerio de Educación y cultura; lo segundo *“(...) significa que las resoluciones del Consejo no podrán ser revisadas por el Ministerio sino por razones de legalidad u oportunidad sin tener injerencia en las razones vinculadas con la naturaleza intrínseca de lo que sea materia sometida a la competencia del Consejo”*¹⁵.

Por tanto, en 1988 en nuestro país se gesta un cambio que pretende ser sistémico en relación a la gestión de la infancia y que se sostiene sobre los siguientes argumentos: ¹⁶: 1) *Se partió de la premisa exacta -aceptada por el Poder Ejecutivo- de que la actual estructura jurídica del Consejo del Niño, plasmada hace más de medio siglo en el Código del Niño en*

¹⁴www.inau.gub.uy

¹⁵ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/80267>

¹⁶ Idem 15.

función de realidades muy diversas de las del presente, no se adecua a los problemas que hoy debe enfrentar el organismo. 2) Esta comprobación, unida al reconocimiento de que la gestión del Consejo no es la más eficiente ni responde satisfactoriamente a las múltiples exigencias que le plantea el cumplimiento de sus cometidos, ha llevado a la convicción de que es menester dotar de mayor agilidad e independencia al organismo, tanto en lo administrativo como en lo financiero. 3) El funcionamiento administrativo, el ordenamiento presupuestal y el manejo financiero del Consejo del Niño, aparecen desbordados por las múltiples exigencias que a este organismo le plantea el cumplimiento de sus difíciles cometidos. Nadie parte de la premisa ingenua de que con modificar las normas o la naturaleza jurídica del mismo se van a resolver los problemas; pero existe, sí, coincidencia -y más que ello, unanimidad de pareceres- en cuanto a que es necesario darle una nueva estructura jurídica que lo dote de mayor agilidad en su funcionamiento, y de poderes jurídicos algo más amplios que los que tiene actualmente, que le dé la condición de ordenador primario de gastos y que le confiera iniciativa presupuestal con arreglo al artículo 220 de la Constitución de la República”.

En octubre de 1988 se crea la ley N° 15.977, dando origen a una nueva institucionalidad: el Instituto Nacional del Menor (I.NA.ME).

El Instituto Nacional del Menor tendrá los siguientes cometidos, además de los expresamente asignados por otras leyes: A) Asistir y proteger a los menores moral o materialmente abandonados, desde su concepción hasta la mayoría de edad; B) Realizar todas aquellas actividades que tengan por finalidad prevenir el abandono material o moral y la conducta antisocial de los menores; C) Contribuir, conjuntamente con otros organismos especializados, a la protección de los menores minusválidos, aun cuando no se hallaren en situación de abandono; D) Cooperar con los padres, tutores y educadores para procurar el mejoramiento material, intelectual y moral de los menores; E) Controlar las condiciones de trabajo de los menores, sin desmedro de las competencias del Poder Ejecutivo; F) Ejecutar las medidas de seguridad que disponga la justicia competente a efectos de lograr la rehabilitación y educación de los menores infractores; G) Apoyar la acción de las instituciones privadas sin fines de lucro y con personería jurídica que persigan similares objetivos. (Art. 2. Ley N°15.977)

La nueva forma institucional se inscribe en las siguientes argumentaciones,

La atención comienza a centrarse en las problemáticas, además de las franjas etarias, estableciendo distintos objetivos: la asistencia y la

*protección de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social; la articulación interinstitucional para la protección de los menores con discapacidad; el trabajo en conjunto con familias y educadores; la fiscalización del trabajo infantil y adolescente y la rehabilitación y educación de menores infractores*¹⁷.

Con este hito y en base a los elementos que plantea Luis Eduardo Morás (2012), se da el quiebre definitivo de aquel modelo surgido en la década del 30 que apuntalado bajo la premisa del control social, pretendía un salvataje, un rescate de los niños, niñas y adolescentes sumergidos en la marginación y desamparo del sistema. Esta readecuación del sistema de protección no frena el espiral de violencia institucional por el que transita la infancia y adolescencia atendida por el Estado, sino que por el contrario, la recrudece, pues para el autor estos cambios se dan sobre la base del recorte de recursos y el desprendimiento estatal de algunas de sus funciones, impulsadas por el advenimiento del modelo económico social neoliberal que permea todo el sistema. En síntesis, se crea una nueva estructura de atención sostenida en las nuevas lógicas del nuevo orden neoliberal: individuación, responsabilización de la familias y la continuidad del encierro como forma de “corregir” las conductas anómicas pero en condiciones cada vez más precarias y pauperizantes para quienes pasan por estos dispositivos.

No obstante, en el análisis que el autor realiza no aparece la ratificación de la C.D.N transforma el rol del Estado en relación a la infancia y su protección. Por tal, ese cuarto momento combina lo que se conoce como “achicamiento del Estado” con nuevas exigencias vinculadas a respetar , hacer cumplir y proteger los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes, pero también la devolución de la responsabilidad de velar por estos derechos a la familia. En algún punto el escenario mundial y político donde emerge la C.D.N produce una paradoja, ya que reivindica y conquista derechos para niños, niñas y adolescentes pero con modelos de Estado donde es principal garante de los mismos vuelve a ser la familia. De todas formas, la C.N.D impulsa a generar una readecuación de algunas instituciones estatales vinculadas a la infancia en pro de generar correspondencia con sus principales principios y mandatos, aunque esto quede en plano nominal y no práctico.

El debate respecto del papel del Estado ante la crisis del modelo de Bienestar, el pasaje de políticas de vocación universal a políticas sociales privatizadas, la transferencia de servicios y funciones a la

¹⁷www.inau.gub.uy

sociedad civil organizada, constituyen el escenario en el que se desarrollan las políticas de infancia en ese período. Se advierte cierta inconsistencia entre el marco doctrinario y las líneas de políticas sociales dispuestas: en tanto se reconoce al niño como ciudadano, todos los derechos para todos los niños en el marco de una política de Estado, y a las familias el derecho a ser protegidas, se repliega el Estado y se transfiere esta responsabilidad a la familia y a la sociedad civil organizada. (García. S; 2008).

Este desafío hacia el Estado producido por el cruce de, nuevos deberes respecto a la protección, defensa y cumplimiento de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes y una reducción de lo que Robert Castel denomina como *Estado Social*¹⁸, debe contemplar un elemento central: la reivindicación que la C.D.N realiza sobre un derecho y concepto en particular, el derecho a vivir en familia y la institucionalización de los sujetos como último recurso frente a las situaciones de desprotección y/o vulneración de derechos.

En el marco de la presentación del informe elaborado por el Estado Uruguayo para el Comité de los Derechos del Niño de O.N.U presentado en Ginebra en Octubre de 1996, los miembros del mismo realizan señalamientos duros en relación a la situación jurídica y social de la infancia y adolescencia en el país, donde incitan al Estado parte (Uruguay) a ejecutar cambios estructurales. En este sentido, el punto n° 83 del Acta Resumida n° 327va sesión, (que sintetiza el examen de los informes entregados por el país como una de sus obligaciones con el sistema internacional de Derechos Humanos), explicita de forma contundente,

Pese a esos aspectos positivos, sin embargo, sigue habiendo algunos motivos de preocupación para el Comité. En primer lugar, es preciso dar prioridad a la aprobación del nuevo Código del Niño. Ese proceso debe coincidir con la reforma de toda la legislación contraria al espíritu de la Convención y con la promulgación de nuevas leyes en los campos todavía no regulados, como la adopción internacional y el reconocimiento de la tortura como delito. En segundo lugar, es importante que haya una coordinación efectiva, tanto horizontal como verticalmente, entre todos los departamentos interesados del

¹⁸“En el entendido de una construcción histórica consolidada a mediados del siglo pasado, en el mundo desarrollado y que de acuerdo a Castel (1997, 2009) estructura un sistema de garantías legales gracias a los cuales la seguridad dejaba de depender exclusivamente de la propiedad, lo que se realiza a través de un doble mecanismo. Por un lado, asociando protecciones y derechos a la condición del propio trabajador y por el otro a través de la propiedad social que permite el acceso a bienes y servicios colectivos que no obedecen a la lógica del mercado”. (Baráibar. X; 2015, p.32)

Gobierno así como una interacción con las autoridades municipales a fin de reforzar su capacidad de atender a las necesidades de las familias. Las actividades en favor de los niños deben tener mayor prioridad a la hora de asignar recursos nacionales, en especial la atención a los más necesitados a fin de evitar que se perpetúe la pobreza. Debe gastarse más dinero en la educación y la salud. Hay que procurar especialmente establecer indicadores que reflejen problemas ocultos como el abuso de los niños, la prostitución infantil y el tráfico ilícito de niños.

Y en el punto n° 85 se hace referencia concreta a la situación de la institucionalización, “(...) *Se necesitan medidas especiales para apoyar a las familias con el fin de evitar que abandonen a los hijos y que éstos tengan luego que ser internados en instituciones*”. (O.N.U; 1996)

Es por este empuje del sistema internacional de Derechos Humanos que hacia fines de los '90 y principios de los 2000, la desinternación comienza a ser un nuevo mandato o demanda para el Estado uruguayo. ¿Pero en qué se funda realmente la necesidad de este cambio sistémico en relación a la normativa e institucionalidad de la infancia en todas sus dimensiones, pero específicamente en la situación de internación?

Tanto a nivel internacional como nacional, los estudios sobre infancias institucionalizadas arrojan datos y reflexiones preocupantes.

Las creencias de la sociedad, la cultura institucional y las prácticas profesionales operan a contracorriente del derecho a vivir en familia. Lo dramático para cientos de niños y adolescentes, tras vivir la experiencia de la vulneración en su contexto familiar cercano, es que para protegerlos se los exponga a prácticas que reeditan esa vulneración, cuando se supone que se los está cuidando. (UNICEF; 2017; pág 18.)

Como se planteó en el marco teórico de esta tesis, los dispositivos que tienen por origen y como modelo a la estructura del Orfanato y que han sido usados históricamente para la internación/protección de niños, niñas y adolescentes, son un campo sensible para el despliegue de la violencia ejercida por el Estado o violencia institucional, en tanto su fin es la normalización, vigilancia y disciplinamiento mediante el encierro, identificándose el castigo y la tortura como una de las prácticas constatada y sostenida de trato y tratamiento frente a los sujetos.

La atención en muchos casos tiene un carácter despersonalizado con

situaciones de convivencia violenta; además, los períodos de internación no tienen un plazo determinado, o en el mejor de los casos, duplican o triplican el necesario. Es común que los niños se hagan adultos dentro de la casa hogar, de esta manera, la institucionalización representa un obstáculo al desarrollo y a su integración social posterior, principalmente por las frecuentes dificultades en recibir un trato personalizado y la ruptura de sus vínculos con los espacios normales para su desarrollo, su familia y la comunidad (Ibañez, A y otros; s/a).

En esta misma línea, las autoras arriba citadas, enfatizan que la institucionalización produce daños a todo nivel que afectan directamente el desarrollo de los niños, las niñas y los adolescentes. Esto a grandes rasgos, estaría explicado por el daño que genera, en principio, la separación de la familia de origen y por la dinámica misma del Orfanato, Centro de Protección, Hogar, o la nominación que tome en cada tiempo y en cada Estado. Ausencia de figuras estables adultas para el cuidado, en tanto los/as cuidadores/as rotan por turnos, falta de afecto, de contención emocional, aislamiento y poca estimulación externa o ambiental son los pilares de la crianza en un institución total infantil. pero además, las autoras visibilizan otra dimensión de daño y es la vulneración de los Derechos Humanos que se produce en los procesos de institucionalización.

Específicamente en América Latina se debe poner especial énfasis alrededor de la situación de los niños institucionalizados, los testimonios de expertos acusan la vulneración del derecho a la libertad, el derecho a la expresión y participación, el derecho a la intimidad, el derecho a la educación, entre otros y se describe a los niños institucionalizados como afectados por un sentimiento profundo de soledad, sentimientos de incompreensión, aislamiento de la sociedad, desarraigo, incertidumbre frente a su futuro al no saber quién los va a apoyar, proteger y/o acompañar; sentimientos de rechazo y baja autoestima (Ibañez. A y otras; s/a).

En sintonía con estas ideas, Carmen Rodríguez en su libro “Lo insoportable en la instituciones de protección a la infancia” (Rodríguez. C; 2016; p 29) dice,

Las instituciones de infancia son un asunto de preocupación en diversos países de la región, y lo son porque es sabido a través de diversas constataciones que a pesar de los discursos de la protección

de la infancia, existe lo que nosotros hemos llamado circuitos de la desprotección en las instituciones de protección.

En su tesis, la autora analiza sobre el sufrimiento provocado y vivido en las instituciones creadas por el Estado para proteger a la infancia y adolescencia vulnerada. Y aquí, emerge la paradoja de la que se hablaba anteriormente respecto a la defensa, cumplimiento y protección de los Derechos Humanos. Según su posicionamiento teórico, la institucionalidad protectora del Estado, produce violencias insoportables para los/as que allí residen. Ella nuclea el contenido de toda la violencia institucional desplegada en una idea: las instituciones de protección producen un *no sostén* y *crueledad excesiva* para los sujetos.

La noción de no sostén se apoya en la descripción que se dio adelante; está vinculada a la práctica institucional y su dinámica, donde la inexistencia de un mundo adulto y específicamente de una figura que brinde una referencia para la producción del yo, es dispersa, distorsionada y cambiante. A esto Carmen Rodríguez, añade,

Decimos entonces, que lo que entendemos como crueldad excesiva, proviene del ambiente, se torna insoportable en tanto produce efectos traumáticos, que hay que adjudicárselos al mundo externo, a la relación entre engendrados y engendrados, y a la relación entre grandes y chicos que dejan ver ciertas formas de odio hacia los niños.
(Rodríguez. C; 2016; p 120).

La tensión propiciada por una estructura social, cultural y política adulto-céntrica, que deja a los niños, niñas y adolescentes como ciudadanos/as de clase B por la sociedad moderna, tratandolos como objetos, no es ajena a las instituciones de protección ni se disuelve con el discurso y los mandatos de la C.D.N, es más, en estos marcos institucionales parece potenciarse.

Cuando nosotros buscamos volver visible, que los materiales de esta investigación nos han mostrado que a estos niños no se los soporta, es porque encontramos que en ocasiones lejos de impedirse, se ha puesto en marcha una venganza (...). (...) Así, no pocos niños y adolescentes en la institución de protección pueden estar bajo rejas, pueden ser golpeados, también pueden ser abusados, pueden ser mordidos por ratas, pero también pueden ser sistemáticamente derivados, pueden no ser recibidos, pueden ser desconocidos pueden ser maltratados y también tratados mal (...). (Rodríguez. C; 2016; p 144 y 149)

En resumen y en concreto, los efectos de la institucionalización o internación- como se la conoce comúnmente en el campo de las instituciones de infancia- son contradictorios con los mandatos y cometidos de protección y cuidado evidenciando los límites entre los cuales se matiza el abordaje que de la cuestión social que puede hacer el Estado capitalista.

En base a esto y de forma de sintonizar los planteos internacionales en Derechos Humanos con los nacionales, el Estado Uruguayo realiza un tercer intento de transformación político-institucional, con el que nace en el año 2004, el Código de la Niñez y Adolescencia y el actual Instituto de de la niñez y adolescencia (I.N.A.U). Ambos, simbolizan la llegada del paradigma de la “Protección Integral a la infancia” al sistema estatal y social uruguayo.

Con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 2005, cambia la concepción jurídica con respecto a la infancia y el INAME pasa a denominarse Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). La Institución, de acuerdo a la Ley 17.866, está vinculada al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Desde ese entonces, la misión de INAU -que cumple esta década más de 80 años de existencia- es promover, proteger y/o restituir los Derechos de niños, niñas y adolescentes, y garantizar el ejercicio efectivo de su ciudadanía a través de distintas instancias de participación. A su vez, los nuevos modelos de atención están diseñados para promover la diversificación de propuestas, la descentralización y la articulación interinstitucional. En la actualidad, la Institución ofrece cobertura para más de 120.000 niños a nivel país¹⁹

Es cierto, que el discurso institucional y político se torna más próximo a las formulaciones de la C.D.N y que el C.N.A- como instrumento jurídico para la protección- representa un salto cualitativo en cuanto a garantía de Derechos Humanos para niños, niñas y adolescentes. Pero, ¿alcanza con esto para cambiar un modelo, un modo de funcionamiento del Estado y sus instituciones que perduró 70 años de manera casi inmodificada?. Luis Pedernera afirma, “(...) Fueron solo cambios en la nomenclatura de esta institución porque las funciones matricadas en la etapa tutelar que dieron forma al Concejo del Niño siguen siendo objeto privilegiado de atención en esta institución: los niños pobres, abandonados y delincuentes”. (Morás. L.E. Pedernera. L; 2012; p 33). Esta idea, se conecta con aquella que

¹⁹www.inau.gub.uy

proporciona Emilio García Méndez sobre el “Paradigma de la Ambivalencia” en las políticas e instituciones de infancia. Es decir, se realizaron adecuaciones o adaptaciones de lo que el sistema internacional de Derechos Humanos señala como lo políticamente correcto, pero en la bases y cotidianeidad de la relación Estado-Derechos Humanos-Infancia, Uruguay dio continuidad a un sistema de protección tutelar- sostenido en la vigilancia y el control social- y enmarcado en un discurso de construcción de ciudadanía para la infancia. Y ahí, la ambivalencia, la que se evidencia con que ya no se encierra o institucionaliza a menores, sino a sujetos de derechos, pero el molde, sigue siendo el del 1934, con algunos nuevos ingredientes proporcionados por el “Paradigma de la Protección Integral”.

Tal es así, que en el año 2015 el Comité de los Derechos del Niño de O.N.U vuelve a realizar una serie de observaciones vinculadas a la adherencia del nuevo paradigma a las instituciones del Estado uruguayo.

La observación n° 8 dispone,

El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias para garantizar la plena aplicabilidad de la Convención en el ordenamiento jurídico interno e incluya en su próximo informe periódico información sobre los casos concretos en que los tribunales nacionales hayan aplicado directamente la Convención. El Comité insta al Estado parte a que lleve a cabo actividades de sensibilización sobre el contenido de la Convención, en particular entre los jueces, los abogados y los agentes del orden, así como entre los miembros de la Asamblea General del Uruguay y otros actores encargados de la aplicación de la Convención. (O.N.U. CRC/C/URY/CO/3-5)

La misma expresa la preocupación o deja entrever cierto desconocimiento por parte del sistema de justicia uruguayo respecto a los articulados de la C.D.N, lo que afecta directamente en la garantía de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, en el punto n° 37 hace referencia explícita a la institucionalización y manifiesta,

Si bien acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para ofrecer modalidades alternativas de cuidado basadas en la familia y la comunidad a los niños privados de un entorno familiar, el Comité sigue preocupado por el gran número de niños que viven en instituciones y por el hecho de que los hermanos no sean confiados a la misma institución. Pese a las medidas adoptadas para la

desinstitucionalización y la reunificación de esos niños con sus familias biológicas, el Comité sigue preocupado por la escasa repercusión de tales medidas. El Comité también observa con preocupación la falta de un mecanismo adecuado para supervisar el acogimiento de los niños en hogares de guarda y su asignación a instituciones. (ONU. CRC/C/URY/CO/3-5)

Los últimos datos oficiales ofrecidos por I.N.A.U²⁰ en el año 2017, muestran que existen un total de 6.990 niños/as y adolescentes institucionalizados/as sobre un total de 140.478 atendidos/as en sus diversas y múltiples modalidades. A su vez, el Comité de los Derechos del Niño en su informe 2018, concluye que *“El crecimiento de la tasa de niñas, niños y adolescentes internados por protección de 409/100.000 en 2012 a 567/100.000 en 2018 resulta preocupante, ya que se han tomado un conjunto de medidas de política pública tendiente a reconfigurar el sistema de protección especial. Ello es especialmente grave con las adolescentes mujeres de 13 a 17 años donde la tasa se eleva a 794/100.000”*. (Comité de los derechos del niño/a; 2018; p 112). Para Uruguay, ese indicador llama especialmente la atención, ya que el mismo se enmarca en años de gobierno progresista, donde el abordaje a la cuestión social desde la políticas públicas fue mayor, lo que señala una contradicción y deja abiertas preguntas sobre los factores que operan que este fenómeno se produzca en este tipo de escenario social y político.

En definitiva, los números aquí provistos arrojan que la tasa de institucionalización es alta y continuó creciendo a pesar de las observaciones y recomendaciones formuladas por O.N.U en 2015. ¿Qué muestra este indicador? En principio una incapacidad del sistema de protección para transformar la política pública y romper con el modelo de encierro que, como ya se mencionó, genera daños irreversibles en la vida de los sujetos y atenta contra sus Derechos Humanos. La institución total impera como respuesta para la infancia y adolescencia vulnerada y/o desprotegida hasta nuestros días, por lo que este cambio cultural, político e institucional sigue siendo un debe a la interna del Estado Uruguayo.

Ahora bien, para entender con claridad el nudo que genera la tensión entre los paradigmas tutelar y protección integral o el paradigma de la ambivalencia como refiere Emilio García Méndez, se hace necesario describir cómo funciona hoy materialmente el sistema de protección de I.N.A.U. Al igual que hace 90 años se divide en Centros de Protección, es decir, lo que en otros tiempos se denominaba albergue, hogar, colonia, etc. Este, al igual que los anteriores se rige por una dinámica de Orfanato y por tanto de institución total: conviven

²⁰www.inau.gub.uy/inauencifras

determinada cantidad de niños/as y adolescentes que se encuentran privados de los cuidados familiares, ingresan por disposición judicial, y son atendidos/as mediante rutinas configuradas en un “proyecto de centro” definido por la dirección de turno. Asimismo, se encuentran a cargo de educadores/as- rol que viene a sustituir el cuidador/a pero que sustancialmente no es diferente a éste- y se diseña una estrategia de intervención social para su inserción social o socialización. El objeto de la acción estatal sigue siendo el misma que en la década del ‘30 y por ende tutelar, a diferencia que ahora se le agrega el plus de la re-vinculación familiar, elemento aportado por la C.D.N y C.N.A, donde se muestra la cara de la protección integral en el despliegue del Estado. Se puede decir entonces que coexisten ambas lógicas en las instituciones de protección para la infancia y adolescencia de hoy.

Estos centros-en Montevideo-dependen de una División llamada “Protección 24 hs”(la que a su vez depende de la Subdirección Programática y ésta del Directorio) , mientras que en el interior del país, se refieren a las autoridades departamentales de I.N.A.U. Algunos de estos centros son gestionados por el propio I.N.A.U, mientras que existen otros que son administrados por organizaciones de la sociedad civil, es decir, que se terceriza la responsabilidad del cuidado. No obstante, esta no es la única forma de institucionalización que I.N.A.U sostiene hoy en día, pues también implementa acciones de cuidado alternativo mediante algunos programas específicos. Sin embargo, es relevante resaltar que estas últimas si bien, son las esperadas por el sistema internacional de Derechos Humanos, son las que menos se aplican en nuestro país.

En suma, el encierro y la institución total siguen siendo el eje central de las políticas de protección para niños/as y adolescentes vulnerados/as en sus contextos de origen. La raíz del sistema no ha cambiado, por lo que desde hace casi 100 años germina efectos similares en la trayectoria de vida de sus atendidos/as.

¿Cómo puede transformarse un sistema de protección a la infancia y sus prácticas institucionales tan arraigado a las lógicas disciplinantes y normalizantes de los inicios de la sociedad moderna uruguaya?

La mirada internacional ha generado consecuencias en este sentido, pues le refleja al país sus falencias y le sugiere rutas a seguir, pero su solo accionar no ha sido suficiente para la modificación estructural en términos sistémicos. No obstante, entre sus observaciones y recomendaciones ha promovido el surgimiento de un actor clave para la incidencia en la protección de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes atendidos por el Estado. Así, en el informe que el Comité de los Derechos del Niño de O.N.U elabora para Uruguay en el año 2015, coloca en el punto n° 18, lo siguiente:

A la luz de su observación general N° 2 (2002) sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la

promoción y protección de los derechos del niño, el Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas encaminadas a dotar a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros, incluido personal especializado en los derechos del niño, a fin de asegurar el cumplimiento eficaz de su mandato, así como el funcionamiento adecuado del mecanismo de denuncia establecido en el marco de este. El Comité también recomienda al Estado parte que tome todas las medidas necesarias para concienciar a los niños acerca de la existencia de esta institución, así como del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, una vez que haya sido ratificado oficialmente. (O.N.U. CRC/C/URY/CO/3-5)

De este modo, se hace hincapié en la figura de la INDDHH y en el Ombudsman como actores necesarios e importantes en un sistema de protección de carácter responsable con las obligaciones asumidas y democrático en tanto, es un observador del Estado hacia el Estado y sus prácticas.

En este sentido, es de orden describir y explicar a la INDDHH como un actor de relevancia en la protección de los Derechos Humanos en Uruguay.

2.2 La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y el Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura.

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), es una de las instituciones más recientes en nuestro país en lo que respecta a esta temática. Su importancia y existencia es vital para promover y garantizar no sólo los Derechos Humanos de la ciudadanía sino el funcionamiento de un sistema institucional democrático, de un país que reconoce los Derechos Fundamentales en su carta magna y en los diferentes tratados y convenciones ratificadas. Su proceso en relación a su génesis, formación e instalación, inicia en la reapertura democrática, pero se concreta en papel en el año 2008 y materialmente en 2012. Es decir, transcurrieron 4 años entre la promulgación y aprobación de la ley que le da vida y su concreción como institución “real”. Si bien, existen indicios de que a nivel país, desde el año 1985 hubo acuerdo partidario respecto a su surgimiento, pasaron más de 2 décadas para incluirla dentro del aparato del Estado. No es objeto de este trabajo analizar los factores que pudiesen haber retrasado su instauración, pero sí mirar este tiempo como un indicador. ¿De qué? Pues que más allá de los actores de la gobernanza de turno, establecer una institucionalidad de estas características- que jerarquiza y da relevancia al tema dentro de la estructura del Estado- implicó un no lugar institucional para los Derechos Humanos por un largo periodo de tiempo en un escenario signado por la dictadura militar, donde los límites del ejercicio del poder se esfumaron y se ultrajaron los principios fundamentales de la condición ciudadana: la libertad, la igualdad y la defensa de la vida. Es más, tal vez la coyuntura post dictadura, hizo parcializar el abordaje en el campo de los Derechos Humanos al Estado uruguayo, en tanto las intervenciones estatales desplegadas en este campo fueron asociadas mayoritariamente- hasta el nacimiento de la INDDHH- a los efectos de la existencia de un gobierno de facto. Esto, trajo una pérdida en relación a una mirada más global e integral de los Derechos Humanos en el marco del Estado y sus instituciones.

En las últimas décadas del siglo XX se produjo a nivel latinoamericano un conjunto de procesos políticos y sociales, tales como la completa redemocratización de los países sudamericanos, la concreción de los acuerdos de paz en Centroamérica y la ofensiva de las corrientes neoliberal (en lo económico) y neoconservadora (en lo político), que vinieron acompañados de la reconceptualización de los derechos humanos y la democracia, a la luz del reconocimiento normativo de nuevos sujetos y la identificación e incorporación de de problemáticas sociales antes inexistentes en las agendas y programas de gobierno

(Gundel, 2002). El concepto de derechos humanos en la región estuvo inicialmente orientado hacia la imposición de límites y obligaciones (libertades negativas) a los Estados a favor de evitar la reedición de las violaciones sistemáticas ocurridas en la década de los setenta y los ochenta. Más reciente el desarrollo del derecho interamericano (y universal) propendió a reconocer no sólo lo que el Estado debe abstenerse de realizar, sino también aquello que está obligado a hacer (libertades positivas) en aras de permitir la plena realización de los derechos. (Abramovich, 2006). Sin embargo las brechas sociales que marcan la desigualdad y la exclusión han impedido el ejercicio pleno de los derechos humanos por el conjunto de la población y en especial por los sectores más pobres (Mercado. C y Valente X; 2010).

En este sentido y pensando a los Derechos Humanos como un concepto transversal a toda la institucionalidad del Estado, se puede considerar que desde la década de los '80 hasta el momento de la formalización de la INDDHH, el Estado uruguayo "retaceó" en algunos espacios el tema pero no lo institucionalizó de forma que pudiera observarse en la totalidad de sus prácticas.

Desde 1985 se han sucedido, desde diversos sectores políticos, propuestas para establecer la figura del "Defensor del Pueblo" como un organismo de competencia nacional para la protección del ciudadano frente a la estructura estatal, orientado básicamente a controlar los abusos de la burocracia en la relación "administración pública-administrado". Si bien ninguno de dichos proyectos resultó aprobado, sí se han sancionado normativas que incorporan órganos de alcance sectorial restringidos a la protección de los derechos de las personas privadas de libertad y al contralor de la gestión municipal: Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario y Defensor del Vecino en Montevideo. (XLVIa. Legislatura. Comisión de Derechos Humanos. Carpeta n° 3002 de 2008. R.O.U)

En base a estas argumentaciones presentadas en el proyecto de ley de creación de la INDDHH, es posible reflexionar que el Estado es totalizante donde decide serlo, pues en este campo no tuvo control casi hasta nuestros días, ya que en la región, Uruguay mantenía un atraso considerable en los que respecta a la conformación y articulación de un sistema institucional nacional en Derechos Humanos, ya que junto a Brasil y Chile era uno de los países que no lograba disponer de este actor, el que es clave en términos de fortalecimiento de los procesos de ciudadanía.

Ahora bien, para comprender de manera amplia la relevancia de esta institucionalidad en materia de Derechos Humanos en Uruguay, así como su elección para esta investigación, es necesario ahora adentrarse en su conceptualización, forma, funcionalidad, cometidos y obligaciones.

En el marco del sistema internacional de Derechos Humanos, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos son una de las piedras angulares para la promoción, defensa y protección de los Derechos Humanos, siendo un nexo entre los Estados y dicho sistema. Asimismo, es un canal entre la ciudadanía y el Estado para poner en evidencia y denunciar prácticas lascivas a los Derechos Humanos de las personas en particular y sujetos colectivos.

El impulso primario para su creación proviene de Naciones Unidas, y es una de las formas- entre otras- de comprometer a los Estados de hacerse cargo de las obligaciones vinculadas a respetar, proteger y hacer cumplir los estándares planteados de Derechos Humanos tanto a nivel internacional como nacional. Sobre esto, una Institución Nacional de Derechos Humanos es definida por Naciones Unidas como,

(...) órganos estatales con un mandato constitucional o legislativo de proteger o promover los derechos humanos. Forman parte del aparato del Estado y es el Estado el que las financia". (...) son entidades singulares que no se parecen a otras partes del gobierno; no están bajo la autoridad directa del poder ejecutivo, del poder legislativo, ni del poder judicial aunque, por regla general, responden directa o indirectamente al poder legislativo. se mantienen a una distancia prudencial del gobierno y sin embargo, es este el que se ocupa de su financiación de forma principal o exclusiva. (...). Al mismo tiempo, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, se ven a menudo en la obligación de criticar las acciones de los mismos gobiernos que las han creado y financiado, lo que resulta sorprendente, si se piensa que los Estados son frecuentemente el blanco de las denuncias en materia de derechos humanos (O.N.U; 2010; p 15).

El marco normativo y reglamentario que les da vida a nivel global y que regula su funcionamiento son los denominados “Principios de París” de 1991, pero en algunos países- como los nórdicos europeos- este actor existe en la estructura del Estado desde hace siglos. *“Hoy en día, los Principios de París, son una forma generalmente aceptada de poner a prueba la legitimidad y credibilidad de una institución y han pasado a formar parte del vocabulario de derechos humanos”.* (O.N.U; 2015; p 9). A partir de su materialización, la fuerza que toman las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, como una institución necesaria en la estructura de un Estado democrático y de Derecho, es decisiva para la consolidación de los sistemas democráticos.

La funcionalidad de estos Principios es reunir y formalizar las condiciones mínimas que deben cumplir las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos para que sean consideradas legítimas.

Una institución nacional de derechos humanos en conformidad con los Principios de París es aquella que tiene una amplia responsabilidad para con la promoción y protección de los derechos humanos y puede actuar con independencia del gobierno, incluso en la formación de opiniones y la adopción de decisiones en aquellas materias de derechos humanos que queden dentro de su ámbito de competencias y en la divulgación de esas opiniones y decisiones. (resolución 48/134 de la Asamblea General de O.N.U)

Ahora bien, existe un aspecto importante a señalar y es que si bien se ha consensuado denominar este tipo de institucionalidad como “Institución Nacional de Derechos Humanos” y así se nombran en los Principios de París, se dan acepciones en relación a la región donde se inscriban, la tradición jurídica de cada país y sus costumbres. Por ello, también se pueden encontrar las siguientes designaciones para el mismo formato institucional: protector de los derechos civiles, comisionado, comisión de Derechos Humanos, Instituto o Centro de Derechos Humanos, Ombudsman, Ombudsman parlamentario o comisionado para los Derechos Humanos, defensor/protector del pueblo, defensor parlamentario. (O.N.U; 2010; p 16).

En todos los casos se le asignan y representan en el Estado las siguientes funciones (O.N.U; 2010; p 24) :

- 1) *La promoción de los derechos humanos*, es decir, la creación de una cultura nacional de derechos humanos en la que puedan florecer la tolerancia, la igualdad y el respeto mutuo. Las funciones de las INDH se derivarán siempre de las leyes por las que se crearon, su mandato constitucional, o ambos.
- 2) *La protección de los derechos humanos*, es decir, la prestación de ayuda para detectar e investigar abusos de los derechos humanos, llevar ante la justicia a quienes cometan violaciones de esos derechos y proporcionar recursos y reparación a las víctimas. Las INDH deberían tener un mandato, establecido en un texto legislativo, para realizar esas funciones y emitir opiniones, formular recomendaciones o incluso exigir reparación ante los tribunales. En todos los casos debería hacerse referencia a las leyes fundacionales de las INDH.
- 3) *Asesoramiento a los gobiernos y los parlamentos*: En los Principios de París se establece que las INDH pueden prestar asesoramiento cuando se les solicite o por propia iniciativa “actuando de oficio”. Han de tener libertad para hacer público su asesoramiento sin coacción y con la inmunidad apropiada. Ese asesoramiento constituye una fuente vital y actualizada de información jurídica y normativa con respecto a una variedad de cuestiones relacionadas con los derechos humanos. Las INDH pueden fomentar el diálogo y facilitar la cooperación con los gobiernos y los parlamentos: se trata de elementos de gran importancia a la hora de crear una cultura sólida de derechos humanos en el país.
- 4) *Cooperación y coordinación*: deberán compartir e intercambiar información con instituciones que también trabajen en el campo de los Derechos Humanos: la sociedad civil, otras autoridades nacionales, con el sistema internacional de Derechos Humanos, con otras Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y órganos regionales.
- 5) *Protección y promoción de los Derechos de los grupos específicos, minorías o población vulnerable*.

Visto ya los rasgos generales planteados por O.N.U respecto a la descripción de una Institución Nacional de Derechos Humanos, se hace necesario adentrarse en el caso uruguayo y conocer sus particularidades.

En el año 2008, se debate en el parlamento uruguayo el proyecto de ley presentado por la Comisión de Derechos Humanos de dicho órgano, para la creación de una Institución Nacional de Derechos Humanos (XLVIa. Legislatura. Comisión de Derechos Humanos. Carpeta n° 3002 de 2008. R.O.U), donde se enfatiza en,

(...) la razón de la existencia de esta Institución Nacional de Derechos Humanos es la defensa, promoción y protección -en toda su extensión-

de los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la República y el derecho internacional, desde una institución estatal independiente. La aprobación del presente proyecto de ley será un paso trascendente en la construcción de una cultura integral de los derechos humanos en el Uruguay. (XLVIa. Legislatura. Comisión de Derechos Humanos. Carpeta n° 3002 de 2008. ROU)

Y agrega,

La Institución Nacional de Derechos Humanos no sustituye ni desplaza las competencias originales de los diversos Poderes del Estado. En ningún caso la Institución Nacional de Derechos Humanos ejercerá función jurisdiccional ni tendrá facultades para revocar actos administrativos; no desempeñará funciones ejecutivas, ni legislativas. Sus cometidos se acotarían a sugerir medios correctivos, efectuar recomendaciones no vinculantes e intervenir en denuncias por violaciones a los derechos humanos, sin interferir con las funciones jurisdiccionales, ejecutivas o legislativas que a los respectivos Poderes correspondan (XLVIa. Legislatura. Comisión de Derechos Humanos. Carpeta n° 3002 de 2008. R.O.U)

Bajo estas argumentaciones en diciembre de 2008, se promulga la ley n° 18.446 (VER ANEXO I) que da vida y cuerpo a la INDDHH a fin de promover y proteger todos los Derechos Humanos plasmados en la Constitución de la República, por medio de recomendaciones que no anulan actos administrativos o jurídicos. La misma consta de 83 artículos que se organizan en los siguientes capítulos: Creación, Competencia, Procedimiento de Denuncias, Facultades, Estructura de la INDDHH, Funcionamiento, Presupuesto y Disposiciones Transitorias y Especiales.

Sobre este articulado, hay dos puntos que son de especial interés para este trabajo. El primero de ellos, se relaciona con el último artículo de la ley donde se menciona su responsabilidad en relación a la aplicación del Protocolo Facultativo De la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes conocido como O.P.C.A.T y ratificado por Uruguay y la puesta en marcha de un Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura (M.N.P).

La INDDHH llevará a cabo, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las funciones del mecanismo nacional de

prevención al que se refiere el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Tratado Internacional del que la República es parte. A tal efecto, la INDDHH deberá cumplir con las exigencias que, para el mecanismo nacional, prevé el mencionado Protocolo dentro de sus competencias y atribuciones. (Art. n° 83. Ley n° 18.446)

Asimismo, el OPTAC establece que el M.N.P tiene por objeto ,

(...) un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.(INDDHH; 2017; p 12)

El M.N.P es un instrumento concreto que ofrece el O.P.C.A.T a los Estados, en pro de la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que se encuentren en lugares de encierro, es decir, instituciones totales, considerados escenarios con proclives a la vulneración de derechos mediante el ejercicio de la violencia institucional.

La herramienta MNP, otorgada por el O.P.C.A.T a los Estados, porta un potencial invaluable para promover cambios radicales en la cultura del encierro institucional y para prevenir y combatir los actos que representan, estimulan, o permiten la tortura y otros malos tratos, así como aquellos que perpetúan la impunidad en todas o algunas de sus formas. (INDDHH; 2017; p 12).

Sus competencias están expuestas en la ley de creación de la INDDHH y son las siguientes:

- 1) Efectuar, con o sin previo aviso, visitas de inspección a cualquier lugar o sector de actividad de los organismos y entidades objeto de su competencia, pudiendo concurrir con peritos, asesores o con quien estime del caso, estando habilitada a registrar la inspección o visita por los medios y con los soportes tecnológicos que estime pertinentes.*
- 2) Ingresar, con o sin previo aviso a los lugares de detención, hospitales, establecimientos militares y cualquier otro establecimiento en que existan personas privadas de libertad o en*

régimen de internación.

- 3) *Entrevistarse con cualquier autoridad, pedir informes, examinar expedientes, archivos y todo tipo de documento, realizar interrogatorios o cualquier otro procedimiento razonable, todo ello sin sujeción a las normas de procedimiento que rigen la producción de la prueba siempre que no afecte los derechos esenciales de las personas.*
- 4) *Entrevistarse con cualquier persona y solicitarle el aporte de informes o documentación que fuere necesaria para dilucidar el asunto en el cual intervenga y realizar todas las demás acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos. (Art.35. Ley 18.446).*

Pero, ¿que se entiende por tortura y otros tratos o penas crueles y degradantes o inhumanos?. En principio se puede englobar todos estos términos en una conceptualización más amplia basada en el pensamiento Foucaultiano y es la del *castigo disciplinario que “(...) tiene por función reducir las desviaciones. Debe ser esencialmente correctivo.(...)(...) tanto que el efecto correctivo que se espera no pasa sino de una manera accesoria por la expiación y el arrepentimiento; se obtiene directamente por el mecanismo de un encauzamiento de una conducta. Castigar es ejercitar”* (Foucault; 2001; p 184-185).

El castigo pasa a ser lo legítimo en la sociedad moderna no así, la tortura, ni la pena o trato cruel o degradante, en la soceidad moderna esas prpactocas- en la teoria- se dejan afuera del Estado.

En lo que referido a lo teórico, es interesante apoyarse en las ideas de Byung-Chul Han,

Los griegos denominaban a la tortura ‘váykai’, significa ‘necesario’ o ‘indispensable’. La tortura se entendía y se aceptaba como un destino o una ley natural (váykn) (...). (...) es una sociedad sangrienta, distinta a la sociedad moderna, que es una sociedad del alma. Aquí, los conflictos se resuelven directamente con el uso de la violencia, es decir se eliminan de golpe. El alma no se encierra en un monólogo mortificador. En la modernidad, la violencia toma una forma psíquica, psíquica lógica, interior. Adopta formas de interioridad psíquica. Las energías destructivas no son objeto de una descarga afectiva inmediata sino que se elaboran psíquicamente. (Byung-Chul Han; 2018; p 15)

Por su parte Foucault agrega,

A fines del siglo XVIII la tortura habría de ser denunciada como resto de las barbaries de otra edad: muestra de un salvajismo que se denuncia como gótico. Ciertamente que es la práctica de la tortura tiene orígenes lejanos: la inquisición indudablemente, e incluso sin duda, más allá los suplicios de los esclavos. Pero no figura en el derecho clásico como un rastro o una mancha. (Foucault; M; 2001; p 45)

En la modernidad, la violencia oficia de sostén del castigo disciplinario y es más pudorosa, ya no se permite que sea visible, tiene un sesgo de invisibilidad y sofisticación mediante estrategias basadas en una microfísica de poder, las que se configuran como parte de la genealogía de la sociedad moderna y su "alma". Por eso, Byung-Chul Han habla que el sujeto de la sociedad moderna, es el sujeto "del deber" (2018; 47) e internaliza eso como mandato. Desvirtuar, desviarse, no mantener en el "mundo interior individual" éste, implica el uso del castigo, donde aparece el Estado con su poder normalizante y en donde en algunos terrenos, como las instituciones totales, llega a revalsar sus límites, manifestándose en prácticas de tortura o tratos crueles, degradantes e inhumanos, que atraviesan el cuerpo y el psiquismo humano.

En conclusión, los Derechos Humanos son "el dique de contención" al ejercicio del castigo mediante la tortura o penas inhumanas en los espacios de encierro que aún mantiene nuestra sociedad para el abordaje de varios problemas, como son la salud mental, el delito así como la vulnerabilidad familiar y la situación de niños, niñas y adolescentes que quedan sin referencia adulta, abandonados/as, o son retirados de grupos de familiares por múltiples factores y necesitan protección del Estado y transitan hacia instituciones totales y disciplinantes, donde se toparán con este tipo de prácticas, históricas en la humanidad, pero reguladas-institucionalizadas por la modernidad. Una dicotomía que los acuerdos o tratados en Derechos Humanos intentan subsidiar.

En el corazón de todos los sistemas disciplinarios funciona un pequeño mecanismo penal. Beneficia de cierto privilegio de justicia, con sus propias leyes, sus delitos especificados, sus formas particulares de sanación, sus instancias de juicio. Las disciplinas establecen una 'infra-penalidad'; reticulan un espacio que las leyes dejan vacío; califican y reprimen un conjunto de conductas que su relativa indiferencia hacía sustraerse a los grandes sistemas de castigo. (Foucault. M; 2001; p 183).

A su vez, Foucault dice que en las instituciones disciplinares reina una especie de micropenalidad e indica, “(...) se utiliza a título de castigos, una serie de de procedimientos sutiles, que van desde el castigo físico leve, a privaciones menores y a pequeñas humillaciones. Se trata de hacer penables las fracciones más pequeñas de la conducta y de dar una función punitiva a los elementos en apariencia indiferentes del aparato disciplinario (...)” (Foucault. M; 2001; p 183). Es decir, el autor manifiesta que estas dinámicas traducidas en prácticas de castigo, se encuentran en la propia naturaleza de las instituciones modernas y disciplinantes rigen la conducta de todos los sujetos. Específicamente, le dedica un breve análisis a la relación castigo-infancia, la que es significativamente importante para la reflexión sobre el objeto de estudio. Dice, “(...) Con la palabra castigo, debe comprenderse todo lo que es capaz de hacer sentir a los niños la falta que han cometido, todo lo que es capaz de humillarlos, de causarles confusión..cierta frialdad, cierta indiferencia (...)” (Foucault. M;2001; p 183). De forma complementaria a esta, se puede citar a Carmen Rodríguez (2016) cuando define en el contexto de las instituciones de protección el *no sostén*, es decir, prácticas de crueldad excesiva y venganza contra niños/as y adolescentes, las que no son más que lo que MNP denomina como tortura y tratos o penas crueles y degradantes o humillantes y que en esta tesis se interpretan como violencia institucional contra la infancia.

Pues bien, dada la conceptualización sobre tortura y tratos o penas crueles, degradantes o humillantes es necesario mirar estas prácticas desde el enfoque jurídico-institucional que le da el Estado uruguayo. La INDDHH define su *Visión* como, “Uruguay como país libre de la práctica de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en cualquier lugar donde haya una persona privada de libertad, detenida o en custodia o que no esté habilitada a salir libremente del lugar donde se encuentra” y entiende su *Misión* de la siguiente manera, “Prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en los lugares en que se encuentran personas privadas de su libertad, detenidas o en custodia o que no estén habilitadas a salir libremente del lugar donde se encuentra”. (INDDHH; 2017; p 8).

En un documento elaborado por la INDDHH llamado “Marco Normativo. Guía normativa acotada vinculada a la labor del Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura-Uruguay” (INDDHH; 2018), se caracteriza al mecanismo como: independiente, autónomo, profesional preventivo y proactivo en lo que respecta al monitoreo de Derechos Humanos en los espacios de encierro estatales y se lo enmarca desde la siguiente perspectiva,

Al decir de Audrey Oliver ‘El tratamiento de prevención está basado en un cambio de paradigma: reemplazar el secreto que rodea la detención- que permite la tortura, los malos tratos, los abusos y la violencia- con la apertura, la transparencia y el acceso sin previo aviso

a cualquier lugar de privación de libertad (...). El cambio también se plantea en lo que se considera un lugar de detención, un lugar donde una persona está privada de libertad. En efecto es el criterio de riesgos de ser sometido a actos de tortura o malos tratos que define lo que es un lugar de detención'. Así, el MNP no sólo tiene acceso a la cárceles o a los puestos de policía, sino también a las instituciones psiquiátricas, hogares de adultos mayores y a los centros de personas migrantes. (INDDHH; 2018; p 10)

Desde el 2013- año en que el M.N.P se activa- hasta la fecha los espacios definidos por la INDDHH como de encierro y donde se efectúa el monitoreo son: sistema de responsabilidad penal juvenil, sistema de protección 24 hs de niño/as y adolescentes, sistema carcelario de adultos, unidades policiales; unidades de violencia doméstica y género e instituciones psiquiátricas. (INDDHH; 2018; p 10) Asimismo, la INDDHH entiende que *“La herramienta MNP, otorgada por el OPCAT a los Estados, porta un potencial invaluable para promover cambios radicales en la cultura del encierro institucional y para prevenir y combatir los actos que representan, estimulan, o permiten la tortura y otros malos tratos, así como aquellos que perpetúan la impunidad en todas o algunas de sus formas”*.(INDDHH; 2018; p 10). Así, la INDDHH y el MNP se apoyan en un conjunto de normativa internacional y nacional en materia de protección de Derechos Humanos que expone y desarrolla en el documento mencionado anteriormente. A efectos de este trabajo y de enfatizar en las prácticas de tortura, penas y tratos crueles degradantes o humillantes se extraerán los más significativos, de forma de comprender cuál es la base jurídica- institucional con la que cuenta dicha institucionalidad para su accionar.

En principio, la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, en su artículo 5 donde se promulga, *“Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”* (INDDHH; 2018; p 15). Seguidamente la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y en especial los literales 1 y 2 del artículo 5; *“Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”* y *“Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”*. (INDDHH; 2018; p 17). Queda claro que ser libre de torturas, tratos crueles, penas degradantes y humillantes en cualquier contexto es un Derecho Humano de carácter universal. Pero, ¿qué se entiende por este tipo de prácticas desde la dimensión jurídica institucional? La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels Inhumanas y Degradantes aprobada en Uruguay mediante la ley n° 17.798, la describe,

(...) se entenderá por el término tortura todo acto por el cual se inflinja intencionalmente dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales con el fin de obtener de ella o un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de sus funciones públicas, a instigación suya o con su consentimiento o aquiescencia. No se consideran torturas o dolores que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas o que sean inherentes o incidentales a ésta. (INDDHH; 2018; p 18-19)

Complementariamente, la “Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura” aprobada por la Ley 16.294 en su artículo 2, establece lo siguiente como Tortura,

(...) se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. (INDDHH; 2018; p 21)

A su vez, en el artículo 3 explicita que,

Serán responsables del delito de tortura: a) Los empleados o funcionarios públicos que actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan. b) Las personas que a instigación de los funcionarios o empleados públicos a que se refiere el inciso a) ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices. (INDDHH; 2018; p 21)

Ahora bien, todos estas normas no hacen más que reconocer lo que plantean autores como Foucault o Byung Chul Han, es decir, la existencia de estas prácticas institucionales

como concreción del poder disciplinario que contienen las instituciones totales o reformativas. A su vez, si se superponen las definiciones y condiciones necesarias para precisar qué es un acto de tortura con la definición de violencia institucional se encuentran elementos comunes que hacen a ambas conceptualizaciones muy similares. A partir de esto surge la pregunta ¿ puede equipararse la violencia institucional a lo que se entiende por tortura, tratos o crueles, degradantes o humillantes? ¿o es más amplia y la tortura y los tratos crueles son una expresión tremendamente explícita de la violencia institucional?. Se deja esta reflexión para los comentarios finales, una vez realizado el análisis sobre el quehacer de la INDDHH en base a este marco jurídico-conceptual.

3. La Incidencia de la Institución Nacional de Derechos Humanos en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes.

3.1 ¿Qué es y porqué incidir políticamente en Derechos Humanos?

Incidir en el campo de los Derechos Humanos y sobre todo, en las prácticas institucionales que los violentan o protegen es una tarea de orden político que conlleva transformación sistémica. No alcanza únicamente con que existan cuerpos normativos y estructuras institucionales materiales, sino que se necesitan de medios y estrategias concretas para lograrlo. Los Derechos Humanos, son en su totalidad, un complejo de conceptos y categorías que atraviesan múltiples planos de la vida social e individual, por lo que su defensa y protección debe de estar a tono con ello. “(...) *los Derechos Humanos no se pueden proteger en abstracto sino mediante realizaciones concretas (...)*” (Enriquez. J.M y otros; 2014; p 253-254).

Habitualmente, cuando se piensa en incidencia política sobre el Estado y las políticas públicas y sociales, se asocia a la sociedad civil como uno de los principales propulsores, en tanto representan a parte de la ciudadanía en diferentes campos temáticos o problemáticos, por lo que su accionar, muchas veces se centraliza en “poner en la agenda del Estado”, no sólo las formas y nuevas formas de manifestación de la cuestión social y sus efectos, sino ideas para cambiarlas y mejorar la realidad, especialmente de los grupos más vulnerables. Pero existen otros niveles en lo que refiere a incidencia política en las decisiones que toman los Estados. Podría decirse que los más destacables son: el propiciado por O.N.U y sus agencias y el sistema internacional de Derechos Humanos el que puede comprenderse como de índole supraestatal y otro, denominado en esta tesis como, *incidencia política intraestatal e interinstitucional*. Para abordar de manera pertinente este punto, se torna imprescindible, puntualizar qué se entiende por incidencia política en Derechos Humanos para luego transversalizarla con las nociones de intraestatal e interinstitucional. De este modo, la incidencia política en Derechos Humanos es relacionada,

(...) al término inglés advocacy, como la promoción del reparto equitativo del poder. (...) Se trata de un proceso que abarca diversas actividades como el acompañamiento, el servicio cercano, la reflexión, la investigación, la sensibilización y formas diversas de movilización y cabildeo (...). (...) tender puentes para la colaboración entre quienes detentan el poder político y las personas cuyos intereses no son escuchados. (CLACSO; 2018; p 32-33)

Siguiendo esta línea una lectura posible es, que la incidencia política en Derechos Humanos significa influir en las diferentes esferas de poder y espacios de toma de decisión de política pública para la transformación de las condiciones vinculadas al ejercicio y

protección de los derechos de las personas, enfatizando en los grupos desfavorecidos y vulnerados. Y en este sentido, es importante y necesario entrelazar estas ideas con las conceptualizaciones de intraestatal e interinstitucional, pues a la interna del Estado también se cursan procesos de incidencia política entre las propias instituciones.

Así, la incidencia política también existe dentro del Estado y no solamente le viene dada por fuera sino que entre las propias instituciones públicas y sectores se pugnan demandas, intereses, conflictos y competencias respecto al qué, para qué y cómo de las políticas públicas, lo que se concretiza en niveles de incidencia muchas veces implícitos o confundidos en acuerdos de articulación de acciones, pero que en definitiva algunos de estos movimientos logran cambiar el orden, orientación o contenido de algunas piezas del puzzle del mapa político definido por el Estado. Pero esto, queda desapercibido en la cotidianeidad de las instituciones o queda en un plano muy llano de la práctica diaria.

Sin embargo, una institución como la INDDHH, es a las claras una estructura que genera incidencia, en tanto la naturaleza de sus competencias y mandatos están direccionados con acciones que conducen a ésta. Asimismo, Uruguay es un país con una larga tradición y cultura de encierro, las tasas de prisionización e institucionalización sólo se modifican levemente desde hace décadas, por lo que la responsabilidad de la INDDHH en incidir e impactar desde el cambio cultural a nivel estructural, es alta, pues ninguna otra institucionalidad cuenta las legitimidades (normativas) estatales para hacerlo. No obstante su legitimidad social y política se tensiona con la esencia del Estado capitalista y su orden social desigual, que obstaculiza o dificulta las intenciones de cambios profundos sistémicos en las instituciones

Antes de profundizar específicamente sobre la relación e incidencia que ha tenido la INDDHH sobre el sistema de protección, mediante el M.N.P en los Centros de protección 24 hs para niños/as y adolescentes, no está de más conocer cuáles son las herramientas con las que se cuenta para desplegar y sostener el monitoreo de Derechos Humanos en los espacios del encierro del Estado Uruguayo. Las mismas se encuentran dentro del O.P.T.A.C y se vehiculizan a través de la puesta en marcha del M.N.P.

En los diversos informes y documentos existentes producidos hasta el momento por la INDDHH²¹ y de accesibilidad pública, se pueden identificar una batería de 6 instrumentos con los que cuenta para el monitoreo, en tanto protección, defensa y cumplimiento de los Derechos Humanos en los lugares de encierro.

- 1) Visitas.** Significan el arribo a los espacios seleccionados de forma sorpresiva, es decir, sin previo aviso. *“En las visitas se realizan entrevistas con funcionarios y funcionarias, equipo técnico y de dirección, y niñas, niños y adolescentes que allí residen. Asimismo, se accede a carpetas sociales y médicas si se considera necesario”.* (INDDHH; 2017; p 21). La INDDHH las clasifica en 3 tipos. **Las visita**

²¹inddhh.gub.uy

inspectivas, que tienen por fin disuadir factores que propicien actos o situaciones de tortura o tratos crueles y/o degradantes, “*Los objetivos previstos permiten analizar y detectar posibles factores de riesgo provenientes de los aspectos estructurales y coyunturales derivados de la infraestructura, las condiciones médico-sanitarias, las medidas socioeducativas y las normas internas de funcionamiento y relacionamiento*”.(INDDHH; 2017; p 21). **Las visitas de seguimiento**, “*(...) suponen visitas a aquellos centros en los cuales se busque profundizar en el análisis de elementos recogidos en visitas previas, o a centros que hayan sido focalizados en el monitoreo inicial y sobre los cuales se hayan elaborado recomendaciones*”.(INDDHH; 2017; p 21). Finalmente, **las visitas especiales** son las que se realizan a partir de denuncias o de situaciones que necesiten un monitoreo particular porque existen condiciones proclives a la tortura o tratos crueles. “*En el caso de constatarse estos hechos, y sin abandonar el objetivo de la prevención, se trasladan las actuaciones al Área de Denuncias e Investigación de la INDDHH, a los efectos que practique las investigaciones y pedidos de informes que estime pertinentes*”. (INDDHH; 2017; p 22).

- 2) **Entrevistas a referentes institucionales, comunitarios y familias.** Las mismas tienen como fin la ampliación de información respecto a alguna situación en particular y contar con una mirada más abarcativa sobre cómo es la atención que el centro monitoreado brinda. “*(...) en caso de que se valore la necesidad de una investigación específica, la situación se derivará al Área de Denuncias de la INDDHH o a los ámbitos institucionales y judiciales que correspondan*.”(INDDHH; 2017; p 22).
- 3) **Recopilación y análisis de documentación y datos.** En el marco de visitas a los centros se solicita información diversa, que va desde situaciones particulares, a planificación de actividades, proyecto de centro, del personal, etc. También se solicita a I.N.A.U información estadística de aspectos a nivel del sistema que se consideren importantes . “*La información recopilada en relación con el sistema de protección se centra en tres niveles; la información solicitada a los centros visitados, la solicitada al INAU y la relevada en otras instituciones y/o organizaciones*”. (INDDHH; 2017; p 22).
- 4) **Informes y recomendaciones.** En base a las visitas realizadas y la información recopilada, el M.N.P realiza un informe (normalmente llamado oficio), que da cuenta sobre la situación del centro en relación al cumplimiento y protección de los Derechos Humanos. *Dichos informes pueden incluir recomendaciones dirigidas a la dirección del centro, a las autoridades responsables del sistema o a otros actores involucrados. Los informes realizados, luego de ser enviados a las autoridades correspondientes, se publican en la página web de la INDDHH*”.

(INDDHH; 2017; p 22). Sin embargo, las recomendaciones pueden apuntar no solo a la situación de un centro en particular, sino al sistema en general. *“Las recomendaciones buscan contribuir al desarrollo de los estándares y no simplemente reiterarles y, por lo tanto, proponen soluciones a ciertos problemas e integran, en los casos que corresponde, el factor tiempo de cumplimiento de dicha recomendación”*. (INDDHH; 2017; p 22).

5) Reuniones periódicas con autoridades del sistema que es monitoreado.

“Se promueven espacios de diálogo interinstitucional con las autoridades de los distintos ámbitos, con la finalidad de informarle respecto a constataciones producto de las visitas de monitoreo y analizar el estado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el MNP”. (INDDHH; 2017; p 23). Asimismo, en estos espacios se reciben sugerencias, comentarios, consultas respecto al funcionamiento del M.N.P.

6) Cabildeo y sensibilización en materia de violencia institucional y políticas de encierro.

“La generación de espacios de discusión con actores involucrados de la sociedad civil, el Estado y la academia, impulsa un diálogo provechoso y contribuye a hacer visibles asuntos que, en general, tienen poca presencia pública”. Por medio del debate, reflexión, y análisis, el MNP procura instancias relacionadas a la desnormalización del encierro y la crítica a sus condiciones actuales.

Luego de este “pantallazo” respecto a los instrumentos metodológicos o herramientas que tiene en su haber la INDDHH para desplegar el monitoreo de Derechos Humanos por medio del M.N.P, es hora de adentrarse en el cómo y con qué hace en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes, tomando en cuenta las particularidades del mismo, dado que si bien es considerado dentro del conjunto de espacios de encierro estatales, sus características lo hacen único en el sentido que no existe otro donde los sujetos de derechos tengan de 0 a 18 años y donde la razón de la condición de la institucionalización, sea no contar garantías para su integridad en el ámbito privado, o de dicho de otra forma, por fuera de la órbita estatal.

3.2 ¿Cómo se despliega y en qué ha incidido la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en el Sistema de Protección de niños/as y adolescentes? Sus estrategias y visión sobre su incidencia.

Aunque la ley de creación de la INDDHH data del año 2008, y su puesta en funcionamiento como tal desde el 2012, recién en el 2014 el M.N.P inicia sus acciones de monitoreo de Derechos Humanos en los espacios de encierro, incluido el sistema de protección de niños/as y adolescentes. Como ya se vio, el monitoreo cuenta a nivel normativo, institucional y técnico con un batería de instrumentos o herramientas para la construcción de su datos, análisis y relación con las instituciones que mira, pero en este trabajo lo que se quiere descubrir y explorar son las estrategias y acciones que efectúa en pos de la incidencia política en el sistema de protección. Por ello, es importante delimitar los conceptos de estrategia y acción para ir encontrándolas en el discurso institucional, ya sea en el relato de las entrevistadas o en los documentos publicados por la propia INDDHH. En esta línea, se subraya que *“La palabra estrategia procede del término griego ‘Strategós’ (dirigir un ejército (...)). (...) la estrategia se relaciona con el planteamiento de objetivos a largo plazo y la asignación de los recursos disponibles para el logro eficiente de dichos objetivos”* (Carrión Maroto. J; 2007; p 29). Complementariamente se agrega que, *“Las estrategias son las directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de la organización. Permiten la definición de las metas, los programas y planes de acción y la base para las prioridades en la asignación de recursos”*. (CEPAL; 2009; p 50). En otras palabras, una estrategia es un camino a transitar mediante la definición y logros de objetivos, sustentado en acciones que dependen de recursos para su real implementación.

Asimismo, *“la acción constituye el proceso subordinado a una representación del resultado a alcanzar, o sea, a una meta u objetivo conscientemente planteado”*. (Bermudez. R y Pérez. L.R; 2004; p 66)

Ahora bien, este planteo está asociado a que el análisis de la incidencia política generada por la INDDHH-M.N-P sobre el sistema de protección, se procesará por medio de la identificación y clasificación de la información, en tres categorías: **estrategias, acciones e instrumentos**. Estos últimos ya le vienen dados, y son los que propone el O.P.C.A.T y recoge nuestra ley (y se expusieron en el punto anterior), sin embargo en las prácticas pueden emerger nuevas formas de instrumentos enmarcadas en los límites jurídicos-institucionales que tiene el M.N.P. Por otra parte, hallar estrategias y acciones desarrolladas por la INDDHH

por medio del M.N.P en el sistema de protección y su incidencia en éste, es el objeto de este trabajo, por lo que se les prestará especial atención a las fuentes primarias y secundarias a fin de develarlas, pues si bien la INDDHH ha dicho en sus documentos que cuenta con una estrategia de monitoreo, ésta no aparece definida en la letra. Es decir, se la nombra pero no se especifica, sino que se la describe por medio de la aplicación de los instrumentos, como puede observarse en la “Guía para el monitoreo al sistema de protección de tiempo completo de niños, niñas y adolescentes” del año 2019 donde se menciona una estrategia de monitoreo (INDDHH y otros; 2019; p 19), donde se habla del monitoreo en relación a su marco normativo, enfoque, criterios, metodología e indicadores, pero se plasma cristalinamente cuáles han sido las estrategias como tales. Lo mismo sucede en los Informes de Planificación Estratégica 2014 y 2015, en los Informes del M.N.P de 2016, 2018, 2019 y 2020 el que si avanza en lo que respecta a lineamientos de trabajo; tampoco hay registro de la estrategia en términos concretos en el informe específico sobre el M.N.P y el sistema de protección del año 2017.

En base a esto, es necesario historizar y revisar lo que ha desplegado el M.N.P entre los años 2014 y 2019 en el sistema de protección, a fin de detectar y discriminar las estrategias y acciones y sus posibles incidencias políticas. De este modo, suma recordar cuál es el objetivo del M.N.P en el sistema de protección, en tanto oficia de guía para esta búsqueda en las fuentes utilizadas en este documento.

El monitoreo en el sistema de protección de niñas, niños y adolescentes, está estructurado en los Principios Rectores de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Esto implica que el monitoreo busca verificar si en los establecimientos se garantiza el derecho intrínseco a la vida y desarrollo, si se considera la participación de niñas, niños y adolescentes en todos los asuntos que les competen en función de su autonomía progresiva, si se favorece su integración social en la comunidad de referencia, y si se atiende a sus necesidades en función de género, nivel de desarrollo y singularidad, orientado por el interés superior del niño, niña o adolescente.(INDDHH; 2017; p 19)

En el primer informe realizado sobre lo actuado por el M.N.P en el año 2014, se deja constancia que el monitoreo específico del sistema de protección de niños/as y adolescentes comenzó en el mes de septiembre de ese año y se realizaron visitas a 44 centros sobre un total de 182. (INDDHH; 2014; p 33). Es decir, casi un cuarto de la totalidad del sistema, lo que a pesar del escaso capital humano-técnico que se enuncia en el párrafo anterior, que

tuvo la INDDHH para activar el M.N.P, implicó una “buena señal” en términos de capacidad de llegada. Sin embargo, este resultado no es solamente producto del esfuerzo del Estado sino que es el Sistema Internacional de Derechos Humanos, en este caso por medio de UNICEF Uruguay, el que destina recursos humanos a modo de fortalecer el mecanismo y poder empezar el trabajo.

En esta línea emerge de la entrevista realizada a la referente del INDDHH-M.N.P, *“Desde el 2014 se monitorea con apoyo fuerte de UNICEF. UNICEF dice ‘para mi esto es preocupante, lo que pasa en el sistema de protección y en el sistema de responsabilidad penal juvenil’ y pagó técnicos para que empiecen a monitorear”*. (VER ANEXO II).

Parecería que sin el apoyo externo la INDDHH y el M.N.P su activación hubiera sido débil, en tanto sin recursos suficientes es muy difícil alcanzar los objetivos y mandatos institucionales planteados. Esto parece un detalle menor, pero al reflexionar sobre las primeras prácticas de la nueva institucionalidad y mirar en perspectiva el sostén del quehacer de la INDDHH y el M.N.P , una vez más, aparecen las agencias internacionales en Derechos Humanos estimulando lo que debería hacer el Estado por obligación nacional e internacional: dotar de recursos suficientes y necesarios lo vinculado a la promoción, protección y cumplimiento de los Derechos Humanos. Además, según el marco referencial utilizado aquí, sin recursos, no hay estrategias ni acciones posibles, por lo que pensado desde esta óptica sin la asociación con los organismos internacionales de Derechos Humanos el monitoreo a realizar ya iniciaba en condiciones de precariedad, lo que se visualiza en el cita siguiente donde se indica la cantidad de funcionarios/as disponibles para el monitoreo de un sistema compuesto por más de 180 centros.

Si bien a partir de mayo de 2013 la INDDHH realizó algunas actividades propias de la función como MNP, éste se diseñó e implementó como organización específica y propia dentro de la INDDHH, a partir de la constitución, el día 22 de Noviembre del año 2013, de un equipo interdisciplinario de trabajo (dos abogados, dos psicólogos, una asistente social y una licenciada en ciencias políticas). Este grupo pone en marcha el sistema de monitoreo de visitas en los lugares donde se encuentren personas privadas de su libertad conforme al plan estratégico previamente elaborado. (INDDHH; 2014; p 4).

Así, y en función de lo que se ha conceptualizado anteriormente una **primera**

estrategia concretizada por el M.N.P para sostener su tarea es la alianza con UNICEF y así con el sistema internacional de Derechos Humanos.

¿Por qué UNICEF aporta a la constitución del M.N.P?. *“La evidencia indica que quienes se encuentran a cargo del Estado, especialmente en instituciones suelen estar expuestos a situaciones de vulnerabilidad y se dificulta el ejercicio integral de sus derechos”* (INDDHH y otros; 2019; p 9) Asimismo, *“Desde el inicio lo que le interesa a UNICEF es que se pueda generar dentro de la Institución una Defensoría de Infancia y Adolescencia”*, plantea la referente a la INDDHH-M-N-P. Por otro lado, se agrega *“interesa el sistema de protección 24 hs porque los gurises ya tienen un acumulado de vulnerabilidades y entran en un sistema que lejos de proteger ha profundizado esas vulnerabilidades”*. Esto, parece indicar que el Sistema Internacional de Derechos Humanos mediante su agente específico en el tema, es quien muestra al Estado uruguayo una realidad que perjudica a los niños/as y adolescentes institucionalizados, por lo que su presencia parece crucial para la implementación del M.N.P en el sistema de protección. *“A UNICEF le preocupan los centros 24 hs, entonces fortalecer el órgano que está monitoreando tiene un plus en la incidencia en relación a la incidencia de la política pública.”*, añade la técnica de la INDDHH-M-N-P. Tal es así que en palabras de la entrevista emerge el dato que,

En 2017 UNICEF no renueva el apoyo porque le pide a la INDDHH que sume funcionarios. En 2018 el equipo del M.N.P presenta un proyecto y vuelve a financiar a 3 personas, dos para el sistema de protección y una para el sistema de responsabilidad penal juvenil. En 2019, agregó 7 personas de distintas disciplinas, 6 para el sistema de protección y una para el sistema penal juvenil, y la INDDHH más nosotras dos que somos trabajadoras sociales y somos las funcionarias que trabajamos en el monitoreo del sistema de protección.
(Entrevistada INDDHH)

Ahora bien, una vez garantizados los recursos, de la lectura de los documentos elaborados por el M.N.P y de lo relatado por la entrevistada, surge otra estrategia que se activa por parte de éste, fue una **aproximación al sistema** mediante una acción descrita como la confección de un **diagnóstico institucional** que posibilitara conocerlo y analizarlo como tal. En el informe de 2014 sobre lo hecho por el M.N.P se explicita,

*El proceso de aproximación a los centros tuvo como objetivos: i)
Caracterizar el estado de situación actual de los servicios y las*

condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes atendidos en centros del sistema de protección de tiempo completo INAU ii) Elevar recomendaciones para la mejora de las condiciones de atención a niños, niñas y adolescentes en centros de tiempo completo de INAU, en visitas a avanzar en la garantía de sus derechos. iii) Obtener insumos para el diseño de una estrategia de monitoreo de los centros de protección de tiempo completo de niños, niñas y adolescentes del país. (INDDHH; 2014; p 32).

Asimismo, en la “Guía de monitoreo al sistema de protección de tiempo completo de niños, niñas y adolescentes” aparece,

En 2014, como parte del convenio marco entre UNICEF y la INDDHH, se incorporó el monitoreo al sistema de protección de tiempo completo. La primera etapa consistió en elaborar una aproximación o estado de situación general de los centros de protección de tiempo completo que atienden niños, niñas y adolescentes en Uruguay. Esto proporcionó los primeros insumos para diseñar una estrategia de monitoreo de los centros de protección del país, lo que se llevó a cabo en el marco de las competencias del M.N.P durante los siguientes años. (INDDHH; 2019; p 19).

La INDDHH publica en el año 2015 un documento denominado “Diagnóstico global del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes” (INDDHH; 2015), donde identifica las siguientes deficiencias en las prácticas institucionales que impactan en las garantías de los Derechos Humanos de los sujetos atendidos:

- Escasez de diagnósticos claros y escritos de las situaciones; así como de metodologías y estrategias para la elaboración de proyecto de vida delineadas
- Dificultad de acceso e insuficiencia de respuestas para la atención de situaciones de consumo problemático de drogas en adolescentes.
- Insuficiencia de respuestas institucionales para la atención de situaciones de NNA con patología psiquiátrica.
- Escasez de atención específica para los NNA con traumas graves o complejos.
- Los espacios para recreación y estudio en parte importante de los centros presentan condiciones deficitarias.
- La relación con el “afuera” o las oportunidades de intercambio, circulación e integración a los espacios urbanos y/o comunitarios, presenta una gran variación

entre los centros, en términos de las normativas y/o reglas y prácticas que las distintas direcciones de los centros habilitan o favorecen.

- Existen dificultades en la articulación entre las distintas respuestas que se brindan desde el sistema de protección, en términos de favorecer la continuidad en las trayectorias en atención a los perfiles de los niños y sus necesidades.
- Asociado a lo anterior, se identifica la existencia de centros que reúnen los distintos perfiles (0 a 18 años; niños, niñas y adolescentes y a su vez con patologías de distinto tipo) debido a la escasez de oferta diferenciada en los departamentos que pueda atender la demanda.
- Si bien se detecta una creciente opción por favorecer centros de atención residencial pequeños, que se acerquen a las características de un hogar familiar, persisten algunos de grandes dimensiones locativas, y sobre todo organización y disposición de espacios y alta concentración de niños, asociados al antiguo modelo de orfanato, que limitan las posibilidades de atención y construcción de proyectos personalizados.
- Las condiciones de atención con las que se cuenta y las necesidades operativas que el régimen institucional demanda favorecen la preponderancia de dinámicas grupales y homogéneas en la organización de rutinas.
- Llama la atención la alta frecuencia niños, niñas y adolescentes que han sido trasladados de sus lugares de origen en su ingreso o trayectoria dentro de la institución, por motivos vinculados a la capacidad de atención del sistema y en algunos casos por dificultades de los centros y sus funcionarios para la atención de situaciones
- En el caso de los adolescentes, se identificó una alta presencia de salidas no acordadas de los centros, que en ocasiones se extienden por varios días.
- Se identifican problemas en la suficiencia y calificación de recursos humanos, particularmente en personal de atención directa.
- La supervisión de INAU no resulta en general una práctica que nutra el desarrollo de los proyectos de centro.
- Los tiempos de institucionalización constituyen una preocupación que se sostiene, aún cuando se han impulsado acciones institucionales tendientes a reducirlos
- Se visualizan importantes dificultades para lograr la construcción de proyectos educativos en los adolescentes, más allá de la asistencia o no a centros educativos (que en parte importante de los casos es discontinua).

Pues bien, al leer en conjunto estas puntualizaciones respecto al estado de situación del sistema de protección de niños/as y adolescentes en el 2015, las diferencias que se

encuentran con el modelo originario (que ha sido conceptualizado en el capítulo I de este trabajo) de principios de siglo XX, son casi imperceptibles. Ya habían pasado más de 80 años de existencia de este tipo de dispositivo, el que además fue atravesado por un cambio de paradigma, pero todo indica que la cultura totalizante y violenta de atención se perpetuó en el tiempo. El encierro como respuesta y prácticas educativas y técnico-profesionales “pobres” y endebles en relación a la construcción de ciudadanía, pareciera ser lo que continúa primando a la fecha del informe.

En esta línea, la referente de la INDDHH-M.N.P aporta, *“Se inicia un diagnóstico, donde se definen nudos y se definieron algunos centros que se llaman **centros focalizados**”*.

Del discurso de la entrevistada se desprende que **la focalización es otra de las estrategias** para hacer realizable el monitoreo de Derechos Humanos en el sistema de protección de niños/as y adolescentes.

“(…) los centros focalizados son donde se constatan que hay situaciones estructurales que pueden estar promoviendo situaciones de malos tratos, tortura, violencia, vulneración de derechos”, agrega la entrevistada por INDDHH-M.N.P. Es decir, que se inicia el monitoreo con centros que son de riesgo para la protección de niños/as y adolescentes. Pues bien, si bien la focalización no es sinónimo de parcialidad, la INDDHH por medio del M.N.P define no abordar el sistema con una propuesta de refundación o reforma del modelo de atención en términos estructurales- globales (que tantas dificultades muestra en lo vinculado a protección de derechos fundamentales), sino que se optó, por una intervención de “a piezas”, centro a centro que- pareciera- apuesta al cambio gradual del sistema. O sea, **la estrategia de focalización del M.N.P la selección y priorización de centros de riesgo o vulnerantes de los Derechos Humanos** de los sujetos de atención, con lo que comienza su función de monitoreo, contando para ello con los instrumentos que se detallaron en el punto anterior de este documento.

El MNP realiza una aproximación inicial y elabora un diagnóstico global del sistema. Con esta información, se establecen los niveles de riesgo de los centros y subsistemas en base a reglas y criterios nacionales e internacionales para cada grupo (mujeres, adolescentes menores de 18 años, personas con discapacidades, niñas y niños) o condición particular (detención en centros de máxima seguridad; lugares con antecedentes de tortura y malos tratos; ocurrencia de hechos graves). (INDDHH; 2017; p 20).

En esta línea, la entrevistada añade,

(...) se armó una estructura de monitoreo para varios centros. Las puertas de entrada son centros focalizados por la no existencia de un proyecto en relación a la llegada, por cómo llegan los gurises...todas esas condiciones te configuran una estructura para que exista una vulneración de Derechos. Ahí, hay un monitoreo permanente. Después hay centros puntuales, con modelos muy similares de atención, centros de crónicos, endógenos donde también se hace un monitoreo permanente (...).

Asimismo, en las primeras recomendaciones realizadas por la INDDHH M.N.P, producto de esta focalización iniciada en el año 2014, se sugirió el cierre del Hogar de Minas y se efectuaron una serie de recomendaciones sobre la puerta de ingreso “Tribal” del Departamento de Montevideo, situación que tomó debate público dada la gravedad de las condiciones de encierro en las que se encontraban niños y adolescentes que ingresaban al sistema. Esto no sólo da cuenta del correlato entre los dichos de la entrevistada y los documentos formales del M.N.P sino que visibiliza la concreción de **dos acciones evidentes en base a los instrumentos disponibles: el relevamiento y análisis de la información y la formulación de recomendaciones precisas.**

Considerando que Uruguay cuenta con uno de los índices más altos de institucionalización de niños/as y adolescentes de la región²², y que el diagnóstico en materia de protección y condiciones de garantías de Derechos Humanos del sistema de protección arroja resultados preocupantes y agraviantes a los derechos de quienes se encuentran institucionalizados/as, es razonable disponer una intervención progresiva y de “a partes” como lo proyectó el M.N.P mediante su estrategia de focalización. Pues, dada su condición de casi “dependencia” económica en relación a los organismos internacionales para sostener el monitoreo, sumado a un sistema altamente violento en términos institucionales, es improbable que con las herramientas reales que cuenta pueda, en un primer momento, generar un cambio de modelo de atención tendiente a la protección y cumplimiento de las obligaciones del Estado. La complejidad institucional y las irregularidades con las que se topa la INDDHH-M.N.P, requieren de un plan de acción pro cambio estructural, que trasciende su función monitora. Así, dice la entrevistada por la INDDHH-M.N.P,

²² “Durante su visita en 2017, el experto de Naciones Unidas, Jorge Cardona juzgó ‘inaceptable’ la alta tasa de niñez institucionalizada en el Uruguay y sobre todo para un país que es considerado de vanguardia en lo que respecta a derechos humanos. (INDDHH y otros; 2019; p 18).

Dentro del marco de protección hay un montón de garantías que se vulneran, no solo porque los centros 24 hs son ya en sí una institución total que genera dificultades en relación a la construcción de la personalidad, del desarrollo evolutivo, no hay garantías legales. Los abogados defensores no van a visitar los centros. Los jueces mandan a internar y difícilmente saben donde están mandando, las audiencias no tienen plazos perentorios. Hay garantías jurídicas que no cumplen, los seguimientos de los jueces son super débiles. Mandan a hacer las internaciones compulsivas en centros de salud mental, sin saber a dónde están mandando; prorrogan el plazo de internación más allá del alta médica. (...) No hay un sistema de protección a la infancia. Hay un organismo que se llama I.N.A.U que es rector, pero no hay otros actores trabajando coordinadamente, ni pensando en un sistema.

Entonces, en este escenario signado por nudos problemáticos de diversos órdenes, algunos de ellos, vinculado a la gestión del sistema, otros a la cultura de la institución total y otros relacionados a las limitaciones del propio M.N.P en cuanto a recursos pero también al alcance de sus herramientas, en tanto sus recomendaciones no tienen un carácter obligatorio para quien la recibe. ¿Qué otras estrategias pueden utilizarse para incidir? La INDDHH-M.N.P por medio de su referente dice,

El M.N.P tiene la función de hacer un monitoreo vigilante, hacemos visitas no anunciadas, sin embargo tenemos la idea que el trabajo tiene que ser colaborativo, porque las recomendaciones que hacemos no son vinculantes, son obligatorias, la única manera de tener niveles de incidencia, se da con un trabajo colaborativo con las autoridades competentes o denuncias en el que se entienda que el trabajo colaborativo no es posible.

En el discurso de la entrevistada, se resalta que **el trabajo colaborativo es otra de las estrategias desplegadas.**

En este sentido la entrevistada aporta, *“Las recomendaciones que hacemos no son vinculantes, no son obligatorias. La única manera de tener niveles de incidencia, se da con un trabajo colaborativo, con las autoridades competentes o denuncias en el caso que el*

trabajo colaborativo se entienda que no funciona” (entrevistada INDDHH).

Se promueven espacios de diálogo interinstitucional con las autoridades de los distintos ámbitos, con la finalidad de informarlas respecto a constataciones producto de las visitas de monitoreo y analizar el estado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el M.N.P. Estas instancias permiten también la recepción por parte del M.N.P de consultas, sugerencias y otras cuestiones que las autoridades respectivas planteen como relevantes. (INDDHH; 2017; p 23).

Así, el trabajo colaborativo es entendido como la articulación que el M.N.P realiza con el sistema de protección en ámbitos concretos a fin de explicitarle, explicarle y trabajar las recomendaciones realizadas. Es un trabajo colaborativo, basado en la negociación, donde se realizan acuerdos para atender los aspectos más urgentes generados por las prácticas vulnerantes y para instalar nuevas formas de abordarlas. *“I.N.A.U llega muy solo a un montonazo de servicios y abarcando competencias que lo exceden. Atomizó mucho su funcionamiento y condensa muchas de sus deficiencias en el sistema de protección 24 hs. (...) hay espacios de trabajo que han ido variando pero que se han sostenido en el tiempo y que son de seguimiento de las recomendaciones”* (Entrevistada INDDHH). De igual forma, I.N.A.U colabora con la facilitación de datos que le sirven al M.N.P para ir monitoreando el sistema en términos genéricos y de forma cuantitativa. *“La información que I.N.A.U brinda es otro elemento con el que se definen las prioridades. Cada tres meses envía una planilla con los cupos, cantidad de sujetos de atención, las licencias, etc y con eso se realiza un seguimiento más macro. Ahí se observa si hay más personas que el cupo en un centro, muchas salidas no autorizadas, etc”*(Entrevistada INDDHH).

Por otra parte, la entrevistada relata, *“A veces lo que hacemos es poner una recomendación grande, hay casos de cambio de modelo de atención donde el sujeto sea el protagonista, Los informes que son de centro van a tener recomendaciones específicas al centro, recomendaciones al I.N.A.U en relación a ese centro y después hay recomendaciones que son al I.N.A.U en la política”.*

En este punto es importante destacar dos cuestiones que sostienen **la estrategia de “trabajo colaborativo”**. Las herramientas que utiliza el M.N.P para construir sus información y mirada y ponerla en conocimiento del sistema de protección son las visitas, las visitas de seguimiento, los informes, recomendaciones, denuncias y las reuniones con las autoridades competentes. **Mientras que como acción puede concebirse: la generación de propuestas**

de cambio (mediante las recomendaciones), la divulgación pública mediante documentos institucionales del estado de situación del sistema de protección y la intervención de la INDDHH, evidenciando así la realidad frente a la opinión pública, pero también reconociendo los avances que el sistema ha realizado, como por ejemplo en frases tales “(..) como se procura plasmar la importancia de la transformación del enfoque de las políticas de atención a la infancia que actualmente está procesando el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (I.N.A.U), mediante la generación de acciones hacia la desinternación, reunificación familiar y acogimiento familiar”. (INDDHH; 2017; p 10). Así como también, la comprensión de que es I.N.A.U quien asume la mayor responsabilidad, donde **la INDDHH realiza en tanto acción un reconocimiento discursivo de la ausencia de otros actores estatales básicos y necesarios a la hora de definir un sistema de protección.** “Hay un organismo que se llama I.N.A.U que es rector, pero no hay otros actores trabajando, pensando en el sistema. No hay M.E.C, MVOTMA, Poder Judicial, M.S.P, etc”, agrega la INDDHH-M.N.P.

Ahora bien, pasando en limpio hasta el momento se detectan tres estrategias por parte de la INDDHH-M.N.P para el monitoreo y abordaje del sistema de protección de niños/as y adolescentes: la alianza con UNICEF, la focalización de su intervención y el trabajo colaborativo con el sistema, especialmente con los actores que toman las decisiones. Sin embargo, se halla una cuarta estrategia que al igual que las otras, se desprende de la lectura de los documentos oficiales y de la entrevista en profundidad efectuada. **Esta se conforma como la interseccionalidad**²³. En la voz de la entrevistada se representa como “temáticas focalizadas”, pero no es otra cosa que la intersección entre Derechos Humanos y algún tema particular. “Hay pautas específicas cuando son perfiles. (...) en salud mental se usa un instrumento de Calidad Y Derechos que elaboró la O.M.S, no tiene una mirada específica en infancia porque está pensado para instituciones psiquiátricas. A partir de la Guía y del instrumento se condensó un instrumento que mira las dos patas” (Entrevistada INDDHH).

Se constató que en los centros de 24 horas para discapacidad residen personas adultas que han ingresado en su infancia o adolescencia y permanecen allí bajo el cuidado de un sistema de protección de niñas, niños y adolescentes. Al 1º de octubre de 2017, se alojan 675 personas 11 con discapacidad, que corresponde a un 16% del total de niñas, niños y adolescentes que residen en centros

²³ “Interseccionalidad. Hace referencia a la situación en la cual una clase concreta de discriminación interactúa con dos o más grupos de discriminación creando una situación única. Dentro del contexto académico es el método de análisis sociológico que permite interrogarse sobre la reproducción institucional de la desigualdad”. (Exposito Molina. C; 2012; p 206)

de 24 horas en el INAU. De las 675 personas en situación de discapacidad, el 70% (471) son personas adultas, mayores de 18 años. El monitoreo de centros con este perfil demostró fallas en múltiples niveles del sistema que producen una vulneración de derechos continuada en el tiempo, agravada por la fragilidad propia de la población atendida. En varios centros se constató un modelo de atención tutelar, que no reconoce a la persona con discapacidad como sujeto de derecho con autonomía y capacidad para tomar decisiones sobre los asuntos que les son inherentes. Las recomendaciones del M.N.P fueron orientadas a otorgar garantías y medidas de reparación en torno a varios derechos sustantivos reconocidos por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). (INDDHH; 2017; p 29).

Hasta el momento, la intersección se ha dado con dos temáticas que cruzadas con la institucionalización, son una de las tantas que profundizan la vulnerabilidad de los niños/as y adolescentes en el sistema de protección 24 hs: salud mental y discapacidad. Esto se fue consolidando con el transcurso de los años en las prácticas de monitoreo, a tal punto que en el informe del M.N.P sobre su quehacer en el año 2019, se plantea

En el sistema de protección de niñas, niños y adolescentes de 24 horas, se priorizó la realización de visitas inspectivas y de seguimiento a los centros que atienden a personas con discapacidad dentro del sistema y a centros de atención en salud mental para niñas, niños y adolescentes en todo el territorio nacional. De acuerdo con los hallazgos del monitoreo que se viene realizando desde 2016 a dichos centros y a una respuesta parcial y poco efectiva del sistema de protección del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (I.N.A.U), en marzo de 2019 la INDDHH-MNP interpuso una acción de amparo ante la justicia para el cese inmediato de la permanencia de niñas, niños y adolescentes con alta médica en clínicas de atención de episodios agudos (API Los Robles y el Centro de Salud Mental Klinos) atendidos por el I.N.A.U. (INDDHH; 2020; p 12).

Pues bien, en este marco se puede dilucidar que para la estrategia de interseccionalidad la INDDHH-M.N.P tuvo que ser entrelazada con la estrategia de focalización, dado que el universo de centros especializados en esta temática es complejo y la selección según la entrevistada se realiza a partir de la conjunción de las opiniones de “Equipo Técnico del M.N.P

avalados por el directorio de la INDDHH, el área de denuncias de la INDDHH, denuncias que se hacen públicas, o denuncias de OSCs”, comenta la entrevistada por la INDDHH-M.N.P. Además, se puso foco en esta área porque “(...) el 70% de la población con discapacidad atendida por I.N.A.U es mayor de 18 años y atendida en condiciones totalmente asilares y además I.N.A.U está atendiendo a una población que ya no le corresponden”. continúa la referente. Con esto, se puede observar que a partir del monitoreo y la aplicación de la mirada interseccional de los problemas, emerge un aspecto muy duro a atender y que está vinculado no solamente a la vulneración que viven esas personas por continuar siendo intervenidas por una Institución destinada a la Infancia que lo que ha sostenido es su atención en condiciones de encierro sin plazos ni mojones, sino que un sistema de protección de niños/as y adolescentes siga gestionando de esta forma la situación de las personas con discapacidad que cumplen la mayoría de edad.

Así, se denota como **acciones asociadas a esta estrategia, la articulación de instrumentos y pautas para un un monitoreo interseccional, “(...) la generación de espacios para la discusión de la temática donde I.N.A.U nos pide opinión (...)”** (Entrevistada INDDHH) y la coordinación interna con el área de denuncias para la activación de acciones orden judicial. Para ellos, las herramientas usadas que emergen de los datos y del discurso, son las visitas, los informes y recomendaciones, las reuniones con autoridades competentes y la denuncia.

Si bien, las estrategias detectadas y enunciadas anteriormente son consideradas relevantes para el desarrollo del monitoreo de Derechos Humanos en el sistema de protección de niño/as y adolescentes, existe una que en función del marco teórico y orientación de este trabajo se **torna central y es la problematización y reconocimiento de la violencia institucional como problema del sistema.**

Una de las recomendaciones que se le hizo al I.N.A.U es que se generara un mecanismo que atendiera la violencia y donde se pudieran recibir denuncias específicas de los gurises (...). El I.N.A.U lo que termina generando es el MERAVI, pero se esperaba un mecanismo que fuera por fuera de la institución. (...) Hasta ahora el mecanismo no ha tenido un rol específico de recepción de denuncias de los gurises, se ha dedicado a recibir denuncias que vienen por parte de la INDDHH y poder acercarse a partir de eso a algunas situaciones que son más estructurales de violencia institucional y donde se han definido alguna líneas de trabajo. Es un mecanismo muy chico, dependiente del directorio. Ahora están con poca estructura que lo sostenga y es muy necesario el aval político del directorio que esté.

(Entrevistada INDDHH).

Por medio de la resolución 2366/17 de I.N.A.U se crea el Mecanismo de Recepción y Abordaje de Situaciones de Violencia Institucional, más conocido por su sigla, MERAVI. Se concretiza en 2017, a través de la instalación de un Equipo Técnico compuesto por tres integrantes de las disciplinas de Derecho, Trabajo Social y Psicología que intervienen a nivel de todo el sistema y se le asigna como cometido principal *“Aportar en la protección y promoción del pleno ejercicio de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes atendidos en el sistema de protección, contribuyendo a la prevención y detección precoz de aquellas situaciones que configuren violencia institucional; observando con especial énfasis la restitución de los derechos vulnerados”*. (I.N.A.U; 2019; p 5)

La INDDHH-M.N.P logran un movimiento histórico, en tanto hacen que el sistema de protección 24 hs para niños/as y adolescentes reconozca la existencia y ejercicio de la violencia institucional como problema. Se lo entiende como histórico porque el Estado uruguayo- hasta entonces- no había reconocido por medio de una política pública instituida la violencia institucional en el marco de un Estado de Derecho y Democrático. El antecedente más cercano es el Ministerio del Interior y su agencia de “Asuntos Internos” donde se procesaban denuncias por abuso policial, pero en el aparato institucional del Estado la violencia institucional nominada como tal, no había emergido. En este sentido, si bien lo que expone la entrevistada deja entrever que hay deficiencias respecto a su implementación y llegada a la población objetivo, su instalación y sostenimiento en términos institucionales marcan un punto de inflexión en la relación Derechos Humanos -Estado, pues éste reconoce que vulnera derechos y que debe responsabilizarse por ello, generando los canales formales para abordar las situaciones.

Para llegar a este punto, se puede entender a que la INDDHH **accionó por medio de la construcción de una propuesta de una política pública que reconozca y dé respuesta al tema** y que fue vehiculizada por medio de las herramientas de recomendaciones y reuniones con las autoridades competentes.

Ligada a la **estrategia** anterior, se identifica otra que opera sobre la misma dimensión: la violencia institucional. La misma se define como **la promoción del rol de la INDDHH y el M.NP entre los niños/as y adolescentes institucionalizados en el sistema de protección 24 hs.**

“Con UNICEF en 2017 se elaboraron folletos, se intenta explicar que es el mecanismo y el para qué de las visitas. Brevemente, se explican Derechos que nos parecían importantes y teléfonos de contacto por si ellos o la familia quieren hacer una denuncia, pero no termina

siendo una línea clara para ellos". (Entrevistada INDDHH)

Para el desarrollo de ésta, también enlaza estrategias, siendo la base la alianza con UNICEF. Asimismo, puede reconocerse como **acción la creación de una herramienta de divulgación de información accesible para niños/as y adolescente**, no siendo de alto impacto pero es una iniciativa que tiende a otorgar cierto empoderamiento por parte de los sujetos de atención y sus familias, en tanto los informa de la institucionalidad, su para qué y su forma de contacto. La visita se presenta como el instrumento base para desplegar esta estrategia.

A la vez y trascendiendo la función de promoción, **se encuentra una última estrategia** que incide directamente en el tratamiento de la violencia institucional y la protección de niños/as y adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos en el marco de la institucionalización y que es **inherente a la función de monitoreo del M.N.P, la investigación, intervención y formulación de denuncias frente a la detección de situaciones**.

Frente a la detección de situaciones de violencia, las estrategias de abordaje de la INDDHH, se evalúan en el momento. Se triangula la información con los diferentes actores. Ejemplo, si un guri dice 'a mi de noche me pegan' vamos a entrevistar a los gurises que viven en ese sector, vamos a entrevistar a los funcionarios, vamos a entrevistar a la Dirección, al personal de salud, vamos a mirar la historia clínica, de ese gurí para saber qué pasó ese día, vamos a pedir para mirar las cámaras. Vamos a ir a todos los elementos que nos permitan visualizar que si ahí sucedió alguna situación. Si fueron malos tratos.(...)(...) A veces las situaciones están naturalizadas y hay que ver como se pregunta. Ejemplo, ¿has sufrido alguna situación de malos tratos? te dicen 'no'. Preguntás, ¿te bañan con agua fría? y dicen 'ahh sí'. ¿y cuando te bañan con agua fría?, 'cuando hago algo que está mal', ¿y que es hacer algo que está mal? 'Haber hablado en la mesa'. (Entrevistada INDDHH).

Respecto a la investigación la entrevistada por la INDDHH-M.N.P continúa y relata, *"Hemos ensayado metodología lúdicas con los gurises más chicos, construir una historia, etc, pero bueno la visita es una foto, hay cosas que no ves (...)".*

A su vez, vinculado al siguiente paso, es decir, las formas de intervención aclara,

Nosotros tenemos un convenio con la cátedra de Medicina Legal y ahora hay una médica legista en el equipo del M.N.P y muchas de las visitas la hacemos con ella. Si se constatan golpes, se realizan entrevistas a pares y funcionarios. (...) En alguna situación en particular se llamó directamente a la presidenta de I.N.A.U y se mandó un oficio de urgencia, al otro día hicieron una intervención en el centro. Ahí se pedía que se sacara al funcionario, que se evaluara la posibilidad de que a la persona maltratada se la llevara con la familia, que era una cosa que reclamaba mucho y además iniciar una investigación con ese funcionario y con otros. En otros casos se llama directamente a la Dirección Departamental porque entendemos que si nos vamos puede suceder alguna vulneración grave o alguna represalia, no nos vamos hasta que se presente la Dirección Departamental o quien esté a cargo de ese programa y se pueda resguardar a quien está siendo maltratado. (Entrevistada INDDHH).

Finalmente, la denuncia judicial en este caso, aparece como herramienta del M.N.P pero también como parte de la estrategia. *“En otras situaciones se ha hecho la denuncia penal, desde ahí nos vamos a fiscalía a denunciar. También se coordina con el área de la denuncia de la INDDHH”.* (Entrevistada INDDHH)

De este modo, la representante de la INDDHH-M.N.P trae una frase que grafica la modalidad de actuación por parte del M.N.P *“Las estrategias van variando de acuerdo a las posibilidades de protección de las personas que estén en esa situación”.*

Frente a esto, la pregunta que surge es ¿qué posibilidades de protección tiene un niño, niña o adolescente que ingresa al sistema de protección justamente por no contar con protección en el ámbito externo, privado?. En términos abstractos, una posible respuesta sea qué, así como es Estado es paradójico en relación a los Derechos Humanos respecto su doble rol de protector/vulnerate, cuando se intenta dar respuesta a la desprotección de la protección, también se producen paradojas recurriendo a modalidades del orden de la individuación, donde esa protección depende del sujeto y sus posibilidades.

Pues bien, como sostén de esta estrategia se presentan una **multiplicidad de acciones: la adaptación de la metodología de monitoreo para llegar a niños/as de diferentes edades, el relevamiento de información primaria a los/as implicados en las situaciones y el acceso a registros formales institucionales, la articulación con UdelaR para el reforzar el equipo del M.N.P, la activación de la denuncia en diversos planos (judicial e institucional), la solicitud de garantías concretas frente a casos y frente a la revictimización por parte de la institución.** Para esto, pone en juego toda su batería de herramientas.

A modo de cierre de este punto, surgen algunas reflexiones respecto al despliegue de la INDDHH-M.N.P. Inicialmente es necesario pensar su práctica desde el encuadre de que al ser una nueva institucionalidad que instala por primera vez en nuestro país una “cultura de monitoreo de Derechos Humanos” su quehacer se encuentra en permanente construcción y movimiento. Se hace notar que el equipo va ensayando la mejor forma de realizar un monitoreo abarcativo e integral con escasos recursos. A su vez, tanto las estrategias como las acciones se dispersan a diversos niveles del sistema de protección 24 hs para niños/as y adolescentes, lo que si bien es algo que se analizará con mayor profundidad en las conclusiones, es importante tomarlo en cuenta a la hora de reconocerlas. Por último y a modo de resumir lo estudiado sobre el actuar de la INDDHH-M.N.P, se presenta el siguiente cuadro, como manera de concentrar los hallazgos.

ESTRATEGIAS	ACCIONES	HERRAMIENTAS
Alianza con UNICEF	Activación de M.N.P	Visitas, informes y entrevistas
Aproximación al sistema de protección 24 hs	Diagnóstico institucional global	Visitas, informes y entrevistas
Focalización	Relevamiento y análisis de información y formulación de recomendaciones concretas	Visitas, informes, entrevistas, recomendaciones, reuniones con autoridades
Trabajo colaborativo con el sistema de protección 24 hs	Generación de propuestas y divulgación pública de información	Visitas de seguimiento, informe, recomendaciones, denuncias.
Interseccionalidad	Articulación de Guia de Monitoreo con Pauta OMS y generación de espacios de discusión	Visitas, informes, entrevistas, recomendaciones, cabildeo, reuniones con autoridades y denuncia
Problematización y reconocimiento de la violencia institucional como problema	Propuesta de política pública	Recomendaciones, sensibilización y reuniones con autoridades competentes
Promoción del rol de la INDDHH y M.N.P en nna y familias	Creación de herramienta de difusión para nna y sus familias.	Visitas.
Investigación,	Adaptación de la	Visitas, informes,

intervención y denuncias por vulneración.	metodología del monitoreo, relevamiento de información, acceso a registros institucionales, articulación con UdelaR, denuncias y solicitud de garantías concretas.	entrevistas, entrevistas con referentes, recomendaciones, denuncias y reuniones con autoridades competentes. Acción de Amparo.
---	--	--

*Cuadro realizado en base a las fuentes documentales y entrevista a la representante de la INDDHH-M.N.P.

3.3. El sistema de protección de niños/as y adolescentes: visión y relación con la INDDHH.

La cultura de monitoreo de los Derechos Humanos en los espacios de encierro es nueva en Uruguay. Previo a la existencia de la INDDHH ese rol era generalmente ocupado por la sociedad civil, por lo que la práctica institucional estatal vigilando a otra institución estatal en este terreno, además de ser reciente, se encuentra en proceso de incorporación y hasta de aceptación por parte de la esfera pública y sus actores. Por ello, más allá de conocer y analizar el punto de vista de la INDDHH sobre el monitoreo y sus condiciones en el sistema de protección de niños/as y adolescentes-en el marco del M.N.P.-, en este trabajo también se previó relevar la mirada de algunos agentes claves vinculados a su ejercicio. Estos son, el Mecanismo de Recepción y Atención a la situaciones de Violencia Institucional (MERA VI), el Programa de Protección Integral 24 hs quien tiene en su órbita la gestión de los hogares para niños/as y adolescentes en Montevideo y el Sindicato único de trabajadores de I.N.A.U (S.U.I.N.A.U), el que nuclea a parte del funcionariado para la defensa de sus derechos y condiciones y laborales.

Recoger sus percepciones en relación a la incidencia que la INDDHH ha producido en términos de protección de Derechos Humanos en el sistema y la transformación de algunas prácticas, es lo que se tratará en este punto (VER ANEXO II).

En este sentido, si bien cada uno “ve la parte de la realidad que le toca”, en tanto no es posible desde un espacio institucional u organizacional conocer la incidencia en el micro, meso y macro nivel, hay una coincidencia generalizada en las voces de las informantes calificadas y es que I.N.A.U es la primera institución pública que instauro el tema y junto a él un mecanismo concreto para efectivizar denuncias y que esto viene de la mano de la INDDHH. La integrante del Equipo Técnico de MERA VI entrevistada aporta,

Con el mecanismo a lo que se apostó fue a un equipo de trabajo que aparte de trabajar las respuestas a la INDDHH pudiera trabajar todo el resto de la violencia institucional. (...). (...) Por lo que sabemos esto no existe en ninguna otra institución pública en Uruguay y por lo que dice la consultoría no hay un espacio como este en América...un espacio como este dentro de la propia institución. (Entrevistada MERA VI)

Por otro lado, desde el S.U.I.N.A.U, la secretaria ejecutiva dice en el marco de la entrevista realizada, “*Marisa dijo que el I.N.A.U es la primera institución del Estado, que dentro*

*de la propia institución diseña o piensa un mecanismo para verse a sí mismo*²⁴. (Entrevistada S.U.I.N.A.U). Asimismo, la directora del programa Protección 24 hs de I.N.A.U comenta en el marco de la entrevista que se le efectuó para este trabajo, “(...) *se empieza a mirar de otra manera lo que hace el I.N.A.U en base a lo que dice la INDDHH y eso es bueno*”.

En el sistema de protección 24 hs de I.N.A.U el reconocimiento de la violencia institucional como problema, viene dado a partir de la creación del MERAVI, como forma de abordar el tema y canalizar denuncias. Este hito tiene como pilares dos antecedentes, uno es la existencia de la INDDHH-M.N.P en sí misma, pues como bien dice la entrevistada relacionada al MERAVI, el mismo nace para contestar los oficios, recomendaciones y denuncias de la INDDHH además de abordar las situaciones de violencia institucional que se identifiquen. A su vez, el mismo es precedido por una comisión en Derechos Humanos- que continúa en funcionamiento paralelamente al MERAVI- la que comienza su labor en el año 2014, lo que coincide con el inicio del monitoreo en el sistema.

En la actualidad el I.N.A.U cuenta con un grupo de trabajo en Derechos Humanos, constituido en 2014 por resolución de Directorio, integrado por una representación de Dirección Nacional Programática, Secretaria Letrada de Directorio y un Asesor de Directorio, que actúa como referencia para el monitoreo de la Defensoría del Pueblo y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) (UNICEF. Vitale. A; 2016).

De igual forma, el otro pilar es la realización de una consultoría que tuvo el auspicio y apoyo de UNICEF, donde se afirma la existencia de la violencia institucional, se problematiza sobre los tipos y formas que toman en este sistema en particular y se dibuja una propuesta para su tratamiento (lo que se luego se constituirá como MERAVI). Es decir, la INDDHH-M.N.P-logra según el relato de las entrevistadas y los documentos oficiales-, hacer que el sistema de protección intervenga sobre el tema, de forma tal que lo delimita conceptualmente, genera un dispositivo de abordaje, instituyendo de esta manera al problema y empujando al Estado a que por primera vez nomine este tipo de praxis.

No obstante, todo proceso de transformación institucional lleva su tiempo para “digerirse” y alcanzar resultar exitosos, e independientemente de que se haya conformado

²⁴ Marisa, refiere a la Lic. Marisa Linder ex presidenta del Directorio de I.N.A.U para el periodo de gobierno 2015-2020.

una respuesta concreta para revertir las prácticas re-victimizantes a niños/as y adolescentes mediante el ejercicio de la violencia institucional, existe un campo donde la INDDHH no llega a incidir y es en cómo se construye, implementa y usa esta nueva herramienta que atiende al problema por parte del sistema. En relación a esto tanto la INDDHH como UNICEF en representación del sistema internacional de Derechos Humanos consideraban que la forma era la creación de un mecanismo pero con unas características distintas al vigente.

“La INDDHH una de las recomendaciones que le hizo a I.N.A.U es que se generara un mecanismo que atendiera la violencia y donde se pudiera recibir denuncias específicas de los gurises. El I.N.A.U lo que termina generando es el MERAVI, pero se esperaba que fuera por fuera de la institución, que no fuera con funcionarios de la institución”, afirma la referente de la INDDHH-M.N.P. Asimismo, UNICEF por medio de la consultoría concluye:

Se sugiere que el mecanismo que se cree tenga dominio nacional, que esté jerarquizado en la ubicación en el organigrama, que cuente con independencia técnica al mismo tiempo, que tenga un diálogo fluido con el ámbito de las definiciones políticas de la Institución. Si bien este mecanismo trabajará fundamentalmente en función de las demandas surgidas de otras dependencias de la institución o desde otras instituciones, sus funciones no se deberían remitir exclusivamente a este tipo de trabajo ya que el trabajo conceptual, de categorización, pedagógico y de generador de información para la evaluación y ajuste de las políticas debe ser parte de su razón de existir. Es fundamental que el mecanismo sea eficiente y logre un buen ritmo de procesamiento de la información, análisis y sugerencia de intervención, bajo el entendido que, como se consignara anteriormente, el manejo de los tiempos administrativos y la incertidumbre para las personas que sufren maltrato institucional suele ser una de las violencias más invisibles y más recurrentes.(UNICEF. Vitale. A; 2016).

Sin embargo, el proceso de construcción e instalación de este mecanismo, una de sus dimensiones como política pública se desarrolló y concretó de forma distinta a la señalada por la INDDHH-M.N.P y UNICEF, en tanto en palabras de la técnica entrevistada del MERAVI se destaca,

(...) en la consultoría se había planteado sólo para el sistema de

protección 24 hs y cuando se instaura se plantea para todo el sistema de protección (...).(...) nosotros dependemos directamente del directorio, pero si vos buscas al MERAVI en el organigrama no está (...). (...) nosotros hacemos recomendaciones y entonces con las recomendaciones vamos iniciando camino en las cuestiones a trabajar que se van repitiendo en otros espacios (...). (...) Estos informes son de carácter interno, nuestro único pedido es que se maneje a nivel de las subdirecciones generales (...). (...) tenemos un lugar de mediación y una vez tuvimos que pedirle al directorio que intervenga. (...) el mecanismo no está instituido depende de la voluntad política del directorio (...). (...) jerárquicamente no estamos por encima de nadie y creo que lo que se tanteó es hasta dónde podíamos llegar (...). No estamos teniendo datos para publicar pero tenemos registros de las denuncias, como no se ha trabajado un año completo con el equipo a pleno no hemos podido sistematizar (...). (Entrevistada INDDHH)

Este compendio de frases de la entrevistada sumado a lo comentado por la técnica del M.N.P, evidencian que si bien el surgimiento del MERAVI es un evento de suma relevancia para la historia de la atención y protección de niños/as y adolescentes en el Estado uruguayo, su nacimiento se da en tensión con los planteos del sistema nacional e internacional de Derechos Humanos, pues está invisibilizado en el organigrama lo que significa su inexistencia en el orden simbólico institucional; también, es difuso su lugar en la jerarquía, no terminando de conocer las propias integrantes los límites y alcance de su intervención. Su independencia técnica es relativa porque al depender directamente del directorio queda atado a su conformidad y aval para ciertas acciones. Parecería estar creado como un gemelo del M.N.P con quien interlocuta e intercambia, lo que se funda en la ausencia de un plan de acción que vaya abriendo “puertas y ventanas” para que la violencia institucional sea tratada como parte de lo que produce la institución y no como algo que enuncia terceros. A su vez, aún no hay una sistematización de la información, lo que hace desconocer la dimensión y características del problema para pensarlo y abordarlo más allá de las situaciones concretas. Tampoco se tomó en cuenta que tuviera una especificidad para el sistema de protección 24 hs, que es donde existe mayor concentración de denuncias, sino que se hizo extensivo a todo el sistema. Finalmente, la atención de las situaciones, cómo se abordan en lo concreto con la persona víctima, no aparece en el discurso institucional, a no ser por las recomendaciones al directorio.

Ahora bien, es importante recalcar que si bien no hubo total correspondencia entre lo sugerido por las instituciones expertas en Derechos Humanos e Infancia y lo que el Estado

genera como política pública concretizada mediante la puesta en marcha de un mecanismo que enuncia en sus cometidos y funciones la violencia institucional no deja de ser un gran avance en lo que refiere a cumplimiento y protección de Derechos Humanos a nivel estatal. Es evidente que son necesarias reformulaciones que armonicen los planteos de UNICEF y el M.N.P respecto a la forma, lugar y alcances del mecanismo, pero igualmente es una ganancia para los niños, niñas y adolescentes institucionalizados, en tanto se oferta una garantía más por parte del Estado. Es un cambio sustantivo en el terreno político-institucional de los Derechos Humanos en los contextos de encierro para la infancia, pero queda camino por recorrer en lo que respecta a la realidad concreta de los centros y del funcionariado que gestiona esos centros.

La Directora del Programa de Protección 24 hs de I.N.A.U reconoce que el sistema ha mejorado y que se han tomado para ello las recomendaciones de la INDDHH-M.N.P, como es el caso de las puertas de ingreso a Montevideo, no obstante también visualiza que en ese procesó faltó mayor diálogo con esta institucionalidad. *“A veces nos piden cosas que nosotros con los recursos que tenemos no podemos cumplir; se han hecho cosas para avanzar como un protocolo interno para orientar a los funcionarios en el trato con los chiquilines, pero con pocos recursos no podemos seguir avanzando”* (Entrevistada Protección 24 hs). Por otro lado, también identifica que existió poco intercambio entre su programa y el M.N.P de forma directa, ya que el vínculo institucional estaba entablado con las esfera de toma de decisión. Esto lo ratifica la INDDHH-M.N.P cuando dice que,

(...) antes de llevar adelante la acción de Amparo se tenía incidencia sobre un equipo de llegada al directorio, compuesto por asesores, auditoría, territorial, dirección programática, jurídica, etc (...). (...)luego de la acción de amparo que implicó un quiebre nos reunimos por área temáticas. Ahí se integraron varios directores específicos por lo cual se permitió una profundidad mayor. Hay llegada al plano práctico (...).
(Entrevistada INDDHH).

La acción de Amparo Judicial realizada desde la INDDHH contra I.N.A.U representó no sólo un punto de inflexión para el sistema de protección 24 hs, sino también un nudo en la relación entre ambas instituciones, en tanto se deja en evidencia una forma de violencia institucional más sutil e implícita y que tiene su sustento en la naturalización de un modelo asilar de intervención que no toma contacto con sus prácticas y los efectos que produce. Esta acción pone luz, a las internaciones prolongadas en dispositivos psiquiátricos, al tratamiento que se le dio históricamente a niños/as y adolescentes en situación de discapacidad, etc. El Estado denunciando al propio Estado, muestra la doble faz que se mencionaba al principio en

relación al lugar dual de protector/vulnerante de derechos.

Ahora bien, se observa que durante estos primeros años de monitoreo, la Dirección de Protección 24 hs tal vez, no ha sido un actor partícipe y central en la discusión de los temas, nudos, problemas identificados y en las decisiones a tomar para cambiarlos, sino que ha quedado en una función ejecutora de las resoluciones y acuerdos entre la INDDHH-M-N.P y decisores políticos de I.N.A.U por lo que se puede pensar que a la INDDHH le faltó capacidad de incidencia para traer “a la mesa de debate” a las figuras directamente involucradas con los cambios estructurales en el “territorio” a monitorear y transformar, es decir, los centros 24 hs.

De hecho otro indicador de una posible desconexión entre espacios institucionales que afecta la capacidad de incidir de forma directa y eficaz en el sistema de protección 24 hs de INAU y su práctica de forma más frontal, es el que trae discursivamente la dirección del Programa en relación al abordaje de una situación de violencia institucional. *“Tenemos equipos técnicos en la coordinación que van a los hogares y se entrevistan con los chiquilines y en el caso que se tenga que hacer una denuncia se continúa el procedimiento administrativo”.* (entrevistada Protección 24 hs). Luego agrega, *“cuando llega un oficio de la INDDHH lo intentamos trabajar con los equipos y se hacen los cambios que se tienen que hacer en las condiciones que hay”.* El MERAVI no se presenta como herramienta concreta a la cual recurrir, sino que se usan los propios recursos del Programa y los canales tradicionales de denuncia que prevé I.N.A.U.

En esta línea, la articulación entre el Programa de Protección 24 hs de I.N.A.U y el MERAVI resulta esencial en lo que refiere a la prevención, promoción, defensa y atención de las situaciones de violencia institucional. En la construcción de este lazo, la INDDHH ha tenido poca incidencia, en tanto ya que es un mecanismo impulsado por ésta, podría haberse fijado objetivos respecto al funcionamiento y relacionamiento entre un dispositivo y otro, pues debería de funcionar de manera articulada y coordinada, en tanto uno acciona sobre el otro en el caso de detectarse casos o condiciones propiciantes de violencia institucional. Se entiende que I.N.A.U tiene autonomía para tomar sus propias decisiones políticas y también limitar a la INDDHH a sus competencias básicas, pero en la estrategia de trabajo colaborativo que se explicaba en el punto anterior este triángulo institucional resulta no sólo interesante a la hora de pensar la implementación de cambios, sino de fortalecer al MERAVI dentro del propio sistema, el que como se vio antes se encuentra algo “ad hoc” de la política institucional global. *“ (...)Con el MERAVI hemos tenido algún contacto, pero muy poco”*, agrega la Directora del Programa Protección 24 hs.

Construir una relación estrecha entre MERAVI y el Sistema de protección 24 hs se configura en un desafío para ambas instituciones, pues aceptarla y engranarla ayuda a

desarrollar un abordaje no solamente más fluido de las situaciones que se den sino que también más integral institucionalmente, ya que deberían funcionar y operar de manera conjunta.

De todas maneras, es indudable e irrefutable, la incidencia que la INDDHH ha tenido en los centros de protección 24 hs en Montevideo, mediante el M.N.P y su monitoreo en estos. El hecho de hacerse presente y construir el estado de situación en relación al cumplimiento de los Derechos Humanos de manera singular y emitir recomendaciones, oficios y/o denuncias es el paso básico para el cambio en lo que a violencia institucional respecta. En el último informe publicado por el M.N.P en el año 2020 (INDDHH; 2020; p 23-89) se narra el proceso de monitoreo en el 2019 y se indica que se visitaron 15 centros de un total de 75 en Montevideo, teniendo algunos de ellos visitas de seguimiento, lo que significa la duplicación de su presencia. Se emitieron un total de 9 recomendaciones mediante oficios, las que abarcaron diferentes planos y dimensiones de la vulneración de derechos constatada.

Ahora bien, en este tejido de incidencia política por parte de la INDDHH en el sistema de protección de niños/as y adolescente, la llegada al funcionariado es de alta relevancia, ya que la violencia institucional no sólo se manifiesta en las condiciones degradantes de vida en los hogares, en las decisiones políticas que pueden atropellar los derechos de los sujetos de atención, sino que toma una forma concreta que se da en el vínculo de atención directa que mantiene los funcionarios/as con los niños/as y adolescentes. Evidentemente, las generalizaciones cuando se habla funcionarios/as públicos/as nunca son útiles, en tanto existen personas sensibles, protectoras y comprometidas con la función en general y en este caso en particular, con los derechos de la infancia vulnerada e institucionalizada, que incluso se configuran en denunciantes del sistema.

‘De hecho, hace poco se le hizo una denuncia a un compañero justamente por eso ¿no? Por golpear a un chiquilín que estaba como un poco desacatado pero hay muchísimos más recursos que usar que ese. Y bueno ta, intervienen, intervienen golpeándolo y por suerte fue delante de la cámara porque en nuestro hogar, gracias a Dios hay cámaras, mirá lo que te estoy diciendo’. (Rodríguez. C; 2016; p 92).

Este fragmento, es parte de una de las entrevistas que Carmen Rodriguez realiza a una educadora del sistema de protección 24 hs para su investigación “Lo insoportable de las instituciones de protección a la infancia” (2016). El mismo se conforma como una expresión de la violencia institucional ejercida a manos del funcionariado. Replicando algunas de las lógicas de la violencia intrafamiliar y generacional, la violencia institucional emerge también en las

relaciones entre adulto/funcionario y niño/a-adolescente. ¿por qué algunas? Porque la violencia institucional es más amplia en el sentido que la propia materialidad de los centros ofrece condiciones para que aquello que se da en el marco de las relaciones familiares y/o de confianza se convierta en tortura, pena o trato cruel y/o degradante, en tanto el encierro y la imposibilidad de contar con una forma directa de denuncia hacen más difícil su evidenciación.

Por tal, la incidencia a desarrollar por parte de la INDDHH y el M.N.P sobre el cuerpo de funcionarios/as es estratégica e imprescindible en la complejidad que denota un cambio sistémico para esta temática. Al entrevistar a los/as funcionarios/as organizados y sindicalizados en el S.U.I.N.A.U y preguntarles sobre la relación con esta institución, se revela

(...) Conozco la INDDHH y el M.N.P porque hemos sido nombrados de alguna manera, tocados, aludidos, cuestionado como sindicato (...)
(...) Con la INDDHH nos hemos contactado, hemos pedido entrevistas, hemos llevado denuncias, distintos tipos de acercamiento, pero no con el M.N.P. Sabemos que hemos sido aludidos, nos hemos sentido atacados. 'Los sindicalistas avalan a los maltratadores, torturadores de los niños'. Hay cierta desconfianza. (Entrevistada S.U.I.N.A.U).

El Sindicato como tal no responde por todos/as los/as funcionarios/as, en tanto lo hace únicamente por sus afiliados/as y a su vez, tampoco es serio marcar a toda una organización como violenta por conductas y prácticas que despliegan personas concretas, pero lo que es una realidad es que en la estructura interna del S.U.I.N.A.U no aparece ningún espacio, o lineamiento estratégico, o eje de trabajo que problematice la violencia institucional. No la ha tomado como tema, siendo que es parte importante del problema. En este sentido, puede pensarse que la relación entre una organización que no se hace cargo de su implicancia en la violencia institucional existente en el sistema de protección y una institución que devela y denuncia estas prácticas, es por naturaleza tensa. Tampoco queda clara su participación en la construcción del MERAVI como política pública que los involucra directamente. Respecto a esto, la entrevistada expone, *“El MERAVI es de reciente formación, fue contado por el directorio anterior como un gol, como un avance, lo presentó cuando hicieron la presentación de la readecuación institucional. Lo presentaron en el Sindicato, pero más allá de eso a la interna hay una mirada de prejuicio hacia el sindicato”.* (Entrevistada S.U.I.N.A.U).

Según el relato de la dirigente sindical, la creación del MERAVI fue comunicada como un elemento más dentro de un conjunto de innovaciones y cambios institucionales. Sin embargo, eso no se condice directamente con lo que anteriormente se planteaba en relación a que dicho mecanismo es único en el Estado y de avanzada para la región. Al parecer, no se le dio la relevancia institucional para presentarlo de una forma que le otorgue un lugar central dentro del sistema de protección de niños/as y adolescentes y que sea una

herramienta real en las prácticas cotidianas. Se desconoce qué participación tuvo la INDDHH-M.N-P en la falta de divulgación del MERAVI, pero en palabras de la entrevistada esto no fue positivo, *“los compañeros lo ven con desconfianza, ahí es donde nos matan a nosotros, la gente de primera línea termina investigada. No hay lenguaje común entre el MERAVI y los trabajadores. Eso le hace mal a la institución. Generan mecanismo pero no hay una autocrítica de la institución”* (Entrevistada S.U.I.N.A.U).

En su relato, la entrevistada deja entrever que se dan resistencias por parte del funcionariado en lo vinculado a la vigilancia de los centros y el monitoreo de Derechos Humanos, en tanto - según su punto de vista- *“(…) también hay que mostrar la violencia que ejercen los directores de área o de servicio, no contemplando determinadas cosas, trabajamos en condiciones indignas”* y agrega *“(…) los educadores vienen a decirte no tenemos de darle para comer a los gurises, los tenemos hacinados, los tenemos durmiendo en el piso, se vuelven locos, te pegan. Algún educador reacciona”*. (Entrevistada S.U.I.N.A.U)

Del análisis de estos comentarios, se puede deducir que existe no sólo una vivencia de violencia institucional por parte de los/as trabajadores/as del sistema, en tanto sufren las condiciones degradantes del sistema como pauperización a sus condiciones laborales, sino que además manifiestan un sentimiento de exposición cuando hay que buscar responsables de la violencia institucional, visibilizando la concreta, la ejercida por los/as funcionarios/as en la atención directa e invisibilizando las estructurales. La cuestión, es que una no justifica la otra, en toda caso la explica y de forma limitada. Las prácticas de tortura y tratos crueles detectadas hacia niños/as y adolescente de manera individual en el sistema no necesariamente están asociadas a “la pobreza” del mismo. Son modalidades vinculares las que se ponen en juego a la hora de que se den este tipo de situaciones, las que están conectadas al ejercicio del poder y la desigualdad existente entre el mundo adulto y el mundo de la infancia. Se puede coincidir que, las dimensiones de la violencia que ejerce el sistema son múltiples, pero quien violenta de forma expresa a un niño, niña o adolescente institucionalizado, está en falta con los deberes inherentes a su función y es responsable de sus actos.

Igualar la precariedad laboral o violencia laboral a la violencia institucional que puede ejercer un/a funcionario/a público/a contra un sujeto de atención, no tiene asidero en el campo de la protección de los Derechos Humanos. De todas maneras, se entiende que trabajar en condiciones muchas veces indignas, expresa una violencia institucional y política sistémica que daña a quien debe de cuidar y proteger de forma real y concreta: el funcionariado.

Así, en su función de sensibilización y cabildeo la INDDHH, tiene trabajo por hacer en lo que refiere a incidencia política, pues es necesario desarmar estos discursos, colocar el tema como un problema grave del ejercicio de la función pública y trabajar con el Sindicato

como organización para su involucramiento en el problema.

Por lo que manifiesta la entrevistada, si no hay un acercamiento entre decisores políticos del sistema de protección de niños/as y adolescentes, S.U.I.N.A.U e INDDHH, ambos mecanismos- M.N.P y MERAVI- serán vistos y vividos con rechazo por parte de los/as operadores/as del sistema.

En síntesis, dentro del sistema de protección de niños/as y adolescentes la incidencia política que ha tenido la INDDHH-M.N.P es diversa. Ha forjado procesos inéditos en el Estado y en las instituciones de protección a la infancia que mejoran el cumplimiento y respeto de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes atendidos por el Programa de Protección 24 hs de I.N.A.U. Mediante el monitoreo marca presencia y logra intervenir frente a vulneraciones concretas y ha “sacudido” estructuras de funcionamiento vetustas y naturalizadas dentro del sistema, que no hacían más que sostener un círculo de violencia irrompible en la vida de las personas que lo sufrían. Sin dudas, la complejidad del sistema, su cultura violenta enraizada en la existencia y permanencia de la instituciones totales como respuesta de protección,- sumado a la naturaleza esencialmente contradictoria del Estado analizada en capítulo I- hacen que los planos donde se necesita intervenir sean cuantiosos, pero la presencia de la INDDHH en el sistema de protección de niños/as y adolescentes hace que se reordenen las prioridades y acciones político-institucionales para la generación de condiciones básicas y necesarias para comenzar a promover y hacer cumplir un derecho primordial que tiene todo niños/a y adolescente y que queda postergado por la atención a la deficiencias del sistema: el derecho a vivir en familia y en comunidad.

Capítulo IV

Comentarios finales

Que los Derechos Humanos son un “curro” y que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo parece “un club político”, son ideas que aún permanecen en algunos discursos de las más altas esferas del poder político de los Estados Modernos al día de hoy. Discursos que no hacen más que deslegitimar el activismo cívico e institucional por la igualdad y justicia social que de ellos emana como principios éticos universales y como conjunto normativo, a la vez que desprestigia espacios institucionales universales promovidos por el sistema internacional de Derechos Humanos.

A pesar de vivir hace décadas en un Estado de Derecho y de que están integrados en la Constitución de la República, las resistencias en nuestro país por su valor social e institucional siguen vigentes y por momentos parecen acrecentarse en parte de la opinión pública y de la clase política. Pasaron más de 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y todavía la sociedad discute su pertinencia. Persisten sectores sociales y voces que los niegan, que los aniquilarían, pues no los ven como algo que también los implica y los atraviesa en su condición humana, sino que les significa una amenaza. ¿Porqué? es la pregunta que emerge a cualquiera que quiera profundizar en este campo. Existen muchas respuestas, pero para finalizar este trabajo se coloca la siguiente: mientras el capitalismo siga siendo el modelo imperante de producción y reproducción social y económica no hay igualdad posible. No está en su esencia, pues esta radica en dividir, entre quienes tienen y los que no. Y de alguna forma, la vigencia y conquista de Derechos Humanos que algunos grupos han adquirido en los últimos años, viene a dismantelar que no todo lo produce el mercado, sino que hay fuerzas y procesos sociales que le demandan y exigen al Estado reconocimiento en tanto igualdad y protección. Un Estado garantista que asegure unos mínimos imprescindibles como garantías fundamentales para la vida social y la libertad humana.

Seguramente, hay muchas formas de comprender los Derechos Humanos y diferentes líneas de pensamiento crítico que deben encontrar sus puntos flojos, sus vacíos, etc. Pero sin ánimo de caer en un romanticismo interpretativo, en este trabajo se opta por concebirlos como construcciones discursivas y jurídicas que son un productos de las luchas sociales y políticas y las distintas correlación de fuerzas a las injusticias y violencias que provoca el sistema y su orden social fuera y dentro del Estado, las que se mantienen vivas gracias a los diversos agentes que se movilizan en torno a ellas, siendo las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y los Defensores del Pueblo uno de los principales estandartes. Por tal, Los Derechos Humanos nos brindan unos mínimos para la condición ciudadana moderna y un piso donde en “teoría” todos somos iguales y esto fue y es base en la construcción de nuestro Estado Nación. *“Es preciso borrar esos excesos de despotismo. Todo hombre es igual en presencia de la ley. Sus virtudes o delitos los hacen amigables u odiosos. Olvidemos esa*

*maldita costumbre de que los engrandecimientos nacen de la cuna*²⁵, decía José Gervasio Artigas, el prócer de la patria. En presencia de los Derechos Humanos, de la ley, todos y todas somos iguales, pero a veces las prácticas institucionales son irrespetuosas de este principio fundante.

La violencia institucional en la infancia y adolescencia es una expresión de ello. Es una manifestación que da cuenta de que no todos y todas somos iguales, porque quienes se encuentran en una condición de desventaja social, quedan en una situación doblemente vulnerable cuando ingresan a un dispositivo del Estado por protección. Hablando claro, un niño, una niña o un/a adolescente que es desprendido de su medio comunitario cotidiano, donde tiene sus lazos sociales primarios y secundarios, sus relaciones de confianza, su espacio, sus afectos, etc, porque no existe en su entorno un adulto/a responsable y en condiciones socio-económicas mínimas que los pueda cuidar y sustentar, ingresa a un sistema con las deficiencias que en aquel Diagnóstico Situacional Global que realiza la INDDHH se identifican. Fallas detectadas en todo orden y a todos los niveles, desde lo edilicio, los procesos de intervención y atención, la calificación de quienes cuidan, etc, etc. Rasgos que si se ponen a contra luz con el modelo de institución total de fines del siglo XIX y principios de XX encuentra- en un análisis macro- escasas distancias. Una intervención así no hace más que cambiar una falta por otra, una violencia por otra.

Es grave saber que ya pasaron dos décadas del siglo XXI y aún seguimos hablando de lo mismo. De como dice Carmen Rodríguez “Lo insoportable de las instituciones de protección” o “la desprotección de las instituciones de protección”. Y está dicho por muchos lados, ya se sabe que el sistema de protección no funciona-estructuralmente- en este sentido.

Un abanico de interrogantes se abren cuando se piensa desde esta perspectiva, pero hay una que está directamente relacionada con el tema, ¿en la relación Estado- Infancia- Derechos Humanos y específicamente en los dispositivos de atención de 24 hs podemos seguir sosteniendo el mismo concepto de violencia institucional?

La cultura de monitoreo en Derechos Humanos que trae e instaura en el Estado la INDDHH-M.N-P y los resultados de sus prácticas, evidencian, enuncian y denuncian las crudas brechas existentes entre la letra de los Tratados y Convenciones Internacionales de Derechos Humanos y la realidad institucional; asimismo configura un antes y un después no sólo en términos de vigilancia de lo que se hace y cómo, sino que también para la reconceptualización de algunas categorías analíticas que son claves para el cumplimiento de su función. En este trabajo se propone la resignificación de la violencia institucional, en tanto ya no se puede entender como la punta del iceberg, es decir, la violencia concreta, explícita y grotesca que un funcionario/a despliega en un acto o de forma sostenida contra un sujeto

²⁵ elhistoriador.com.ar

de atención, o como la forma de dirigir y gestionar la cotidianeidad de un centro con prácticas socio-educativas signadas por el temor, el miedo, la amenaza y el castigo, (como relata la entrevistada de la INDDHH cuando detecta que a un niño lo bañan con agua fría por portarse mal en la mesa). De esto hay múltiples investigaciones, denuncias, notas de prensa, relatos de niños/as y adolescentes que pasaron por el sistema, etc. No es nuevo, ni en Uruguay ni en otros países. Ejemplo de esto, es el informe que la Fundación Raíces de España lanza en 2020 sobre la “Violencia Institucional en el sistema de protección de la Infancia”, donde explicita

Estas prácticas continúan aún cuando los niños y niñas pasan a ser tutelados, convirtiéndose en limitaciones de derechos sistemáticas que generan frustración, tristeza y sensación de desprotección en ellos. A la vez, provocan un enorme estrés en el equipo educativo, a menudo insuficiente, poco formado y con escasez de recursos materiales y técnicos para atenderles, lo que va conformando un caldo de cultivo idóneo para el surgimiento de situaciones de conflicto en el día a día de la convivencia. El equipo educativo, en este contexto, a menudo opta por realizar una intervención basada más en el control y la contención mediante el uso desproporcionado de medidas sancionadoras y punitivas y solicitando la intervención de los vigilantes de seguridad de los centros o de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para resolverlos. Estos, habitualmente, zanján los conflictos a través de un uso excesivo y desmedido de la fuerza, que a menudo se traduce en agresiones físicas y psicológicas hacia los niños y niñas. (Fundación Raíces; 2020; 23)

Si se trasladara este fragmento al análisis de la realidad del sistema uruguayo, se creería que se habla de él, pues las diferencias son casi inexistentes. Es imposible comparar entre sí los sistemas de protección de cada país, pero considerando que esta descripción surge en un contexto europeo, de un país desarrollado, etc, podría decirse que los sistemas de protección para niños, niñas y adolescentes son esencialmente violentos y mantienen la lógica del orfanato como modalidad de funcionamiento cotidiana. Por ende, es un problema sistémico que lleva a pensar que, mientras sigan existiendo este tipo de estructuras la respuesta será la misma, pues ha demostrado a lo largo de los siglos y en diversos contextos políticos, culturales, sociales y económicos ser indesarticulable en la crudeza que propone como forma de proteger.

Entonces, ¿es posible seguir pensando desde los conceptos tradicionales de violencia

institucional cuando se demuestra que el problema es estructural?. Frente a esto la respuesta más sincera en términos intelectuales y académicos es observar que la violencia institucional opera en varios niveles y que es mucho más amplia, que aquella que señala o se centra sobre lo que hace o no un funcionario/a público. Así, se adhiere a la definición que propone la Fundación Raíces, quien construye una que va en la línea en la de estas reflexiones finales.

Entiende por violencia institucional,

cualquier legislación, programa, procedimiento o actuación por acción u omisión procedente de los poderes públicos, o bien, derivada de la actuación individual del profesional o funcionario, que comporte abuso, negligencia, perjuicio de la salud, la seguridad, el estado emocional, el bienestar físico, la correcta maduración, o que vulnere los derechos básicos de las personas, y comprendiendo todas las modalidades de maltrato que se pueden derivar de la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en centros de protección o internamiento.(Fundación Raíces; 2020; p 24)

Así, ya no es la práctica concreta la que solo puede visibilizarse como violencia institucional, sino que esa práctica concreta es el producto de una especie de acumulación de violencia institucional contra la infancia sostenida por varios pilares que hacen a la intervención del Estado: normas, políticas públicas, procedimientos, formas de gestión, etc. Es decir, la violencia institucional reconocida mediante una práctica de maltrato y/o abuso concreto de un/os funcionario/os hacia un sujeto de derecho se encuentra respaldada por una violencia institucional política que es la que le da sentido al sistema para que sea de esta manera y no de otra. Existe una normativa que fundamenta los lugares de encierro, no los elimina del sistema a pesar de conocer lo que generan; a nivel de política pública no se promueven fuertemente recursos reales para que los niños/as y adolescentes puedan volver con sus familias o ser acogidos por otras, el tiempo de institucionalización en nuestro país es muy largo y es uno de los indicadores de esta violencia institucional política más notable, entre otros. El programa que engloba los centros u hogares es carente en recursos materiales y humanos, y sobre esto último no solo a nivel de educadores/as sino también de profesionales que responden más a demandas institucionales que a la defensa de los derechos de niños/as y adolescentes, pues cursan procesos de intervención sin recursos concretos que puedan modificar y/o transformar las dinámicas sociales y familiares de donde los niños/as y adolescentes devienen y se pueda hacer cumplir así su derecho humano de vivir en familia, es decir, la ley.

Al parecer, el sistema todo lo reduce para no querer mirar la magnitud del problema. La

violencia institucional política que atraviesa nuestro sistema de protección no es solamente la conducta violenta del funcionariado, es también todo lo otro. Las indignas condiciones materiales, la política pública escasa para la revinculación con la familia de origen o una nueva familia, el tiempo extenso de internación, la separación de los/as hermanos/as, el funcionario sin formación, la ausencia de una normativa que ponga fin o solicite el cambio radical de estos dispositivos. No es que esto sea un escenario que provocaría o sea de riesgo para que la violencia institucional suceda, ya sucede y estas son sus características y dimensiones.

En esta realidad compleja y difícil de cambiar, la INDDHH y el M.N.P junto al sistema internacional de Derechos Humanos han sido y son claves no sólo para la cristalización de los problemas del sistema de protección 24 hs para niños/as y adolescentes, sino que son esenciales para la generación de propuestas que transforman- aunque sea de forma paulatina- los componentes de esta violencia institucional política. Esto se argumenta en lo siguiente:

- 1) Logró construir un estado de situación sistémico, identificando los nudos más gruesos en relación a la violencia institucional.
- 2) Generó propuestas de cambio institucional para la mejora de las condiciones de internación de niños/as y adolescentes.
- 3) Puso luz a una población prácticamente escondida dentro del sistema de protección 24 hs de niños, niñas y adolescentes, solicitando intervención de urgencia en las personas con discapacidad adultas que han quedado dentro del sistema de infancia y adolescencia por no que el Estado no construye una alternativa política para estos.
- 4) Activó una acción de amparo frente a situaciones que dan cuenta de esta violencia institucional política que se menciona en este trabajo, los largos períodos de internación a pesar del alta médica en instituciones psiquiátricas y la medicalización de niños/as y adolescentes como forma de abordaje.
- 5) Impulsó la creación del MERA VI con lo que instaló el concepto de violencia institucional dentro del sistema.
- 6) Produce estrategias de monitoreo intersectoriales que promueven la lectura de la realidad de forma más compleja e integral.
- 7) Informa y publica sobre su quehacer de forma anual, respetando la transparencia que la ley le impone.
- 8) Intenta hacer conocer su función entre los niños/as y adolescentes para que lo consideren una herramienta de denuncia.

Posiblemente, existan más logros o fortalezas que la INDDHH.M.N.P le ha dado a nuestro sistema de protección de niños/as y adolescentes, pero lo que queda en evidencia que es para ser una institución “subfinanciada” por el Estado, en el sentido que sus recursos

son muy escasos y que parte de estos avances están apoyados en los aportes de por ejemplo, UNICEF, demuestra que su potencial en Derechos Humanos y el monitoreo de las prácticas estatales, es invaluable.

Un Estado más comprometido con el tema dotaría de mayores recursos económicos y humanos a una Institución Nacional en Derechos Humanos para el desarrollo de una intervención más extendida y con mayor impacto en el territorio nacional. Sería importante conocer e investigar, qué es lo que opera y cuál es el trasfondo que explica los recursos reducidos con los que cuenta hoy la INDDHH y que también podría comprenderse como violencia institucional política, en tanto se le encarga una tarea de orden nacional, sumamente técnica y profesional y que responde directamente al parlamento, pero con los insumos básicos.

Pues bien, a pesar de que las recomendaciones y oficios de la INDDHH-M.N.P no son vinculantes, es importante reconocer la apertura de I.N.A.U frente a sus sugerencias y propuestas. No es fácil asumir la propia violencia por lo que esto habla de una intencionalidad política de querer transformar y de afrontar un compromiso mayor con los derechos de la infancia y adolescencia vulnerada. En esto, I.N.A.U es ejemplo positivo a nivel Estado. Si bien y como se vio en este trabajo, el sistema de protección 24 hs de niños/as y adolescentes tiene vicios, fisuras y violencias reconocibles, en los últimos años ha caminado a una mejora, por lo menos de las condiciones que eran catalogadas por los relatores de Derechos Humanos de O.N.U como indignas. El plan de reorganización interna a nivel de programas, el acento en aumentar y mejorar el programa de Acogimiento Familiar y la creación del MERAVI muestran un acercamiento a los planteos sustantivos de la C.D.N y C.N.A. Así, respecto a las políticas públicas de I.N.A.U para la protección 24 hs, surgen las siguientes reflexiones:

- 1) Se necesita una política pública específica que trabaje la revinculación familiar; no puede quedar a manos de quien gestiona la permanencia en el hogar y la cotidianidad, la estrategia de retorno al ámbito familiar, pues esto queda afectado por los sucesos del día a día, pasando la intervención por los emergentes y no por el “objeto general” de la protección.
- 2) El MERAVI debería ser mecanismo externo a I.N.A.U, tal como lo plantea la consultoría de UNICEF y debería de contar con una modalidad para que niños/as y adolescentes puedan hacer denuncias directas. Esto saca a los adultos/as del rol de mediadores y empodera a los sujetos de atención.
- 3) El MERAVI tendría que aparecer en el organigrama institucional, con una dependencia política pero también técnica-institucional.
- 4) MERAVI podría desarrollar un plan de información-sensibilización, centro por centro sobre la Violencia Institucional, sus implicancias y consecuencias, ya que el S U.I.N.A.U no ha tomado el tema, por lo que se torna imprescindible

desplegarlo y problematizarlo institucionalmente.

- 5) Pensar estrategias de intervención de reparación psico-social y económica frente a la constatación de una situación concreta de violencia ejercida por un/a funcionario/a a cargo del cuidado.

Como conclusión final, se puede observar que el Estado uruguayo ha hecho el intento de mejorar su forma de proteger a los niños/as y adolescentes mediante la instalación de la INDDHH.M.N.P y su incidencia en el sistema de protección de niños/as y adolescentes. Se han generado acciones que mejoran la política pública de institucionalización a la infancia y adolescencia pero no la transforman estructuralmente, es decir, se han cambiado las condiciones materiales, producidos mecanismos nuevos, intervenido judicialmente en situaciones de vulneración, pero la respuesta de base a nivel institucional es la misma. De hecho, las tasas de internación siguen invariables o crecen, y esto está relacionado no sólo con la mala praxis judicial, sino que Uruguay no tiene desarrolladas otras políticas públicas para atender a la infancia vulnerada y sus familias. Sigue dándose lo que se daba, usar el último recurso (internación) como primera respuesta. Esto tiene que ser posible de cambiar y la INDDHH aún no ha logrado incidir. Sería oportuno profundizar por medio de la investigación académica ¿por qué y cuáles son los factores que inciden en términos político-institucionales para que Uruguay siga sosteniendo esta práctica, que va en contra de la normativa internacional y nacional?.

Asimismo, construir un real sistema de protección para niños/as y adolescentes que no se limite a I.N.A.U y la INDDHH y que exhorte al involucramiento de otros actores estatales, es vital para la producción de nuevas políticas que atiendan la complejidad de las situaciones familiares que llevan a que un niño/a o adolescente pierda el cuidado familiar o directamente pierda a su familia de origen. Todo el Estado debe comprometerse, pues actuar de manera parcializada o sectorial en temáticas transversales a la vida social es irresponsable en términos de cumplimiento de Derechos Humanos, pero además es motor de injusticia, en tanto ninguna persona debe estar encerrada por protección o lo que es peor, por no ser capaz de generar y desarrollar nuevas políticas públicas que tengan el foco en la revinculación real y duradera con la familia de origen o en la construcción de nuevos espacios de cuidado. Con esto no se quiere decir, que el Estado uruguayo no tenga esta línea presente, pero los índices y tasas de institucionalización infantil hablan de que las políticas para la revinculación o de cuidados alternativos aún son inmaduras e insuficientes y esto es vulnerante en sí mismo.

En fin, espero que estas reflexiones y el trabajo en su globalidad sean útiles y puedan aportar al pienso y diseño de mejores respuestas institucionales para la infancia y adolescencia. Fue realizado con mucho amor, pero también como forma de hacer algo con la impotencia y dolor que he sentido durante el tiempo de ejercicio profesional que llevo como trabajadora social al escuchar los relatos de niños/as y adolescentes violentados por el

sistema. Ojala su voz, tenga lugar como la tiene la mía mediante el desarrollo de este trabajo.
"Escribir es escuchar". Rodolfo Walsh.

Bibliografía

- Alonso. L.E. (1998) La mirada cualitativa en Sociología. Madrid. Editorial Fundamentos.
- Althusser. L. (1988). Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Buenos Aires: Nueva Visión Editorial.
- Bermudez. A y Pérez.L.R (2004). Aprendizaje formativo y crecimiento personal. Cuba: Editorial Pueblo y Educación.
- Bourgois. P (2010). Treinta años de retrospectiva etnográfica sobre las violencias en las Américas. Universidad de Pensilvania.
- Byung-Chul Han. (2018). La topología de la violencia (1era Edición). Barcelona: Herder.
- Byung-Chul Han. (2019). Sobre el poder. (1era Edición). Barcelona: Herder.
- Carrión Marato. J. (2007). Estrategia. De la visión a la acción. (2da edición). Madrid. ESIC editorial.
- Castel. R y otros. (2013). Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente? Buenos Aires: Paidós editorial.
- Delacampagne. C. (1998). La Banalización del mal. Acerca de la indiferencia. El Holocausto y otros olvidos. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión SAIC.
- Diaz. O. y Olivás. E. (1997) Metafísica e historicidad de los derechos. Madrid: DyKinson.
- Donzelot. J. (1977). La policía de las familias. Valencia: Pre-textos editorial.
- Duschatzky, S (2000). (Comp). Tutelados y asistidos. Programas Sociales, políticas públicas y subjetividad. Buenos Aires. Costa. M y Gagliano. R. Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica desde las políticas públicas. Paidós Editorial.
- Engels. F (1986). Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo. El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Barcelona, Editorial Planeta. (versión original 1884)
- Enriquez. J.M y otros (2014). Educación Plena en Derechos Humanos. Madrid: Editorial Trotta.
- Fernández. A y Rosas M. (1988) Políticas Sociales y Trabajo Social. Argentina: HVMANITAS editorial.
- Foucault. M. (2013) El poder, una bestia magnífica. (3era Edición). Argentina: Editorial Siglo veintiuno.
- Foucault. M (2008). Vigilar y Castigar. (17a edición). Argentina: Siglo veintiuno editorial.
- Goffman. E. (2001). Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales. 3era edición. Buenos Aires: Amarroutu Ediciones
- Goffman. E. (2006) Estigma. La identidad deteriorada. Buenos Aires: Amarroutu Ediciones
- Kaes. R y otros (1987). La institución y las instituciones. Estudios Psicoanalíticos. Argentina: Paidós editorial.
- Lescourret M-A. (Comp) (2013). Bourdieu político. Bourdieu inédito: mundialización y dominación. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires. Grange. J. Estatofobia, Antihiridismo y crítica del Liberalismo en las últimas obras de Bourdieu y Foucault. Presses Universitaires de France.
- Maureira. M (2010) Ethnos, Ethos, Estado. Moradas del quehacer. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Morás. L.E. (2012) Los hijos del Estado. (2da Edición). Uruguay: SERPAJ.
- Netto. J.P (1992) Capitalismo Monopolista y Servicio Social.
- Platt. A. (1977). Los Salvadores del Niño. (2da edición). Colombia: Siglo veintiuno editorial.

- Rodríguez. C (2016). Lo insoportable en las instituciones de protección a la infancia. Montevideo: Azafrán Editorial.
- Vecinday. L. (2013). Protección Social en Uruguay. Transformaciones institucionales y tecnologías del esquema de protección en el Uruguay. El caso del PLAN CAIF 2003-2009. Uruguay: CSIC/UdelaR.
- Vilariño. I (1997). Poesía (1945-1990). Montevideo: Cal y Canto S.R.L

Fuentes Documentales

- Acosta. L. (s/a) La mediación del higienismo en la génesis del Servicio Social en Uruguay. Disponible En: <http://www.chasque.apc.org/leacosta>
- Baraibar. X. (2015) De la comunidad al estado social: la reconfiguración del campo de la asistencia. En Revista Fronteras N° 8. p 31-p43.
- Cardozo. G y Michalewicz. A. (2017). El paradigma de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes: en la búsqueda de la plena implementación. En: Derecho de Familia, Revista Interdisciplinaria de jurisprudencia. N° 8. Argentina
- CEPAL (2009). Claves de la innovación social en América Latina. ISBN 9789213232248
- Cerón Martínez. A.(2019) "Habitus, campo y capital. Lecciones teóricas sobre un sociólogo bearnés". Revista Cinta de Moebio. N° 66. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. versión On-line ISSN 0717-554X
- Cillero Bruñol. M (2017). El interés superior del niño en el marco de la convención de los derechos del niño. Instituto Interamericano del Niño. Argentina.
- CLACSO. (2018). Resultados y aprendizajes del diplomado virtual en incidencia política "de la experiencia local a la acción regional". ISBN: 978-958-644-226-8. Colombia.
- Comité de los Derechos del niño/a Uruguay. Observatorio de los derechos del niño y adolescencia en Uruguay. Informe 2018. Montevideo. Disponible En: <https://www.cdnuruguay.org.uy/category/informes-2018/>
- Doz Costa, J.(2010) Violencia Institucional y Cultura Política. En Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad de Jujuy. N° 38,. Argentina
- Espigas. S y Osta M (2017). La infancia sin historia: propuesta para analizar y pensar un discurso historiográfico. Revista Página. Educación. [online]. vol.10, n.2.
- Exposito Molica. C. (2012). ¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género de España. En Investigaciones feministas. Vol 3 203-222. Universidad de Barcelona.
- Foucault. M.(1978). Espacios de Poder. La gubernamentalidad. Exposición realizada en el Colegio de Francia.
- Fundación Raíces. (2020).Violencia Institucional en el sistema de protección a la infancia. Madrid
- García Méndez.E. (s/a). Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia". Instituto Interamericano del niño.
- García. S. (2008). Protección Especial en el campo de la Infancia y Adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del niño y adolescente del Uruguay. ENIA 2010-2020. Montevideo
- I.N.A.U (2019). Mecanismo de Recepción y Abordaje de Situaciones de Violencia Institucional. Definición, cometidos y competencias. Resolución de Directorio 748/19.

- Ibañez. A y otros. Niñez y adolescencia institucionalizadas en casas hogar. En: Revista electrónica de Psicología Iztacala. Universidad Nacional Autónoma de México. Vol 20, n° 4.
- INDDHH (2014). I informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la República Oriental de Uruguay.
- INDDHH (2015). Sistema de protección de niños, niñas y adolescentes. Informe diagnóstico global. M.N.P.
- INDDHH. (2015). II Informe Anual Del Mecanismo nacional de Prevención de la Tortura de la república Oiental del Uruguay.
- INDDHH.(2017). Análisis del contexto y monitoreo del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes.M.N.P. Versión digital ISBN: 978-9974-8684-4-1
- INDDHH.(2017).IV Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
- INDDHH (2018). Informe anual a la Asamblea General. Versión digital: ISBN 978-9974-8689-7-7. Uruguay.
- INDDHH. (2018). Guía normativa acotada vinculada a la labor del Mecanismo nacional de Prevención de la Tortura- Uruguay. Versión digital
- INDDHH y otros (2019). Guía de monitoreo del sistema de protección de tiempo completo de niños, niñas y adolescentes. Uruguay: UNICEF Uruguay.
- INDDHH.(2020). VI Informe Anual del Mecanismo de Prevención de la Torutura y Otros Tratos y/o Penas, Crueles, Inhumanas O Degradantes. Uruguay 2019. Versión digital ISBN: 978-9974-8767-7-4
- Leopold. S. (2014) Infancia e historia. La imprescindible construcción de una agenda de investigación . Revista regional de Trabajo Social- Vol 28. n° 60. EPPAL-ADAS
- Mercado. C y Valente. X. (2010). El enfoque de los Derechos Humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Cuadernos del CENDES. Año 27. N° 74. 3era época.
- O.N.U (2015). Los defensores de los derechos humanos: Protección del derecho a defender los Derechos Humanos. Folleto Informativo n°29.
- O.N.U. (2010) Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades. Nueva York y Ginebra.
- Quijano, A. (1997). Estado-nación. Ciudadanía y Democracia. En. en: González, Helena y Schmidt, Heidulf 1997 Democracia para una nueva sociedad (Modelo para armar) (Caracas: Nueva Sociedad) pp. 139- 152.
- Turnes. A. (2012). A 80 años de la fundación del Concejo del Niño. En: Roberto Berro: El Gran Reformador de la Protección a la Infancia, Montevideo: Ediciones Granada.
- UNICEF. Domingez. P y Silva. D. (2017). Desinternar sí. ¿pero cómo?. Uruguay.
- UNICEF. Vitale. A.(2016). Consultoría MERAVI. Informe Final.

Otras fuentes documentales

- Carpeta n° 3002 de 2008. R.O.U.XLVIIa. Legislatura. Comisión de Derechos Humanos.
- Ley N° 9.342.
- Ley N° 15.977
- Ley n° 18.446
- Resolución 48/134 de la Asamblea General de O.N.U
- <https://dle.rae.es>
- <http://www.inau.gub.uy>
- elhistoriador.com.ar

[-http://www.inddhh.gub.uy](http://www.inddhh.gub.uy)

-

http://www.iin.oea.org/Revista%20Bibliografica_239/Monografia_Los_hijos_invisibles_del_Estado.htm

-

Bibliografía consultada

- Garland.D. (2005) La Cultura del Control. Crimen y Orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Orwell. G. (2012). *1984*. Argentina: Arenal editorial.
- O.N.U. Convención de los Derechos del Niño (1989)
- O.N.U Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Código de la niñez y adolescencia. Ley. 17.823

ANEXO I

Publicada D.O. 27 ene/009 - Nº 27661

Ley Nº 18.446

INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

CREACIÓN

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, DECRETAN:

CAPÍTULO I

CREACIÓN

Artículo 1º. (Creación).- Créase la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), como una institución del Poder Legislativo, la que tendrá por cometido, en el ámbito de competencias definido por esta ley, la defensa, promoción y protección en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional.

Artículo 2º. (Autonomía).- La INDDHH no se hallará sujeta a jerarquía y tendrá un funcionamiento autónomo no pudiendo recibir instrucciones ni órdenes de ninguna autoridad.

CAPÍTULO II

COMPETENCIA

Artículo 3º. (Efectos de las resoluciones).- Las resoluciones de la INDDHH tendrán el carácter de recomendaciones y, consecuentemente, no podrán modificar ni anular actos administrativos o jurisdiccionales.

Artículo 4º. (Competencia).- La INDDHH será competente para:

A) Proponer la suscripción, aprobación, ratificación, adhesión e implementación de tratados internacionales relacionados con derechos humanos.

B) Proponer la denuncia de tratados internacionales que a juicio de la INDDHH sean violatorios de los derechos humanos.

C) Promover la adopción de las medidas que considere adecuadas para que el ordenamiento jurídico y las prácticas administrativas e institucionales se armonicen con los instrumentos internacionales relacionados con derechos humanos en los que el Estado sea parte.

D) Emitir opiniones y recomendaciones sobre los informes que el Estado se proponga presentar o que hubiere presentado a los órganos encargados del contralor internacional de las obligaciones contraídas por el Estado, en virtud de tratados internacionales relacionados con derechos humanos y sobre las observaciones que dichos órganos internacionales de contralor hubieran emitido respecto de los informes del Estado.

E) Colaborar con las autoridades competentes en los informes que el Estado deba presentar a los órganos encargados del contralor internacional de las obligaciones contraídas por el Estado, en virtud de tratados internacionales relacionados con los derechos humanos.

F) Realizar, con el alcance y extensión que considere pertinente, estudios e informes sobre la situación nacional, departamental o zonal, relacionados con los derechos humanos, sobre derechos humanos

especialmente considerados y sobre cuestiones específicas relacionadas con los derechos humanos.

G) Recomendar y proponer la adopción, supresión o modificación de prácticas institucionales, prácticas o medidas administrativas y criterios utilizados para el dictado de actos administrativos o resoluciones, que a su juicio redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

H) Emitir opiniones, recomendaciones y propuestas sobre proyectos de ley o propuestas de reformas constitucionales relacionados con los derechos humanos.

I) Recomendar a las autoridades competentes la aprobación, derogación o modificación de las normas del ordenamiento jurídico que a su juicio redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

J) Conocer e investigar presuntas violaciones a los derechos humanos, a petición de parte o de oficio, de acuerdo al procedimiento que se establece en la presente ley.

K) Proponer a las autoridades competentes la adopción de las medidas que considere pertinentes para poner fin a la violación de derechos humanos que haya constatado, establecer el plazo en el cual deberán ser cumplidas y sugerir las medidas reparatorias que estime adecuadas, sin perjuicio de realizar recomendaciones generales para eliminar o prevenir situaciones similares o semejantes.

L) Proponer a las autoridades competentes, en el curso de una investigación que esté realizando de oficio o a denuncia de parte, la adopción de las medidas provisionales de carácter urgente que considere pertinentes para que cese la presunta violación de los derechos humanos, impedir la consumación de perjuicios, el incremento de los ya generados o el cese de los mismos.

M) Cooperar, para la promoción y protección de los derechos humanos, con los órganos internacionales encargados del contralor internacional de las obligaciones contraídas por el Estado, con instituciones u organizaciones internacionales regionales o instituciones nacionales, que sean competentes en la promoción y protección de los derechos humanos.

N) Colaborar con las autoridades competentes en la educación en derechos humanos en todos los niveles de enseñanza y, especialmente, colaborar con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura en los programas generales y especiales de formación y capacitación en derechos humanos destinados a los funcionarios públicos, particularmente en los previstos en el artículo 30 de la Ley N° 18.026, de 25 de setiembre de 2006.

O) Informar y difundir de la forma más amplia posible a la opinión pública, los derechos humanos, las normas nacionales e internacionales que los regulan y los mecanismos de protección nacional e internacional.

Artículo 5°. (Alcance).- La competencia de la INDDHH, con las excepciones que expresamente se establecen, se extiende a todos los Poderes y organismos públicos cualesquiera sea su naturaleza jurídica y función, sea que actúen en el territorio nacional o en el extranjero.

Quedan comprendidas en la competencia de la INDDHH las entidades paraestatales, sociedades de economía mixta, personas públicas no estatales y entidades privadas que presten servicios públicos o sociales.

La competencia de la INDDHH en relación con personas privadas se entenderá con los organismos públicos de su contralor y supervisión, conforme a los procedimientos establecidos en la presente ley.

Artículo 6°. (Inhibición).- La INDDHH no tendrá competencia en asuntos que se encuentren en trámite de resolución en la vía jurisdiccional ante los organismos competentes o ante el Contencioso Administrativo. En caso de denuncias, procederá de acuerdo a lo establecido en el artículo 19 de esta ley. Sin perjuicio, la INDDHH tendrá competencia para efectuar propuestas sobre aspectos generales

y realizar informes o emitir opiniones en relación con la función administrativa de los organismos con función jurisdiccional y su organización.

Artículo 7º. (Impugnabilidad).- Las resoluciones de la INDDHH que correspondan al ámbito de las competencias establecido en el artículo 4º de esta ley, deberán ser fundadas y no admitirán recurso; los demás actos administrativos podrán ser impugnados con los recursos y acciones previstos en la Constitución de la República.

Artículo 8º. (Difusión pública de resoluciones).- Cuando la INDDHH emita recomendaciones, opiniones o propuestas sin haber mediado solicitud previa de los organismos involucrados en las mismas y considere que no se verifican situaciones graves o urgentes a resolver, dichas recomendaciones, opiniones o propuestas se comunicarán a las autoridades u organismos involucrados sin que la INDDHH le dé difusión pública durante el plazo que ésta determine para cada caso.

Lo dispuesto precedentemente no aplicará ante supuestos de denuncias que se regularán por el procedimiento correspondiente, ni cuando la INDDHH sesione en Asamblea Nacional de Derechos Humanos o cuando se trate de brindar informes anuales o especiales a la Asamblea General.

Artículo 9º. (Principio de buena fe).- La INDDHH y sus miembros deberán actuar de buena fe. La violación del principio de buena fe implicará falta grave a los deberes inherentes al cargo.

Los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH -que se crea por el artículo 36 de la presente ley- estarán impedidos de emitir, en forma pública y a título personal, opiniones, recomendaciones o propuestas sobre temas que sean competencia específica de la INDDHH sin expresa autorización previa del Consejo Directivo de la INDDHH. La prohibición no aplicará respecto de casos en que el Consejo Directivo de la INDDHH hubiere adoptado resoluciones que sean públicas, cuando la INDDHH funcione en régimen de Asamblea Nacional de Derechos Humanos o en el supuesto previsto en el inciso tercero del artículo 68 de esta ley.

La violación de la prohibición establecida en el inciso precedente se considerará falta grave a los deberes inherentes al cargo.

Artículo 10. (Coordinación).- La INDDHH deberá coordinar sus funciones con el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, los Defensores del Vecino y demás instituciones similares que se establezcan en el futuro.

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO DE DENUNCIAS

Artículo 11. (Legitimación activa).- Las denuncias de parte por presuntas violaciones a los derechos humanos podrán formularse al Consejo Directivo de la INDDHH por cualquier persona física o jurídica sin limitación alguna, incluidos los órganos estatales. Especialmente, podrán formular denuncias al Consejo Directivo de la INDDHH, las Comisiones Parlamentarias, las respectivas Cámaras legislativas, la Asamblea General y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura.

No constituirá impedimento para formular denuncias la minoría de edad, la discapacidad intelectual, la nacionalidad o la vinculación jerárquica o funcional con el Estado en cualquiera de sus dependencias.

Artículo 12. (Reserva).- Se le garantizará al denunciante la reserva de su identidad excepto cuando exista dispensa expresa del denunciante, requerimiento judicial o corresponda que el Consejo Directivo de la INDDHH ponga en conocimiento de la justicia la violación de los derechos humanos involucrados.

Artículo 13. (Forma y requisitos).- La presentación de las denuncias al Consejo Directivo de la INDDHH se podrá hacer por escrito fundado y firmado sin otras formalidades especiales, debiendo contener los

datos de nombre y domicilio del denunciante, o bien en forma oral en las oficinas de la INDDHH; en este último caso el funcionario que la reciba labrará un acta con la constancia de nombre y domicilio, la que será firmada por el denunciante y el receptor. Si el denunciante no supiere o no pudiere firmar, se dejará

constancia de ello en el acta respectiva. En defecto del domicilio del denunciante, se consignará el lugar donde pueda ser contactado o ubicado.

Cuando se trate de violaciones graves a los derechos humanos o el denunciante no pueda trasladarse por cualquier razón, las denuncias podrán dirigirse a la INDDHH por cualquier medio de comunicación, sin perjuicio de ser ratificadas por el denunciante de conformidad a lo previsto en el artículo precedente. No se admitirán denuncias anónimas, sin perjuicio de las facultades del Consejo Directivo de la INDDHH para proceder de oficio.

El trámite será gratuito y no requerirá asistencia letrada.

El Consejo Directivo de la INDDHH recibirá las denuncias cualquiera fuera la hora de su presentación, aun fuera de horarios de oficinas o en días inhábiles.

Artículo 14. (Plazo).- El plazo para la presentación de las denuncias o para la actuación de oficio, será de seis meses contado a partir de haberse tomado conocimiento de los actos o hechos que la motivan. En casos debidamente fundados y cuando se trate de violaciones graves a los derechos humanos, dicho plazo podrá ser ampliado por el Consejo Directivo de la INDDHH.

Cuando se trate de violaciones a los derechos humanos que puedan ser consideradas genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, no existirá limitación de plazo para la presentación de las denuncias.

Artículo 15. (Protección de la comunicación).- Queda prohibida la detención, demora, registro, examen, interceptación, censura, violación, alteración o destrucción de cualquier comunicación de o hacia la INDDHH. Tampoco podrán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones personales, telefónicas o de cualquier otro tipo, entre la INDDHH y las personas.

Su violación será considerada de acuerdo a lo previsto en el artículo 296 del Código Penal y demás normas concordantes y complementarias.

Artículo 16. (Efectos de la presentación de denuncias).- La presentación de una denuncia ante la INDDHH no será obstativa para el ejercicio de las demás vías legales que el ordenamiento jurídico pone a disposición del denunciante.

La presentación de denuncias ante la INDDHH no suspenderá ni interrumpirá los términos de prescripción o caducidad de plazos para el ejercicio de las demás acciones legales correspondientes. Tales circunstancias deberán ser puestas en conocimiento del denunciante.

Artículo 17. (Rechazo de denuncias).- El Consejo Directivo de la INDDHH rechazará sin más trámite la denuncia cuando la misma fuera presentada fuera de los plazos previstos en el inciso primero del artículo 14 de esta ley, o sea notoriamente improcedente por incompetencia, inadmisibilidad manifiesta, falta de fundamentos o evidente mala fe.

Artículo 18. (Formalidades del rechazo).- El Consejo Directivo de la INDDHH notificará de inmediato al denunciante la resolución que rechaza la denuncia o las limitaciones para su intervención ante el supuesto previsto en el artículo precedente y le brindará información para que acuda ante los organismos correspondientes, la cual se consignará en la resolución.

En el caso que la denuncia sea rechazada por falta de fundamentos, el Consejo Directivo de la INDDHH

otorgará al denunciante un plazo razonable para su fundamentación.

Artículo 19. (Casos en trámite).- Cuando la denuncia refiera a hechos que estén en trámite de resolución jurisdiccional ante los organismos competentes o ante el Contencioso Administrativo, la INDDHH no intervendrá en el caso concreto, pero ello no impedirá la investigación sobre los problemas generales planteados en la denuncia. La INDDHH velará por que los órganos con función jurisdiccional, Contencioso Administrativo o la Administración, en su caso, resuelvan expresamente, en tiempo y forma, las demandas, denuncias o recursos que hayan sido formuladas o interpuestas.

Artículo 20. (Sustanciación).- Admitida la denuncia, el Consejo Directivo de la INDDHH realizará una investigación inmediata de carácter sumario, informal y reservada, tendiente a esclarecer los hechos denunciados.

Cuando el Consejo Directivo de la INDDHH resuelva actuar de oficio ante presuntas violaciones de los derechos humanos, procederá de acuerdo a las normas previstas en este capítulo en cuanto sean de aplicación.

El Consejo Directivo de la INDDHH labrará acta de todas sus actuaciones cuando las circunstancias así lo requieran.

Artículo 21. (Relacionamiento con el organismo denunciado).- En todos los casos, el Consejo Directivo de la INDDHH se pondrá en contacto en un plazo máximo de cinco días hábiles con las máximas autoridades del organismo o entidad involucrado en la denuncia. El Consejo Directivo de la INDDHH estará facultado además, si lo estima pertinente, para comunicarse e informar el motivo de su intervención a las personas denunciadas o involucradas en la denuncia, quienes con asistencia letrada obligatoria, podrán efectuar descargos, aportar pruebas y articular defensas. Las autoridades del organismo al cual pertenezcan las personas denunciadas o involucradas en la denuncia, no podrán prohibir a los funcionarios denunciados o involucrados, responder o entrevistarse con el Consejo Directivo de la INDDHH.

Las máximas autoridades del organismo o entidad involucrado en la denuncia deberán informar por escrito a la INDDHH sobre la materia objeto de la investigación, proporcionando fundamentos, motivaciones y demás elementos relacionados con el asunto, remitiendo, además, copia de todos los antecedentes. Asimismo, podrá informar a la INDDHH sobre las medidas correctivas que se proponga adoptar en relación con la violación de los derechos humanos denunciada.

El plazo para informar será determinado por el Consejo Directivo de la INDDHH en función de la gravedad de los hechos, pudiendo conceder prórrogas cuando exista fundamento razonable para las mismas; dicho plazo, incluidas las prórrogas, nunca excederá de treinta días hábiles.

Artículo 22. (Respuesta al denunciante).- El Consejo Directivo de la INDDHH comunicará al denunciante las respuestas que diere el organismo o entidad involucrado en la denuncia. El denunciante estará facultado a realizar las observaciones que convengan a su interés.

Artículo 23. (Negativa de colaboración).- La negativa a presentar el informe o su omisión podrá ser considerada por la INDDHH como una obstrucción en el cumplimiento de sus funciones y, sin perjuicio de las responsabilidades legales de la autoridad respectiva y de las personas involucradas, el Consejo Directivo de la INDDHH podrá dar la más amplia publicidad al hecho con mención expresa de los nombres y cargos de las autoridades y otros funcionarios que hayan adoptado tal actitud. El incumplimiento será incluido en el Informe Anual o Especial, independientemente de que la INDDHH prosiga investigando la denuncia por las vías que considere adecuadas.

Artículo 24. (Medidas provisionales urgentes).- En cualquier instancia del trámite, el Consejo Directivo de la INDDHH podrá proponer a los organismos o entidades involucrados en la denuncia, la adopción de medidas provisionales de carácter urgente con el fin de que cese la presunta violación a los derechos humanos objeto de la investigación, impedir la consumación de perjuicios o el incremento de los ya generados o el cese de los mismos. Si la autoridad respectiva omitiera adoptar las medidas de urgencia recomendadas, el Consejo Directivo de la INDDHH podrá proceder de conformidad a lo previsto en el artículo anterior. Sin perjuicio, el Consejo Directivo de la INDDHH estará facultado, en cualquier momento, para recurrir ante el Poder Judicial a efectos de solicitar las medidas cautelares que entienda del caso, interponer recursos de amparo o de hábeas corpus.

Artículo 25. (Medidas definitivas).- Finalizada la investigación, si existiera mérito, el Consejo Directivo de la INDDHH propondrá a las autoridades competentes la adopción de las medidas que considere pertinentes para poner fin a la violación de derechos humanos que hubiere constatado y establecerá el plazo en el cual deberán ser cumplidas, sugiriendo las medidas reparatorias que estime adecuadas.

Artículo 26. (Alcance de recomendaciones y propuestas).- Las recomendaciones y propuestas del Consejo Directivo de la INDDHH se referirán al objeto concreto de la denuncia, pero, además, podrá realizar recomendaciones generales para eliminar o prevenir situaciones iguales o semejantes a las que motivaron la denuncia.

Artículo 27. (Archivo de las actuaciones).- En caso de no existir mérito para la denuncia, se procederá a su archivo, comunicándolo al denunciante, a las autoridades respectivas y a los funcionarios denunciados o involucrados en la denuncia si los mismos hubiesen sido contactados por el Consejo Directivo de la INDDHH o comparecido en las actuaciones.

Si en el curso de la investigación se lograra una solución satisfactoria por la cual el organismo o entidad involucrado se obliga a adoptar medidas que a juicio del Consejo Directivo de la INDDHH puedan subsanar la violación de los derechos humanos denunciada, se consignará en acta por escrito y la INDDHH archivará las actuaciones, sin perjuicio de controlar el efectivo cumplimiento de las obligaciones asumidas. En ningún caso el acuerdo será obstativo para la reapertura de la investigación por incumplimiento o por reiteración de los hechos denunciados. El acuerdo se comunicará al denunciante y a los funcionarios denunciados o involucrados si los mismos hubiesen sido contactados por la INDDHH o comparecido en las actuaciones.

Artículo 28. (Publicidad de los incumplimientos).- Si las autoridades respectivas incumplen las obligaciones que habían asumido, no aceptan las propuestas de la INDDHH o incumplen total o parcialmente su implementación en los plazos establecidos, la INDDHH dará la más amplia difusión pública al texto de las recomendaciones efectuadas y sus antecedentes o, en su caso, a las obligaciones que las autoridades habían asumido, todo con mención expresa de los nombres y cargos de las autoridades y otros funcionarios que hayan adoptado tal actitud y sin perjuicio de su inclusión en el Informe Anual o, en su caso, en el Informe Especial que resuelva presentar.

Artículo 29. (Relación con personas no estatales).- Si las denuncias se relacionaran con servicios prestados por personas públicas no estatales o por personas privadas, las actuaciones y las recomendaciones se entenderán con las autoridades competentes para su contralor y supervisión, a quienes el Consejo Directivo de la INDDHH podrá instar al ejercicio de las facultades de inspección y sanción que pudieran corresponder.

Artículo 30. (Denuncia penal).- Cuando, por la naturaleza de los hechos denunciados o en virtud de sus

investigaciones, el Consejo Directivo de la INDDHH considere que se verificaría un supuesto presumiblemente delictivo, lo deberá poner en conocimiento de la justicia competente.

Artículo 31. (Suspensión de la intervención).- Cuando estando en curso la investigación de una denuncia, el caso se someta a resolución jurisdiccional ante los organismos competentes o ante el Contencioso Administrativo, el Consejo Directivo de la INDDHH suspenderá su intervención en el asunto comunicándose al denunciante, al organismo o entidad denunciado o involucrado en la denuncia y a los funcionarios denunciados o involucrados si los mismos hubiesen sido contactados por la INDDHH o comparecido en las actuaciones. Sin perjuicio, el Consejo Directivo de la INDDHH proseguirá la investigación, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 19 de esta ley.

Artículo 32. (Criterio para adoptar resoluciones).- Las resoluciones del Consejo Directivo de la INDDHH se adoptarán en base a elementos de convicción suficientes considerando la totalidad de los elementos probatorios del caso.

Artículo 33. (Registro estadístico).- El Consejo Directivo de la INDDHH llevará un registro estadístico de todas las denuncias que reciba, los casos en que intervenga de oficio y las resoluciones que adopte.

Artículo 34. (Protección a los denunciantes).- Ninguna autoridad ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona u organización por haber comunicado a la INDDHH cualquier información, resulte verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo.

CAPÍTULO IV

FACULTADES

Artículo 35. (Facultades).- En ejercicio de sus funciones, el Consejo Directivo de la INDDHH tiene facultades para:

A) Efectuar, con o sin previo aviso, visitas de inspección a cualquier lugar o sector de actividad de los organismos y entidades objeto de su competencia, pudiendo concurrir con peritos, asesores o con quien estime del caso, estando habilitada a registrar la inspección o visita por los medios y con los soportes tecnológicos que estime pertinentes.

B) Entrevistarse con cualquier autoridad, pedir informes, examinar expedientes, archivos y todo tipo de documento, realizar interrogatorios o cualquier otro procedimiento razonable, todo ello sin sujeción a las normas de procedimiento que rigen la producción de la prueba siempre que no afecte los derechos esenciales de las personas.

C) Entrevistarse con cualquier persona y solicitarle el aporte de informes o documentación que fuere necesaria para dilucidar el asunto en el cual intervenga y realizar todas las demás acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos.

D) Solicitar, ante quien corresponda, la adopción de cualquier medida cautelar con el fin de impedir la consumación de perjuicios, el incremento de los ya generados o el cese de los mismos.

E) Presentar denuncias penales e interponer recursos de hábeas corpus o amparo, sin perjuicio de solicitar otras medidas judiciales cautelares que considere pertinentes.

F) Ingresar, con o sin previo aviso a los lugares de detención, hospitales, establecimientos militares y cualquier otro establecimiento en que existan personas privadas de libertad o en régimen de internación.

G) Mantener contacto y suscribir acuerdos de cooperación con comités u organismos encargados del contralor internacional de las obligaciones contraídas por el Estado en virtud de tratados de derechos

humanos, organizaciones no gubernamentales de defensa y promoción de los derechos humanos, organizaciones académicas, organizaciones sociales y con expertos independientes, todo para el mejor ejercicio de sus funciones.

H) Suscribir convenios con las Juntas Departamentales, Juntas Locales o con las Intendencias Departamentales en todo lo que sea necesario para el mejor desempeño de sus funciones.

I) Adoptar e interpretar las resoluciones y reglamentos que entienda pertinentes para el mejor funcionamiento interno de la INDDHH.

CAPÍTULO V

ESTRUCTURA DE LA INDDHH

Artículo 36. (Composición).- La INDDHH estará presidida por un órgano colegiado de cinco miembros que se denominará Consejo Directivo y que tendrá a su cargo la dirección y representación de la Institución, sin perjuicio de las facultades que se le otorgan por la presente ley. En su integración se procurará asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales de la sociedad civil interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, conforme a los principios de equidad de género y no discriminación.

Artículo 37. (Sistema de elección).- Los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH serán elegidos por dos tercios de votos del total de componentes de la Asamblea General especialmente convocada al efecto. Si no se obtuviera ese número de sufragios en dos votaciones sucesivas, se citará a la Asamblea General a una nueva sesión dentro de los veinte días corridos siguientes, en la cual los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH serán electos por mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, pudiendo celebrarse hasta dos votaciones sucesivas.

A los efectos de la votación:

A) Se marcará claramente, en la nómina de los candidatos habilitados, aquellos por quienes se vota, hasta el número de cargos que deban elegirse.

B) Será obligatorio, al marcar candidatos en la nómina, respetar la representación equilibrada de mujeres y hombres.

Serán nulos los votos que se emitan en contravención con lo dispuesto en el inciso precedente.

Si realizado el escrutinio aún restan para elegir miembros del Consejo Directivo de la INDDHH, se procederá de acuerdo al inciso primero para los pendientes, eliminándose los candidatos que no hubieran superado un quinto del total de votos de componentes de la Asamblea General. Sin perjuicio, se mantendrán para la votación sucesiva, por lo menos, los diez candidatos más votados, no rigiendo a su respecto la eliminación prevista en el inciso precedente.

Artículo 38. (Elección de la totalidad de cargos).- No se admitirá la elección parcial. Resultarán electos como miembros del Consejo Directivo de la INDDHH los candidatos que hubieren recibido el número de votos requerido según la votación que se trate, siempre y cuando se hubieren obtenido las mayorías para cubrir la totalidad de los cargos elegibles.

Si finalizado el proceso de elección no se hubiesen obtenido las mayorías para cubrir la totalidad de los cargos elegibles aunque algún candidato hubiere obtenido el número de votos requerido, no resultará electo ningún miembro para el Consejo Directivo de la INDDHH, debiendo procederse de conformidad a lo previsto en el artículo 44 de esta ley.

Artículo 39. (Proposición de candidatos).- Podrán proponer candidatos a la Asamblea General las organizaciones sociales habilitadas a participar en las sesiones extraordinarias de la INDDHH, y los

parlamentarios y las parlamentarias podrán recibir propuestas y formular una lista de candidatos. Los candidatos deberán aceptar por escrito su postulación, declarando si tienen o no incompatibilidades para el ejercicio del cargo. Para el caso en que sí tuvieran incompatibilidades, las detallarán y manifestarán su voluntad de hacerlas cesar si resultan electos.

Los mismos podrán ser propuestos hasta veinte días hábiles antes de la primera sesión de la Asamblea General convocada para la elección.

Artículo 40. (Comisión Especial).- Para la elección de los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH, la Asamblea General designará una Comisión Especial con integrantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

La Comisión Especial recibirá la postulación de candidatos y eliminará los que no reúnan los requisitos exigidos por el artículo 45 de esta ley. Las resoluciones en la Comisión se adoptarán por mayoría de votos de sus miembros y no serán susceptibles de recurso alguno.

Dicha Comisión podrá recibir a los postulantes y oír sus propuestas para el funcionamiento del Consejo Directivo de la INDDHH.

Asimismo, esta Comisión elaborará la nómina de candidatos habilitados, la que será comunicada a la Presidencia de la Asamblea General, hasta cinco días hábiles antes de la primera sesión de la Asamblea General convocada para la elección.

Artículo 41. (Duración del mandato).- Los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH serán elegidos para un período de cinco años y podrán ser reelectos para el inmediato sucesivo.

Si hubiesen sido reelectos de conformidad a lo dispuesto en el inciso precedente, para volver a ser miembro del Consejo Directivo de la INDDHH se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese.

En ocasión de la renovación de los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH, se procurará que algunos sean reelectos a los efectos de garantizar continuidad en la experiencia de gestión de la INDDHH.

Artículo 42. (Oportunidad de la elección).- La elección de los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH no podrá extenderse más allá de los primeros cinco meses del tercer período legislativo de cada Legislatura.

Cuando sea necesario llenar una vacante, la elección se llevará a cabo dentro de los cuarenta y cinco días corridos siguientes a la fecha en que se haya producido, salvo que la misma se haya verificado en el período de seis meses previo a la fecha de la elección ordinaria, en cuyo caso se resolverá en ésta. El miembro que resulte electo para cubrir una vacante, lo será hasta finalizar el período quinquenal que estuviese corriendo. Si el lapso fuese menor a la mitad del período no será impedimento para la posterior elección y reelección sucesiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de esta ley.

Artículo 43. (Posesión de cargos).- Los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH asumirán funciones dentro de los cuarenta y cinco días corridos posteriores a su elección. Los que terminan su mandato, continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que asuman los sustitutos.

Artículo 44. (Segunda elección).- Si no hubiesen sido elegidos los nuevos miembros del Consejo Directivo de la INDDHH o cubierto una vacante por no haberse obtenido las mayorías requeridas y sin perjuicio de que los miembros que terminan su mandato continúen en el ejercicio de sus funciones hasta que asuman los sustitutos, el proceso de elección recomenzará conforme a lo previsto en los artículos 37 a 40 de esta ley, transcurridos cuarenta y cinco días corridos desde la finalización del

proceso de elección que le haya precedido.

Artículo 45. (Requisitos para ser miembro del Consejo Directivo de la INDDHH).- Los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH deberán reunir los siguientes requisitos:

Ser personas de alta autoridad moral.

B) Contar con experiencia y notoria versación en materia de derechos humanos.

C) Ser ciudadanos uruguayos, naturales o legales. En este último caso deberán tener un mínimo de diez años de ciudadanía.

D) Estar en el pleno goce de los derechos cívicos.

E) No haber desempeñado cargos públicos electivos o de particular confianza política durante los dos años anteriores a su designación. Exceptúanse los cargos electivos de la Universidad de la República.

Artículo 46. (Incompatibilidades).- El cargo de miembro del Consejo Directivo de la INDDHH es incompatible con:

A) El ejercicio de actividades que pudieran afectar su independencia, su imparcialidad o la dignidad o prestigio de la INDDHH.

B) El ejercicio de otra actividad remunerada, pública o privada, salvo la docencia, la investigación académica y actividades de capacitación en materia de la INDDHH.

C) El ejercicio de funciones o cargos directivos o de asesoramiento en partidos políticos, sindicatos, comisiones, asociaciones, sociedades civiles o comerciales, fundaciones o similares.

D) La actividad política partidaria y gremial o sindical, con excepción del voto.

Artículo 47. (Cese de incompatibilidades).- Si la persona designada como miembro del Consejo Directivo de la INDDHH estuviera afectada por alguna de las incompatibilidades referidas en el artículo precedente, no podrá tomar posesión del cargo hasta tanto haga cesar la actividad que determina la incompatibilidad.

Si ocupara algún cargo público, quedará comprendido en lo establecido por el artículo 21 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005.

En caso que durante la vigencia del mandato del miembro del Consejo Directivo de la INDDHH surgieren incompatibilidades supervinientes, deberá renunciar al cargo o hacer cesar la incompatibilidad en el plazo de diez días hábiles durante el cual se abstendrá de participar en el Consejo Directivo de la INDDHH.

Artículo 48. (Decisión sobre incompatibilidades).- En caso de que no se procediera de acuerdo a lo previsto en el inciso final del artículo precedente, el Consejo Directivo de la INDDHH con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros, determinará si existe una situación de incompatibilidad, sin perjuicio de las facultades de destitución de la Asamblea General.

El Consejo Directivo de la INDDHH antes de tomar una decisión, oírá al miembro al que se le atribuye la incompatibilidad.

La decisión sobre incompatibilidad, con todos sus antecedentes, será remitida al Presidente de la Asamblea General a los efectos previstos en el literal F) del artículo 52 de esta ley.

Artículo 49. (Declaración jurada).- Los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH y los funcionarios rentados de carácter no administrativo de la INDDHH, deberán presentar declaraciones juradas de bienes en los términos requeridos por la Ley N° 17.060, de 23 de diciembre de 1998.

Artículo 50. (Inhibición posterior al cese).- Los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH no podrán, hasta transcurridos tres años desde la fecha del cese, ocupar cargos públicos de particular

confianza política, ser candidatos a cargos públicos electivos o asesores de personas que hubieran estado involucradas en denuncias ante la INDDHH, como denunciantes o denunciados.

Artículo 51. (Actuación independiente).- Los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH no estarán sujetos a mandato imperativo, ni recibirán instrucciones de ninguna autoridad, debiendo desempeñar sus funciones con plena autonomía, de acuerdo a su criterio y bajo su responsabilidad.

Artículo 52. (Cese del cargo).- El cargo de miembro del Consejo Directivo de la INDDHH cesará por: Expiración del plazo de su nombramiento, sin perjuicio de los casos en que se extienda hasta que asuma un nuevo miembro.

B) Fallecimiento.

C) Incapacidad superviniente.

D) Renuncia aceptada.

E) Por haber sido condenado, mediante sentencia firme, por delito doloso; durante el procesamiento quedará automáticamente suspendido en sus funciones.

F) Destitución por el mismo número de votos por los que fueron electos, en sesión especial de la Asamblea General convocada al efecto, procediendo la misma en los siguientes casos:

i) Por asumir una conducta que lo hiciera indigno de su investidura.

ii) Por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo.

iii) Por haber incurrido en falta grave a los deberes inherentes al cargo.

iv) Por incompatibilidad sobreviniente en caso de que no hubiera presentado renuncia o dejado sin efecto la misma.

En caso de renuncia la misma deberá presentarse al Consejo Directivo de la INDDHH quien, de aceptarla, la comunicará a la Presidencia de la Asamblea General.

En cualquiera de las hipótesis de cese se procederá a designar un sustituto de conformidad al procedimiento previsto para cubrir vacantes y, hasta tanto no se produzca la designación, el Consejo Directivo de la INDDHH funcionará con el número de miembros restante.

Artículo 53. (Presidencia de la INDDHH).- El Consejo Directivo de la INDDHH designará de entre sus miembros, por mayoría absoluta de votos, al Presidente de la INDDHH quien tendrá las funciones señaladas en esta ley y en el Reglamento de la INDDHH.

Si para la elección resultare necesario efectuar más de una votación, se eliminarán sucesivamente los nombres que reciban menor número de votos.

El Presidente de la INDDHH durará en sus funciones un año y su cargo será de rotación obligatoria entre los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH.

Si el Presidente renunciare al cargo o dejare de ser miembro del Consejo Directivo de la INDDHH, ésta elegirá en la primera sesión que celebre con posterioridad a la fecha de la renuncia o vacancia, a un sucesor para desempeñar el cargo, por el tiempo que reste de mandato. Si dicho período fuese inferior a tres meses, podrá ser reelecto para el período ordinario sucesivo.

Artículo 54. (Atribuciones del Presidente).- Son atribuciones del Presidente de la INDDHH:

A) Representar a la INDDHH.

B) Convocar a las sesiones ordinarias del Consejo Directivo y extraordinarias de la INDDHH, de conformidad con la presente ley y el Reglamento de la INDDHH.

C) Dirigir las sesiones de la INDDHH, someter a su consideración las materias que figuren en el orden del día, conceder el uso de la palabra y decidir las cuestiones de orden que se susciten durante las

sesiones de la INDDHH.

D) Hacer cumplir las decisiones de la INDDHH.

E) Ejercer cualquiera otras funciones que le sean conferidas por esta ley o por el Reglamento de la INDDHH.

CAPÍTULO VI

FUNCIONAMIENTO DE LA INDDHH

Artículo 55. (Sesiones ordinarias).- El Consejo Directivo de la INDDHH se reunirá en sesiones ordinarias las veces que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones, conforme al Reglamento que el propio Consejo Directivo de la INDDHH adopte por mayoría absoluta de votos. Las reuniones serán privadas, a menos que el Consejo Directivo de la INDDHH determine lo contrario.

Artículo 56. (Quórum para sesionar).- Para constituir quórum para sesionar será necesaria la presencia de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio del Consejo Directivo de la INDDHH.

Artículo 57. (Quórum para adoptar resoluciones).- Las resoluciones del Consejo Directivo de la INDDHH se adoptarán por el voto de la mayoría de los miembros presentes, con excepción del supuesto previsto en el inciso tercero del artículo 67 de la presente ley, o de los casos en que la presente ley exija mayoría absoluta.

Artículo 58. (Actas).- De toda sesión se levantará un acta resumida en la que constará día y hora en que la misma se celebró, los nombres de los miembros presentes, los asuntos tratados, los acuerdos adoptados, los nombres de los que votaron a favor y en contra y cualquier declaración especialmente hecha para que conste en acta.

Artículo 59. (Voto fundado).- Los miembros, estén o no de acuerdo con las decisiones de la mayoría, tendrán derecho a presentar el fundamento de su voto por escrito, el cual deberá incluirse a continuación

de la resolución. Si la decisión versare sobre un informe, propuesta o recomendación, se incluirá a continuación de dicho informe, propuesta o recomendación. Cuando la decisión no conste en un documento separado, se transcribirá en el acta de la sesión, a continuación de la decisión de que se trate.

Artículo 60. (Excusación).- Los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH no podrán participar en la discusión, investigación, deliberación o decisión de una denuncia sometida a consideración de la INDDHH en el caso en que tuvieran un interés particular en el asunto o que previamente hubieran participado o actuado como asesores o representantes del denunciante o del organismo o institución involucrada en la denuncia o hubieran ocupado un cargo jerárquico en el mismo. Cualquier miembro del Consejo Directivo de la INDDHH podrá solicitar la inhibición de otro miembro. El Consejo Directivo de la INDDHH decidirá si es procedente la inhibición.

Artículo 61. (Sesiones extraordinarias - Asamblea Nacional de Derechos Humanos).- El Consejo Directivo de la INDDHH estará facultado, en cualquier momento, para convocar períodos de sesiones extraordinarias y públicas de la INDDHH, en las cuales participarán con voz pero sin derecho a voto, las organizaciones sociales y organismos gubernamentales, en la forma y condiciones que determina la presente ley y el Reglamento de la INDDHH.

Los períodos de sesiones extraordinarias de la INDDHH se denominarán "Asamblea Nacional de Derechos Humanos".

Artículo 62. (Periodicidad de sesiones extraordinarias).- La INDDHH, celebrará, por lo menos, un

período de sesiones extraordinarias en el año. Sin perjuicio, estará además obligada a convocar a otro período de sesiones extraordinarias en el año, cuando así se lo solicite por escrito, con indicación del temario a tratar, una mayoría superior al veinte por ciento del total de las organizaciones sociales habilitadas a participar en las sesiones extraordinarias de la INDDHH.

El derecho de las organizaciones sociales a solicitar la convocatoria de un período de sesiones extraordinarias de la INDDHH sólo podrá ejercerse una vez por año y transcurrido el primer año de funcionamiento de la INDDHH.

Artículo 63. (Organizaciones sociales).- Estarán habilitadas a participar en las sesiones extraordinarias de la INDDHH:

A) Las organizaciones sociales nacionales que estén afiliadas a una organización internacional con estatuto consultivo ante organismos internacionales del sistema Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos o del MERCOSUR.

B) Las organizaciones sociales nacionales, excluidas los partidos políticos, que reúnan acumulativamente los siguientes requisitos:

i) Reconocida reputación y trayectoria en su esfera particular de competencia, especialmente aquellas cuya finalidad sea la defensa y promoción de los derechos humanos.

ii) Sin finalidad de lucro, no siendo indispensable la personería jurídica.

iii) No estén comprendidas en ninguno de los supuestos previstos en el numeral 6º) del artículo 80 de la Constitución de la República.

C) Sin perjuicio, podrán igualmente participar aquellas organizaciones sociales que sin contar con alguno de los requisitos enunciados en los numerales i) y ii) del literal precedente, sean especialmente autorizadas por la INDDHH; su participación se limitará a los términos que disponga la INDDHH. Las organizaciones sociales que deseen participar en las sesiones extraordinarias de la INDDHH deberán registrarse ante el Consejo Directivo de la INDDHH de la forma y con la antelación que establezca el Reglamento de la INDDHH. El Consejo Directivo de la INDDHH podrá denegar en forma fundada y por mayoría absoluta de votos, la participación de una organización social que hubiere solicitado su registro.

Artículo 64. (Organismos gubernamentales y otras entidades).- Todos los organismos y entidades objeto del contralor de la INDDHH sean o no de carácter estatal, estarán habilitados a participar en las sesiones extraordinarias de la INDDHH, si conviniera a su interés hacerlo, de conformidad a lo que establezca el Reglamento. No se requerirá autorización del Consejo Directivo de la INDDHH. Estarán facultados para participar, especialmente, representantes de las Comisiones parlamentarias, Comisionados parlamentarios y Defensores del Vecino.

Artículo 65. (Orden del día de sesiones extraordinarias).- El orden del día y programa de trabajo de los períodos de sesiones extraordinarias será el establecido por el Consejo Directivo de la INDDHH. Para las sesiones extraordinarias convocadas a solicitud de las organizaciones sociales, el programa de trabajo deberá comprender el temario presentado en la solicitud de convocatoria.

Artículo 66. (Período entre sesiones extraordinarias).- Durante el período entre sesiones extraordinarias, el Consejo Directivo de la INDDHH preparará:

A) El programa de trabajo que será tratado en la próxima sesión extraordinaria, el cual difundirá a la ciudadanía con antelación suficiente a la misma.

B) Los proyectos de informes, relatorías, propuestas, recomendaciones, estudios y otros trabajos que

estime pertinentes, pudiendo designar al efecto expertos independientes o Grupos de Trabajo integrados por miembros de la INDDHH que los presidirán, representantes de organizaciones sociales, de organismos o instituciones estatales o de objeto del contralor de la INDDHH, en cuanto correspondan por la temática a la que se refieran.

Artículo 67. (Funcionamiento especial del Consejo Directivo de la INDDHH en recepción e instrucción de denuncias).- El Consejo Directivo de la INDDHH designará dos de los miembros titulares excluido el Presidente, quienes, alternadamente, en régimen de turnos mensuales y de acuerdo a lo que determine el Reglamento de la INDDHH, tendrán a su cargo la recepción e instrucción de las denuncias conforme al procedimiento dispuesto en esta ley.

Sin perjuicio del régimen de turnos que se establece, los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH que tendrán a cargo la recepción e instrucción de denuncias, actuarán en forma coordinada o conjunta cuando las circunstancias lo requieran o lo establezca expresamente el Reglamento.

Cuando, de acuerdo a lo previsto en la presente ley, se deban recomendar medidas provisionales de carácter urgente o comparecer ante el Poder Judicial para solicitar medidas cautelares, deducir recursos de amparo o de hábeas corpus, y no fuere posible tomar resolución en sesión del Consejo Directivo de la INDDHH, cualquier miembro del mismo que haya participado en la recepción o instrucción de la denuncia, estará facultado para resolver y actuar en nombre de la INDDHH.

Cuando proceda de acuerdo al inciso precedente, el miembro del Consejo Directivo de la INDDHH dará noticia inmediata al Presidente de la INDDHH.

Artículo 68. (Informe anual).- El Consejo Directivo de la INDDHH presentará un informe anual a la Asamblea General dentro de los primeros ciento veinte días de cada año. A tales efectos, el Consejo Directivo de la INDDHH será recibido y escuchado en sesión especial de la Asamblea General.

Artículo 69. (Contenido del informe anual).- El informe anual contendrá:

Recomendaciones, propuestas, opiniones, estudios, relatorías e informes que el Consejo Directivo de la INDDHH entienda pertinente en relación con cualquiera de los temas de su competencia.

B) Memoria de las Asambleas Nacionales de Derechos Humanos celebradas en el año, sus resoluciones, recomendaciones, propuestas y conclusiones en relación con estudios, informe y relatorías.

C) Detalle circunstanciado de las resoluciones adoptadas por el Consejo Directivo de la INDDHH en todos los ámbitos de su competencia durante el año al que refiera el informe, de las actividades realizadas durante el período y las planificadas para el año siguiente.

D) Detalle y análisis estadístico de las denuncias recibidas durante el año al que refiera el informe y sus características, incluyendo las denuncias que fueron rechazadas y sus causas, las que fueron objeto de investigación y su resultado, y las que se encuentren en trámite y su estado. No se incluirán datos personales de los denunciados.

E) Detalle circunstanciado de los casos en que existió negativa a presentar informes a la INDDHH (artículo 23 de esta ley); omisión en adoptar medidas de urgencia solicitadas por la INDDHH (artículo 24 de esta ley); no se hayan aceptado propuestas de la INDDHH o se constata incumplimiento, total o parcial, de obligaciones asumidas por las autoridades (artículo 28 de esta ley); o se hubiese negado acceso a documentación invocando el carácter secreto o reservado (inciso tercero del artículo 72 de esta ley).

F) Detalle circunstanciado de las recomendaciones y propuestas de la INDDHH que hayan sido

cumplidas.

G) Cualquier otro tema relacionado con aspectos de funcionamiento interno de la INDDHH, de relacionamiento institucional o de modificaciones legales a su régimen vigente.

Artículo 70. (Informes especiales).- Sin perjuicio del Informe Anual, el Consejo Directivo de la INDDHH podrá presentar a la Asamblea General, en cualquier momento, los informes especiales que entienda pertinente.

Artículo 71. (Publicidad).- El informe anual será publicado de forma tal que se asegure su más amplia difusión nacional. Sin perjuicio, el Consejo Directivo de la INDDHH podrá ordenar, además, la publicación y amplia difusión de informes especiales, comunicados, propuestas, recomendaciones, opiniones, relatorías o cualquier otro tema relativo a su actividad o competencia, salvo en los casos en que la presente ley disponga lo contrario.

Artículo 72. (Obligación de colaborar con la INDDHH).- Todos los funcionarios de organismos objeto de la competencia de la INDDHH, tienen la obligación de colaborar con la INDDHH.

A los efectos previstos en el inciso anterior, todos los organismos e instituciones públicas harán conocer entre sus funcionarios la presente obligación y harán efectiva la responsabilidad disciplinaria para el caso de incumplimiento. Asimismo deberá comunicarse idéntica obligación a las empresas de servicios públicos tercerizados o concesionarios en el acto mismo del contrato a celebrarse, debiendo constar a texto expreso en los documentos que se suscriban.

Los organismos públicos sólo podrán negarse a la exhibición de aquellos documentos que hubiesen sido calificados como secretos, reservados o confidenciales, mediante resolución expresa y fundada del jerarca máximo del organismo.

El Consejo Directivo de la INDDHH pondrá este hecho en conocimiento inmediato de la Asamblea General a través de su Presidente e incluirá la relación de la situación planteada en su Informe Anual o en Informe Especial producido a esos efectos.

Artículo 73. (Funcionamiento permanente).- La actividad de la INDDHH no se verá interrumpida por el receso de las Cámaras, ni por su disolución de acuerdo al mecanismo previsto en la Sección VIII de la Constitución de la República. En tales casos la relación de la INDDHH con el Poder Legislativo se realizará a través de la Comisión Permanente. Tampoco interrumpirá su actividad en los casos de suspensión de la seguridad individual (artículo 31 de la Constitución de la República) o de adopción de medidas prontas de seguridad (numeral 17) del artículo 168 de la Constitución de la República).

CAPÍTULO VII

PRESUPUESTO

Artículo 74. (Principio general).- El presupuesto de la INDDHH deberá ser el adecuado para garantizar su funcionamiento autónomo y deberá asegurar la infraestructura y dotación de personal necesaria para el buen desempeño de la INDDHH en todos los ámbitos de su competencia.

Artículo 75. (Presupuesto - Procedimiento).- El Consejo Directivo elaborará el proyecto de presupuesto de la INDDHH, el que será puesto a consideración de la Cámara de Representantes dentro de los primeros noventa días de haber asumido la nueva dirección de la INDDHH.

La Cámara de Representantes no podrá modificar el proyecto de presupuesto, salvo en disminuir su monto con el voto conforme de la mayoría absoluta de sus integrantes.

Si transcurridos treinta días corridos desde que el día en que el proyecto de presupuesto fue puesto a consideración de la Cámara de Representantes sin que ésta hubiese alcanzado la mayoría de votos

para su disminución, se considerará fictamente aprobado el proyecto de presupuesto propuesto por la INDDHH, el cual deberá ser incluido y aprobado en la consideración del presupuesto quinquenal de dicha Cámara o de sus modificaciones, según la instancia más próxima, considerando lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 108 de la Constitución de la República.

Artículo 76. (Rendición de cuentas).- La INDDHH rendirá cuentas anuales a la Cámara de Representantes.

En ocasión de la rendición de cuentas anual, la INDDHH podrá solicitar ampliación presupuestal para lo cual se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 75 de esta ley.

Artículo 77. (Otros recursos).- La INDDHH podrá obtener recursos provenientes de convenios de asistencia y cooperación de organizaciones internacionales o extranjeras en tanto correspondan al ámbito de sus competencias, dando cuenta inmediata a la Asamblea General, al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

La INDDHH podrá recibir donaciones, herencias o legados, dando cuenta inmediata a la Asamblea General, quien dispondrá lo pertinente para que el producido de dichos bienes sea en beneficio de la INDDHH.

CAPÍTULO VIII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y ESPECIALES

Artículo 78.- Para la primera elección de miembros del Consejo Directivo de la INDDHH, las organizaciones sociales que podrán proponer candidatos serán las que, a juicio de la Comisión Especial prevista en el artículo 40, reúnan los requisitos establecidos en los literales A) y B) del artículo 63 de esta ley.

Artículo 79.- Los miembros del primer Consejo Directivo de la INDDHH deberán ser electos en la Legislatura siguiente a la promulgación de esta ley. El mandato de los miembros del primer Consejo Directivo de la INDDHH será hasta el Tercer Período Legislativo de la XLVIII Legislatura.

Artículo 80.- Serán de cargo de Rentas Generales los recursos necesarios para la instalación de la INDDHH hasta tanto resulte aprobado y disponible su presupuesto. El Poder Ejecutivo afectará, como sede de la INDDHH, un inmueble emblemático y simbólico para la naturaleza de la función que desarrollará.

Artículo 81.- Dentro de los treinta días corridos desde la primera elección del Consejo Directivo, la Asamblea General llamará a concurso de oposición y méritos entre funcionarios públicos, preferentemente especializados en derechos humanos, para cubrir hasta veinte cargos administrativos y tres cargos técnicos.

Sin perjuicio y además, el Consejo Directivo de la INDDHH dispondrá de la facultad de solicitar en comisión hasta diez funcionarios públicos de cualquier dependencia o Poder del Estado, todo de acuerdo a lo que establece el artículo 67 de la Ley N° 17.556, de 18 de setiembre de 2002, no rigiendo la prohibición establecida en el artículo 507 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996.

Artículo 82.- La INDDHH celebrará, durante su primer año de funcionamiento, por lo menos dos períodos de sesiones extraordinarias.

Artículo 83.- La INDDHH llevará a cabo, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las funciones del mecanismo nacional de prevención al que se refiere el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Tratado Internacional del que la República es parte.

A tal efecto, la INDDHH deberá cumplir con las exigencias que, para el mecanismo nacional, prevé el mencionado Protocolo dentro de sus competencias y atribuciones.

Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, a 17 de diciembre de 2008.

JOSÉ MUJICA, Presidente. Hugo Rodríguez Filippini, Secretario.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA MINISTERIO DEL INTERIOR MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 24 de diciembre de 2008.

Cúmplase, acútese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, la Ley por la que se crea la Institución Nacional de Derechos Humanos y se establecen normas para su funcionamiento.

TABARÉ VÁZQUEZ. MARÍA SIMON. RICARDO BERNAL. GONZALO FERNÁNDEZ. ÁLVARO GARCÍA. JOSÉ BAYARDI. VÍCTOR ROSSI. GERARDO GADEA. EDUARDO BONOMI. MARÍA JULIA MUÑOZ. ERNESTO AGAZZI. HÉCTOR LESCANO. JACK COURIEL. MARINA ARISMENDI.

ANEXO II

Entrevista referente INDDHH-M.N.P

Nombre Entrevistada: Maria José Doyenart

Cargo: Lic. en trabajo social en M.N.P

Día y hora: 12 de abril de 2020, 16 hs.

-¿Cuánto tiempo hace que trabaja en la INDDHH?

Yo entré en el llamado que hice que se hizo en 2015, pero entre sobre fines del 2016.

-¿Cuál es tu rol?

Entro como trabajadora social, en el primer llamado que se hizo para funcionarios públicos. Empecé en el M.N.P, directo al mecanismo. Estuve un tiempo en el mecanismo, haciendo visitas a los diferentes sistemas, porque el mecanismo monitorea a los diferentes sistemas de encierro, de privación de libertad en un sentido amplio. Están las cárceles de adultos y jóvenes, psiquiátricos y el sistema de protección 24 hs. Luego, terminamos definiendo el ingreso en el sistema de protección. En este momento funcionan equipos que trabajan en un sistema, en el sistema de protección somos 2. Mi rol principal es el monitoreo en el sistema de protección.

-¿Desde cuándo trabajan más focalizadas en el sistema de protección?

Desde el 2017. Igual el sistema de protección se empieza a monitorear en el 2014 y ahí se empieza a monitorear con el apoyo que hubo de UNICEF. UNICEF plantea para mi es muy preocupante lo que pasa en el sistema de protección y el sistema penal juvenil y paga unos técnicos para que empiezan a monitorear. Desde el 2013 que arranca hasta el 2016 empieza con muy pocos funcionarios. Con este proyecto con UNICEF queda conformado un equipo de 4 personas para monitorear el sistema de protección. Se hace un diagnóstico y todos los integrantes del M.N.P salen a todos los sistemas de protección del país, se definen líneas estratégicas para poder ir abordandolos nuevos, se definieron algunos centros que se llaman centros focalizados, donde se constatan que hay condiciones estructurales que pueden estar promoviendo malos tratos, tortura, violencia, vulneración de derechos. En el 2014 arranca con un equipo fuerte, UNICEF dice, vos pones gente tuya y yo voy retirando mi apoyo. Por eso en el 2017 no renueva el apoyo, pero quedamos 2 personas funcionarias de la INDDHH y como responsables del monitoreo, pero eramos 4 inicialmente.

-¿Por qué no renueva el apoyo?

Le plantea que ingrese gente, la INDDHH financia a una compañera, en 2017 fuimos 3 personas. En 2018 presentamos un proyecto a UNICEF y vuelve a financiarnos 3 personas, 2 para el sistema de protección y una para el sistema de responsabilidad penal juvenil. Con una carga horaria muy concreta. En 2019, presentamos un proyecto más grande que es con el que estamos ahora y ahora somos 7 personas en el sistema de protección. UNICEF siempre ha mantenido poder apoyar el monitoreo y ahí hemos acordado, en base a algunas preocupaciones nuestras con las de ellos, en qué cosas vamos a hacer énfasis.

-¿El rol de UNICEF en esto es....?

Es una forma de apoyo que resuelve UNICEF que también es muy novedosa para los UNICEFs, por el rol. De hecho la presentaron, como una línea de trabajo para los otros UNICEF de la región, porque no es lo más común esta línea. Lo que permite el acuerdo entre INDDHH-UNICEF, es que el mecanismo mantiene su independencia, lo que sí hay una potencia al trabajo e inversión en relación a algunas temáticas que le preocupan, entonces para ellos, fortalecer un órgano que está monitoreando estos centros, tiene un plus en relación a la incidencia que se puedan tener en estas políticas. Después ellos tienen un interés, que

es que se pueda generar una Defensoría de Infancia y Adolescencia como hay en otros países de la región. Dentro del M.N.P hay un sistema que estamos mirando la infancia en el encierro.

-¿Sabes los motivos que hacen a la construcción de ese interés de UNICEF?

No es que sea el único, pero sí es uno de sus intereses porque el general, los gurises que llegan a un sistema de protección 24 hs, son gurises que tienen ya un acumulado de vulnerabilidades, que además entran a un sistema que lejos de proteger, en muchos casos profundiza esas vulneraciones. Uruguay tiene índices de institucionalización muy altos, con una política de acogimiento familiar que siempre ha sido muy tímida, que tiene muy poca llegada, en la administración pasada se hizo mucho énfasis, y tuvieron menos familias amigas de las que se esperaban y fueron cambiando el sistema de acogimiento, con otras exigencias que protegen más a los gurises, pero que también exigen más a la familia, por lo tanto las modalidades alternativas al sistema 24 hs, empezaron a ser menos. Contrario a la política, lo que sucedió es que los centros están cada vez más llenos, y el Estado con menos posibilidades de dar una respuesta adecuada y alternativa. Un poco desde esa preocupación es que UNICEF empieza apoyando a INAU en lo que es la puerta de entrada de bebés para que los gurises no estén en sus primeros años en un centro, y a partir de ahí entienden que es importante apoyar un monitoreo de los centros 24 hs. Uruguay tiene las recomendaciones, que tienen que ver con menos institucionalización y ampliar la oferta alternativa.

-¿Ves que particularmente le interese a UNICEF la prevención de la tortura más allá de descomprimir el sistema?

Hay un reconocimiento de la posibilidad e interesa la capacidad de investigar. Con INAU en particular se logró establecer un diálogo. El mecanismo tiene la capacidad de hacer un trabajo vigilante, pero tiene la idea que el trabajo tiene que ser colaborativo, las recomendaciones que hacemos no son vinculantes, no son obligatorias la única manera es tener niveles de incidencia, que se logra con un trabajo colaborativo con las autoridades competentes o denuncias en la medida que se entienda que ese trabajo colaborativo no ha tenido efecto. Denuncia judicial y denuncias públicas.

-Parece que queda implícito lo de la violencia institucional porque no hay datos al respecto.

Si, el sistema de protección 24 hs como cualquier institución total tiene mucho efecto en relación a la personalidad, al desarrollo evolutivo, no hay garantías legales, los abogados no visitan los centros, los jueces mandan a internar y no saben donde estan mandando, las audiencias no tienen plazo perentorios, hay garantías jurídicas que no se cumplen. Los seguimientos de jueces son super débiles. Los defensores no conocen las características de los centros, mandan a hacer internaciones compulsivas a los centros de salud mental, piden que se extienda la internación más allá del alta médica. No hay un sistema de protección, hay un organismo que se llama INAU que es el rector de las políticas, pero no hay actores coordinando ni pensando en un sistema. No hay un poder judicial, no hay un MSP, no hay un MEC, no hay un MVOTMA que este pensando junto un sistema de protección a la infancia, con lo implica un sistema de protección a la infancia. El INAU llega muy solo a un montón de servicios y abarcando competencias que lo exceden, con lo cual atomiza mucho funcionamiento, que condensa sus grandes deficiencias en el sistema 24 hs, porque vos tenes que ir ahí a hacerte cargo todo el tiempo. Se condensan un montón de cosas sin tener un trabajo coordinado.

-¿ Cómo se definen los centros a ser monitoreados?

Hay una definición que es de tipo operativa y que tiene que ver con cuántos somos. Hay unos 160 centros más o menos en todo el país, en la primera etapa se hizo ese diagnóstico y ahí se definieron centros que se denominaron como centros focalizados, es decir, centros donde se identifican vulneración de derechos o estructuras que podrían estar promoviendo una

situación de malos tratos, a partir de ese listado se fue priorizando y se fue armando una estructura de monitoreo a lo largo de varios años. Los centros puertas de entrada son centros focalizados, hi condensas por la definición, por cómo llegan los gurises, por lo no definición de un proyecto en relación a esas puertas, todas esas condiciones finalmente te configuran una estructura que es potencial para que existan malos tratos. Las puertas de entrada han sido permanentemente monitoreadas, después hay centros puntuales que a veces tiene que ver con historia, que arrancaron con un modelo asilar, de grandes dimensiones, que arrancaron con mucha gente, son centros que tuvieron una definción de crónicos, que son endógenos, no tienen relación con la comunidad, con la familia. Desde 2017, lo que empezamos a agarrar son áreas temáticas, de poblaciones con mayores niveles de vulneración. 2017 y 2018 se hizo foco en la discapacidad. Se hizo un monitoreo fuerte y en este momento se está haciendo un monitoreo fuerte en salud mental. Estas definiciones surgen a partir del equipo técnico, del propio monitoreo, de situaciones que se constatan, denuncias que llegan al área de denuncias, denuncias que se hacen públicas, osc. Hay temáticas focalizadas.

-¿Se piensa alguna pauta especial cuando son perfiles específicos para el monitoreo?

Hay un un marco de metodología para el monitoreo que está todo condensado en la guía del monitoreo. Por ejemplo ahora con el tema de salud mental, que estamos haciendo un trabajo ahí, estamos usando un instrumento específico que elaboró la OMS de calidad y derechos para el monitoreo específico de instituciones psiquiátricas, lo que no tiene esta guia es la mirada de infancia, entonces lo que hicimos fue es a partir de nuestra guia y del instrumento de calidad y derechos, condensar un instrumento que mira las dos patas. Además este instrumento de la OMS tiene un elemento que es que mira instituciones psiquiátricas residenciales para un tiempo de la vida, lo que tiene acá es que son muchas más largas las estadías, por el tiempo que duran.

-Entonces ¿hay pautas que interseccionan el monitoreo?

Si, y se define como se arma el equipos. Hemos integrado psicólogos, psiquiatra infantil, el área social, que nos permita por un lado poder estar monitoreando, que pasa con la atención de salud, con la posibilidad que haya una rehabilitación social, que pasa con la vinculación con la comunidad y familia, que pasa con la vida dentro del centro y en base a eso vamos armando la pauta de monitoreo. Es un monitoreo muy extenso.

Como base del armado el protocolo de OPCAT y despues la APT que es la asociación que trabaja con los M.N.P, en el caso de infancia la Convención sobre los Derechos del Niño, es la guía que da los principios sobre el monitoreo, que tiene una metodología e instrumentos específicos de trabajo. La guia condensa todo, pero todo se vive modificando. Por otro lado, INAU nos manda información, salidas no autorizadas, cupos, etc y con eso vamos haciendo un seguimiento más macro y con eso hacemos cosas que disparan una mirada específica, porque tenes mas gurises que el cupo, porque en un centro tenes salidas no autorizadas permanentemente, son otros elementos de lo que priorizamos.

- ¿Existe algún mecanismo para los niños/as y adolescentes que posibilite denunciar directamente? Por fuera de las instancias del monitoreo...

Existe el área de denuncias de la Institución pero no hay nada generado y es un gran debe en relación a cómo llegas a esos gurises, para que sea accesible denunciar, para que esté en un idioma...para que sea una comunicación real hacia ellos. Las denuncias que hay son de algún familiar, de trabajadores pero no ha llegado ninguna , no hay nada pensado de lo edilicio en adelante para que un niño llegue. Con UNICEF se elaboró un folleto donde explica que el M.N.P y brevemente se explican algunos derechos que nos parecían que eran importantes y teléfonos de contacto por si ellos o la familia quieren hacer una denuncia. Realmente por ahí, nos han llegado pocas denuncias, nos terminan siendo una línea clara para ellos. En realidad

el mecanismo una de las recomendaciones que le hizo al INAU es que generara un mecanismo para mirar la violencia institucional y donde se pudiera recibir las denuncias específicas de los gurises. Se remarca la importancia de que hubiera un mecanismo de denuncia y que fuera por fuera de la institución. El INAU lo que termina generando es el MERAVI, con funcionarios de la institución que para nosotros eso es una debilidad, pero bueno...igual es una fortaleza que exista el mecanismo. Y hasta ahora el MERAVI no ha tenido un rol de recibir las denuncias de los propios gurises, ha tenido un rol de recibir las denuncias por parte de la Institución, y con eso irse acercando a situaciones estructurales.

-¿La INDDHH empuja la creación del MERAVI?

Si, el M.N.P recomendó que se genere un mecanismo de denuncia y de mirada de la violencia institucional que fuera externo al INAU. Es una recomendación que se hace en una instancia de coordinación con INAU, todo esto se sostiene con espacios de trabajo que han ido variando pero que se han sostenido en el tiempo de seguimiento de las recomendaciones.

-¿Que se produce desde la INDDHH con lo relevado y cuales son los objetivos de esas producciones?

Recomendaciones, se hace una visita, se constatan a partir de los indicadores algunas situaciones, que en el análisis se entiende que hay un desfase entre lo que está planteado y lo que sucede en la realidad, entonces se recomiendan pasos para achicar esa brecha. Lo que tiene las recomendaciones es que tienen que ser posibles de realizar, tienen que tener un plazo estipulado, tiene que tener responsable específico, tiene que permitir como un camino hacia...saber desde donde se parte es importante, Muchas veces ponemos una recomendación grande, donde hay una propuesta de cambio de modelo. pero hay recomendaciones de centro, que se recomienda a ese centro pero hay cosas específicas que se recomiendan a INAU en la política. Hay recomendaciones que son super concretas y después hay otras recomendaciones que apuntan a un cambio de modelo.

-¿Qué acciones se realizan cuando se detectan situaciones de vulneración?

Ahí hay diferentes estrategias que se evalúan en el momento, de acuerdo a la vulneración que estás detectando. Lo primero es que ante una situación de vulneración, una denuncia, se constata eso con los diferentes actores, o sea poder triangular la información que recibimos. Si alguno de los gurises, bueno mira "a mi de noche vienen y me pegan", vamos a entrevistar a todos los gurises que están en ese o en esa casa, vamos a entrevistar a los funcionarios , vamos a entrevistar a dirección, al personal de salud, vamos a mirar la historia clínica de ese gurí, que pasó ese día, vamos a mirar cámaras, vamos a ir a todos los elementos, para ver si sucedió una situación de malos tratos. Nosotros tenemos un convenio con la cátedra de medicina legal y ahora hay una médica legalista que está dentro del equipo del M.N.P y muchas de las visitas las hacemos con ella y si no las hacíamos antes con el equipo de medicina legal. Frente a una situación donde se constata malos tratos, se llamó a la Presidenta de INAU, se pidió que se sacará al funcionario, que se lo llevará con la familia. En ese caso se hizo eso. En el interior, cuando constatamos una vulneración grave o que puede haber una represalia, no nos vamos hasta que se presente la dirección departamental o quien esté a cargo de ese programa, y se pueda sacar al niño, la niña, el adolescente. En otras situaciones de violencia institucional muy naturalizada se hace un oficio de urgencia, se ha hecho la denuncia penal, nos vamos a fiscalía a denunciar. En el tema de las internaciones por mucho tiempo lo que se hizo fue una acción de amparo, como que la estrategia va variando de acuerdo a la situación, a las posibilidades de protección de las personas. En las visitas tratamos de entrevistar a muchísimos gurises para ver si hay situaciones de vulneración, cuando te digo muchísimos te digo más del 50%. Hay dificultades para que en la visita surjan en el relato algunas situaciones, sobre todo porque hay violencias que las tienen internalizadas, entonces ahí sí tiene que ver con que es lo que preguntas. "¿Has sufrido

alguna situación de malos tratos? ¿te bañan con agua fría? ahhh si. ¿Y cuando te bañan con agua fría? cuando me porto mal. ¿y que es que te portes mal?. Cuando hablo en la mesa”. Entonces tenemos una denuncia de malos tratos, no porque el guri está denunciando, sino por la detección. Lo importantes ahí son las garantías de protección, que pasa en la noche, quienes se quedan, que pasa a los que dejan encerrados, etc. Hay una batería de preguntas que te van ayudando. Ahí tiene que ver como van desnaturalizando lo que ellos tiene incorporado.

-¿Tienen en su rol algún aspecto de promoción de DDHH?

Están los folletos que son muy acotados, pero que intentan. Es un debe colocar a la INDDHH como un lugar que pueda ser de denuncia. Hay amenazas concretas, traslados, amenazas de cárcel, hay muchas situaciones para denunciar. Después hay un abuso que tiene una base más emocional, o con privilegios dentro del centro, que son más difíciles de desarmar. Las visitas tienen un nivel preventivo y disuasorio, que eso es muy difícil de medir. Pero no pasa que nos dicen que después que nosotros fuimos se ordenaron varias cosas. Hay cosas que son muy difíciles de encontrar, hemos buscado formas, metodologías más lúdicas, para llegar a otros relatos, pero la visita periódica te permite ir construyendo niveles de confianza, también con los funcionarios, que ven situaciones que no están buenas o con los funcionarios que tienen una práctica que no se han cuestionado.

-Los espacios de trabajo conjunto y a nivel interinstitucional, ¿existen?

Existe con INAU y tiene el objetivo de hacer un seguimiento a las recomendaciones; ha ido variando. La última modalidad de funcionamiento, a partir de la generación de MERAVI y la acción de Amparo- cuestión que generó un distanciamiento porque se sintieron muy dolidos- hubo que pensar otra estrategia. Establecimos reunirnos no por las recomendaciones, sino por temáticas que nos preocupan, hacemos una mirada más al sistema. Igual por temática fue el Cotelengo, porque es una temática en sí mismo. Otro tema fue la salud mental, la modificación del Código que no armonizó con las leyes y por ahí el MNP está trabajando y se trató también el sistema de vigilancia dentro de las clínicas. Lo que cambió es que en estas reuniones se integraron a los directores específicos, donde se pudo profundizar en las temáticas y en los nudos concretos, pero tenes una llegada más lenta al Directorio.

-¿Cómo se involucra la parte más operativa, es decir, los centros concretos en las estrategias de incidencias?

En las visitas de seguimiento se trabaja con los centros y las recomendaciones realizadas. El INAU tiene también sus recomendaciones. En algunos casos hacemos solo al INAU, cuando son vulneraciones graves. Pidiéndole intervención ya.

-Logros y debilidades del MNP en el sistema de protección.

Logros. Yo creo que un logro concreto es el MERAVI, que se haya instalado un mecanismo para la Violencia Institucional, es que se le dio ligar. Puede trascender el trabajo de una administración si se puede consolidar. Después hay logros en relación a algunos centros en particular: Tribal, y su violencia, por ejemplo. Hay un proceso de cambio. En relación a discapacidad el cierre de Aldeas de la Bondad, es una decisión de la administración donde el MNP apoyó el cierre. La discapacidad, personas a integrar en los centros y no hacer cosas específicas y aisladas, es un proceso que se viene desarrollando. A nivel de Salud Mental, la acción de Amparo tuvo poca incidencia, tuvo una incidencia parcial, porque INAU colocó el tema que estaba invisibilizado, y los obligó a pensar en salud mental y no perpetuar la internación. Igual esa situación sigue sucediendo, no se prolonga tanto, pero sigue instalado. la nueva licitación de los centros de salud mental, incorporan una mirada que está más en sintonía con la ley de salud mental y la convención sobre personas en situación de discapacidad. Hay otro logro en relación a que somos un actor que somo tenido en cuenta, que se respeta el trabajo y con quien se dialoga. Se toman en cuenta las recomendaciones.

Se ha logrado generar espacios de discusión en relación a temáticas y nos han pedido opinión en relación a algunas temáticas.

Debilidades. Es un alcance que debería ser más profundo, deberíamos llegar a todos los centros y tener más presencia. Que la situación de los centros, no nos permite colocar los ejes transversales. Quedamos atrapados en eso. Tendríamos que tener una mirada más profunda de la política. Para poder recomendar a nivel sistema tenemos que tener más pensamiento general y no se está pudiendo. Y hay debilidades de coordinación con el área de denuncias. Que no haya una mirada de infancia en la INDDHH es una debilidad tremenda, no hay especialización ni diseño institucional para que niños/as y adolescentes se acerquen.

Entrevista Referente S.U.I.N.A.U

Nombre entrevistada: Carolina Silva

Cargo: Secretaria Ejecutiva del Consejo Directivo.

Día y hora: 24 de mayo de 2020, 9 hs.

-¿Cuál es tu rol en el sindicato?

Ingresé al INAU por concurso en el año 2006 como educadora. Y en 2007 accedí al primer cargo de responsabilidad y fui durante varios períodos presidente de la mesa sindical dptal. de Soriano. Después me empecé a vincular con el sindicato a nivel nacional. Ahora me ocupo de la secretaría ejecutiva del Consejo Directivo. Ahora trabajo en exclusivo para SIPIAV.

-¿Conoce la existencia de la INDDHH y específicamente al M.N.P?

Si, claro. Lo conocemos porque además, muchas veces hemos sido nombrados, tocados y cuestionados, como sindicato, sobre todo en el gobierno anterior era muy común en los artículos de prensa, publicaciones, alusiones que se hacían a la INDDHH y el sindicato. Noción tenemos y se me ocurre que podríamos no tenerla con la materia en que nosotros trabajamos.

-¿Puede describir su función?

La INDDHH lo que hacen es, distintas acciones: informar, promover, sensibilizar, decir...hola acá existen estos derechos. En hacer registro, en monitorear que determinadas convenciones, acuerdos internacionales y que tengan que ver con los DDHH que el el Estado Uruguayo los cumpla. Nosotros en el sindicato tenemos una secretaría de Derechos Humanos, si me preguntas a mi que hace ...En el MNP hemos tenido alusiones. Directamente con la INDDHH nos hemos contactado, hemos hecho denuncias, pero no específicamente con el MNP. No hay un canal. Se engloba, los sindicalista amparan a los abusadores, hay como una mirada y desconfianza que sentimos de su parte. Igual, creo que la situación está cambiando. Uno se siente que tenemos que estar dando explicaciones, o pidiendo disculpas o diciendo, para para..mirá que ya no somos aquello que dijeron que fuimos o que fuimos. Entonces no hay un canal establecido, no lo hay.

El MNP son las personas que van y entran a los lugares de protección 24 hs, no creo que vayan a un CAPI o CAIF, capaz que van no sé...creo que van a institución total, hacen preguntas y buscan información para ver el nivel de cumplimiento de la protección de los gurises. Creo que es un trabajo necesario que tienen que hacer. Nos enteramos por la prensa a nosotros como sindicato no nos llega la información.

-¿Conocen el MERAVID? Sus funciones y objetivos.

Si. Es de reciente formación, fue por el directorio anterior de INAU contado como un gol, como un avance, recuerdo a Marisa decir y lo presentó en el sindicato. No como actividad específica sino cuando hicieron la presentación de la readecuación institucional. Lo presentaron con bombos y platillos, en el sentido de que es la primera institución del Estado que piensa un mecanismo para verse a sí misma. Se que tienen un asistente jurídica, social, psicóloga. Nosotros no salimos a juzgar a nadie hasta que el proceso no se termine. Automáticamente le suspenden sus derechos en casos muy muy claros o evidentes. El consejo directivo puede tomar algunas decisiones, pero en este tipo de caso tenemos una orgánica y hay que responder a los estatutos, y para tomar decisiones habría que convocar a un plenario de todos los delegados del país, que en caso extraordinarios los hemos hecho venir de un día para el otro. Hay una gama enorme de situaciones, a veces en un turno con dos personas, y uno apunta al otro. Entonces que resuelva jurídica y se termina el tema.

Y esto que yo te decía que nos pasa con la INDDHH pasa a la interna también, y eso que yo no soy una defensora a ultranza de las cosas que puedan estar mal. Pero hay una discriminación y prejuicio, hay gente que le decís sindicato se le pone los pelos de punta. Mismo la gente que viene del palo de derecho.

Con otras compañeras hicimos un protocolo para situaciones de conflicto en centros 24 hs.

-¿Que serían las situaciones de conflicto?

Chiquilines que salen con salida no autorizada y de repente se niegan a cumplir con determinadas cosas cuando reingresan. Porque después pueden decir que lo lastimaron ahí adentro, hay que constatar si vienen con consumo, con droga. Antes esas conductas tenían un correlato en el derecho penal juvenil, ahora no. Los tenemos todos en el INAU.

El conflicto entre pares, y cuando atacan a los funcionarios y rompen las cosas. Nos pusimos a trabajar en eso e hicimos un documento.

Hay un doble discurso que sostiene la violencia. Salen a la prensa a decir, que están preocupados por la violencia, y en una reunión chica las denuncias de violencia y te dicen "pero mira que la violencia siempre pasa", te quedas de cara. Violencia hay en estos lados, algunos tienen título y van taconeando a la Institución y otros van como pueden, y no es para demonizar a nadie, la violencia está mal. Fin. A veces le tienes que explicar los derechos a la gente que está por arriba tuyo en la escala jerárquica.

Acá somos hijos del rigor, si no decís estas recomendaciones se tienen que cumplir, le buscan la vuelta y eso lo sostiene la propia institución.

-Entonces, ¿consideras que la violencia institucional está incorporada como un problema de la institución?

El sindicato se ha preocupado de dar a conocer las comisiones de acceso, el MERAVI, hemos gastado nuestros recursos para diseñar folletos. Yo he sido una que cada vez que tengo una oportunidad cuento del MERAVI. Cuento que existe una cosa nueva que se llama MERAVI y a veces los compañeros lo ven con desconfianza, porque decís, ahí es donde nos matan a nosotros, la mayoría de la gente que termina investigada por violencia, son los educadores, la gente de primera línea. Si nosotros podemos armar un relato que en este caso la violencia la ejerce un director, no contemplando determinadas cosas, con condiciones indignas, ahí apuntar más alto para corregir cosas. Los educadores miran esto con recelo. No tenemos los contactos del MERAVI.

-¿El sindicato tiene como eje de trabajo la violencia institucional?

No, el sindicato cree que lo puede armar cuando amerite.

-¿Cuál sería la forma de abordar la violencia institucional de manera integral?

Yo no tengo esa respuesta, pero creo que el sindicato debe estar en el pienso. La perspectiva de clase es importante, no para justificar sino para explicar. Alguien que haya trabajado en los servicios puede explicar. El rol del sindicato es fundamental, para tener una perspectiva de clase. No hay intención de que los trabajadores y el MERAVI trabajen juntos. Eso le hace mal a la institución y los compañeros y ven a ese lugar que ahí es donde nos matan a nosotros. Hagamos un debate sobre qué es lo que sostiene la violencia y los abusos. No se puede avanzar así, es una mirada muy reduccionista, esto de que no podamos pensar juntos. La clase trabajadora organizada, puede tener el rol de hacer una lectura de las condiciones de trabajo, si las condiciones de trabajo son estas, es muy probable que pase esto... Todo el año 2019 la lucha del SUINAU fue por mejorar las condiciones de los gurises sistema 24 hs, porque era insostenible, Tribal, Magnolia, Rocha, Rivera.

Esto surge del trabajo cotidiano, de los educadores que vienen a decirte, no tenemos que darle de comer a los gurises, los tenemos hacinados, los tenemos durmiendo en el piso, se vuelven locos, te pegan a vos, se matan entre ellos, algún educador termina reaccionando. Gurises con consumo, con explotación sexual, todos juntos. El 30% del presupuesto de INAU

va para los servicios oficiales, eso es violencia institucional, eso desata otras violencias que no se justifican pero que explican. Jurídica no agrega esta categoría de análisis. Porque si no lo único que se hace es pasar gente jurídica, se sigue sosteniendo la violencia con las condiciones. Hacedos una mirada crítica del contexto, y vos decís, anda a trabajar vos en esas condicionesEn algunos ámbitos no aceptan trabajar contigo. Yo creo que se ha avanzado bastante.

-¿Qué desafíos pensás que tiene por delante el sistema de protección?

Los desafíos no pasan solo por lo económico sino por lo económico y cultural. Tiene que haber voluntad de verdad. Lo cultural tiene que ver con lo actitudinal, no sólo de los operadores de la primera línea, que es de lo que se espera todo. Sabes lo que es trabajar todo el día con una gurisa explotada, que te grita, te pega, te escupe? Esos son los que siempre terminan en jurídica, Hay que cambiar para adentro. Las culpas siempre han caído sobre determinados sectores, se rompen el traste y siempre están en la boca de...

Entrevista Referente MERAVI

Nombre entrevistada: Agustina Espiga

Cargo: Lic. en trabajo social del equipo

Día y hora: 17 de julio de 2020, 9 hs

-¿Cuánto tiempo hace que trabajas en MERAVI?

Hace 12 años que trabajo en INAU, trabajé casi 10 en un Hogar en el sistema de protección; fui educadora, educadora social, trabajadora social y después estuve en la dirección del centro. Estoy en Meravi desde que inició Meravi.

-¿Cuándo inició el MERAVI?

El MERAVI inició en septiembre de 2018. En realidad antes, lo que había era una comisión de DDHH, que lo que hacía era recibir los oficios de la INDDHH. Esa comisión sigue pero está integrada por un asistente técnico de la subdirección de programación, de la territorial, de directorio, la asesora jurídica y auditoría, esta comisión generaba las respuestas para la INDDHH. Luego, se hace un llamado interno para generar este mecanismo a horario completo, donde se apostó a un equipo que además de trabajar estas respuestas, pudiera trabajar todo el resto de situaciones que conformarán violencia institucional. Entonces ahí, está la consultoría, se hace un llamado interno, el equipo no termina de conformarse, porque quería conformar con una psicóloga, área social y en el momento del llamado el cargo del abogado queda desierto, A mitad del año pasado se suma una abogada. el equipo todavía no logro trabajar a pleno, pero esa comisión anterior todavía sigue existiendo, pero pasa a ser coordinada por nosotros. Respecto al MNP, nosotros somos los que centralizamos las respuestas, y vamos teniendo reuniones mensuales...el año pasado el MNP hizo una acción de amparo contra INAU y eso generó algunos cortes en ese ida y vuelta. El año pasado la propuesta fue trabajar temáticas, intercambiar entre el MNP, MERAVI, la comisión y el director del equipo que tuviera que ver con el tema. Se fueron trabajando situaciones particulares de algunos centros o temáticas, como cámaras si cámaras no. La idea es poder intercambiar más allá del propio informe que hace el MNP. han sido muy ricas esas reuniones.

-¿Que instituye al MERAVI?

Creo que en el directorio anterior había una preocupación por las denuncias que implicaban violencia institucional, y la dilación de algunos tiempos, y la no mirada de...una situación de violencia institucional implica un proceso administrativo que lleva tiempo, y en ese tiempo se pierde a los gurises. Cuando inició la primera pregunta que recibimos era “¿es para los funcionarios?” y nosotros todo el tiempo teníamos que aclarar que nuestro trabajo es hacia los gurises. El funcionario tiene su proceso administrativo y la preguntaba apuntaba si los funcionarios podían venir a denunciar situaciones de violencia institucional hacia ellos, para eso hay otros canales para dirimir los procesos de los funcionarios. Nosotros siempre miramos al niño. Miramos qué pasa con los gurises en ese proceso administrativo y su participación.

-¿Había muchas denuncias?

No había sistematización puntual sobre violencia institucional, por eso una de las primeras acciones es definir qué es y generar los cometidos y competencias del mecanismo.

-Entonces, ¿sobre que se sustenta la preocupación del directorio?

Cuando se inician sumarios terminan en directorio. Muchas veces pasaba que tenias que restituir a personas que no podías comprobarle la situación denunciada. Dentro del directorio, Marisa es la que toma la bandera de eso, que por lo que sabemos no existe en ninguna otra institución pública de uruguay ni de América, no hay un espacio como esto dentro de la propia institución.

-¿Qué es para el MERA VI violencia institucional y cuales son los objetivos del mecanismo?

La construcción es en base, a ver la consultoría ya da una base de algunas cosas, después fuimos haciendo un compendio entre la ley de violencia basada en género, recomendaciones de la CEDAW, observaciones del Comité. la propia consultora que hace Angélica Vitale, ahí fuimos haciendo una definición. De la bibliografía que nosotros fuimos encontrando, lo más cercano eran definiciones de violencia institucional de Argentina pero que iban a casos extremos, cuestiones que tenían que ver con tortura, que es que no sean y que no puedan ser, era demasiado extremista y se perdía cosas que también pasan. El cometido del MERA VI es el aporte a la promoción y a la protección del ejercicio de los derechos del gúris atendidos en INAU en general. En la consultoría se plantea para 24 hs y cuando el mecanismo se instaura se plantea para todo el sistema de protección. Cualquier centro de atención parcial y convenios, entran en la posibilidad de denuncia. El primer objetivo es la restitución de derechos de los gúris, no suplimos el proceso administrativo. Para nosotros la violencia institucional es la vulneración de derechos de un funcionario del sistema de protección. Es una definición muy amplia, si uno se pone fino podría entrar muchísimas cosas, la apuesta sería ir cambiando cuestiones que nunca nadie cuestionó. Nosotros dependemos directamente del directorio y a fin de año hacemos una memoria y recomendaciones y en estas últimas vamos iniciando caminos a trabajar. Nosotros lo elevamos a Directorio y le pedimos que solo se maneje a nivel de la subdirecciones generales. Por ahora es trabajado solo a la interna, de tener un panorama general.

Si buscas al MERA VI en el organigrama, tampoco está.

-¿En cuantas situaciones han intervenido?

Tenemos cuanto llegó del MNP, cuantas del área de denuncias. Del MNP llegaron 10, del área de denuncias llegaron 21 oficios, después nosotros tenemos 15 denuncias que pueden ser internas o externas. Si lo recibe directorio, la idea es que lo mande al mecanismo y el mecanismo lo manda al programa. De línea azul recibimos 15 denuncias más 16 procedimientos administrativos, estos son los que jurídica nos avisa que están en proceso. No cruzamos los datos, no sabemos si son las mismas situaciones o si son distintas, podemos suponer. No contamos los casos en los que hemos intervenido. Ese dato global no lo tenemos. Fuimos dando pasos para por lo menos tener una muestra de cuánto sería. La primera mirada era, ¿ustedes que van hacer? y hubo que hacer todo un trabajo de hasta donde vamos a ir cual es nuestra preocupación que son los gúris.

-¿Qué efecto ha tenido la creación del MERA VI a la interna?

Hoy el MERA VI con quien trabaja es a nivel de subdirecciones generales, de programa, supervisión, dirección de centros. Obviamente que al principio era, ¿quienes son, a qué vienen, y que pueden hacer?. Jerárquicamente no estamos por arriba por arriba de nadie, se tanteó hasta dónde podíamos llegar. Nosotros dependemos del directorio y esto se intentó trabajar. Es un lugar entre mediación y dejar claro...solo una vez tuvimos que pedir a directorio intervención. Fuimos vistos, como la policía interna, como el DDHH interno. Nosotros trabajamos esto como una oportunidad, la oportunidad para hacer cosas, para cambiar, etc. Hasta veces es visto como una carga más de dar respuesta y a veces las recomendaciones que llegan son cosas que no se pueden cambiar de un día para el otro.

-¿Este mecanismo debería continuar dentro de INAU o debería ser externo?

No, creo que la dependencia directa del directorio hace que podamos estar bastante por fuera de la estructura. Nuestra línea directa era con presidencia del Directorio. Se toma como una asistencia técnica del directorio. Si viene un directorio que dice esto llegó hasta acá, fin. Yo me imagino un proceso como un SIPIAV, una coordinación, supervisores en diferentes departamentos, me lo imagino como un horizonte. El directorio entre las competencias nos

pone como interlocutor con INDDHH pero lo ideal es no perder lo otro. Hoy somos independientes en nuestro funcionamiento, este es un servicio que no tiene un director. Yo creo que en algún momento debería tener más organización.

La comisión sigue funcionando porque es muy estratégica por los roles de las personas que vienen, por eso como mecanismo seguimos manteniéndola. Hay roles que si bien no vienen siempre a las reuniones hay un referente al que sí se le deriva.

-¿Tienen espacio de coordinación con el MNP?

Tenemos reuniones. reuniones temáticas, reuniones por algunos oficios en particular, por ciertos centros. Hicieron el informe del monitoreo telefónico, que lo analizamos para sacar insumos e intercambiamos sobre dudas que teníamos. Tenemos un ida y vuelta habitual. Hemos abordado el tema de las cámaras, de un centro en particular, las puertas de ingreso de Montevideo, se trabajó las altas en centros de atención de agudos. La INDDHH hace un amparo a las altas prolongadas, hubo un intercambio entre directorios para que después los equipos nos pudiéramos reunir. Sobre ciertas recomendaciones hemos pedido colaboración en pensar juntos. Colaboremos y ayudemos a pensar entre todos, ni nosotros ni ellos tienen una respuesta. El intercambio se hace más rico...Se cruzan las miradas. Este año habíamos quedado de generar una agenda de trabajo en conjunto.

-¿ Qué características resaltarías de MNP en relación a la protección?

Es una mirada externa, es una oportunidad, es una bandera que el mecanismo intentó tomar, la oportunidad de otra mirada. También hay limitaciones o que a mi me gustaría que tuvieran mayor nivel de incidencia en ciertas cosas, Se visualizan cosas que se tendrían que oficiar y no se hace. Ahí yo me pierdo un poco hasta donde le corresponde. A veces hay, de la visita situaciones particulares que para mi tendría que tener un accionar rápido en enviar un oficio, pero no sé cómo funcionan a la interna. Nosotros dentro de las competencias no se pudo ir a los centros, entonces tenemos un límite que dependemos de lo que oficie INDDHH. Visto esto, oficiame.

-¿ Han tenido instancias de evaluación con el MNP sobre las prácticas de ambos mecanismos?

Hasta ahora la evaluación es buena, porque venimos construyendo el espacio. Hay confianza entre ciertas personas del equipo. Es positivo. Entre los equipos hay una buena ida y vuelta. Por lo que nos transmiten somos una de las pocas instituciones que tienen un vínculo fluido.

Entrevista Referente Programa de Protección 24 hs/INAU

Nombre entrevistada: Analía Gonzalez

Cargo: Directora de Programa en Montevideo.

Día y hora: 12 de agosto de 2020, 14 hs.

-¿Qué significa protección especial para INAU?

Cuando el Estado tiene que hacerse cargo de los niños y adolescentes que perdieron el cuidado de sus familias, que ya no pueden estar con ellos, porque pasan mal, e ingresan a un centro nuestro. La idea es que sea por el menor tiempo posible.

-Antes que existiera la INDDHH ¿se implementaba alguna acción de monitoreo dentro de los centros? ¿Qué acciones a nivel institucional se realizaban para la promoción y protección de los DDHH de NNA?

Siempre importaron los derechos humanos de los niños, antes no existía algo que viniera y estuviera controlando por eso nosotros acá tenemos equipos técnicos en la coordinación que van a los hogares y se entrevistan con los chiquilines y en el caso que se tenga que hacer una denuncia se continúa el procedimiento administrativo. Intentamos estar cerca de los chiquilines.

-¿Desde cuándo la INDDHH realiza el monitoreo en el sistema de protección?

Sí, hace unos pocos años.

-¿Conoce las herramientas técnicas que utiliza? ¿Podría describirlas?

Sí, sabemos que hace informes u oficios, pero no sabemos muy bien en qué. A nosotros nos comunica el Directorio, cuando ve fallas, cuando informa de vulneración de derechos. Con ellos no tenemos un contacto directo.

-¿Existen espacios de articulación entre la INDDHH e INAU? ¿Cuales? ¿Qué los instituye-formaliza?

Sabemos que hay pero a nivel central o bueno cuando pasa con alguno de los centros, desde central se comunican con nosotros, pero reuniones o coordinaciones con ellos no tenemos. Se leen los oficios y recomendaciones para trabajarlas, pero directo directo, no. Cuando llega un oficio de la INDDHH lo intentamos trabajar con los equipos y se hacen los cambios que se tienen que hacer en las condiciones que hay”

-¿En qué derechos han tenido mayor impacto?

Se hizo un trabajo muy bueno con el tribal, con el cambio de las puertas de ingreso, se cambiaron muchas cosas para mejor, Aún hay que seguir mejorando, pero en eso la verdad que hubo cambios grandes a nivel institucional.

-¿Las recomendaciones y observaciones se problematizan con los equipos de gestión y atención directa? ¿De qué forma? ¿Cuáles son las acciones habitualmente desarrolladas?

Desde acá el equipo trabaja con el director de cada centro y se va cambiando lo que se tiene que cambiar, siempre que sea posible. Se trata de ver a los chiquilines protegidos y bueno después hay canales administrativos que siguen su curso.

-¿Existe articulación entre su programa, INDDHH y Meravi? ¿cómo se desarrolla y cuáles han sido los principales avances?

Con el MERAVI hemos tenido algún contacto, pero muy poco. Por cosas muy puntuales, como te digo nuestro equipo va y aborda las situaciones que se dan en los centros de forma directa.

-Además de INAU e INDDHH ¿Qué otros actores deberían de incluirse a nivel de Estado para fortalecer el sistema de protección de NNA?

Y todo el resto, aca no hay programas de vivienda, de trabajo, faltan muchas cosas para que los gurises pueda volver con sus familiar o egresar. INAU se hace cargo de todo y eso no es posible, no permite hacer un buen trabajo.