



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



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

Entre discursos y prácticas:
la inclusión de la perspectiva de derechos en centros de
protección integral de tiempo completo

Ana Lucía Nogueira Zuníni
Tutora: Sandra Leopold

2010

INDICE

INTRODUCCIÓN _____	3
CAPITULO I.	
<i>APROXIMACIÓN AL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA Y SOCIAL DE LA INFANCIA</i>	
i- El proceso de reconocimiento de la infancia	8
ii- Los cambios en la sensibilidad a partir de la modernización: su expresión en la infancia	10
CAPITULO II.	
<i>INTERVENCIONES DESDE LA VISIÓN TUTELAR: EL ABANDONO COMO EJE DE INTERVENCIÓN ESTATAL SOBRE LOS MENORES</i>	
i- Algunas puntualizaciones sobre la cuestión social y el control social de la pobreza	16
ii- El abandono como eje de la doctrina de la situación irregular	18
iii- La definición de la institucionalización de menores y sus implicancias.....	23
iv- La institucionalidad creada en torno al abandono. Breve reseña 1934-2005	26
CAPITULO III.	
<i>LA PROTECCIÓN INTEGRAL: EN BÚSQUEDA DE LA EFECTIVIZACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO</i> _____	
i- Los principios que sustenta la Convención	30
ii- La instrumentación de las modificaciones que introduce la Convención de los Derechos del Niño en nuestro país	35
iii- Sobre las antiguas situaciones de abandono en el Código de la Niñez y la Adolescencia	40
CAPITULO IV.	
<i>ENTRE DISCURSOS Y PRÁCTICAS INSTITUCIONALES</i> _____	
i- Organicidad y funcionamiento.....	44
ii- Supuestos teóricos y metodológicos de abordaje	49
iii- Impacto de nuevas doctrinas en las prácticas institucionales	62
CAPITULO V.	
<i>CONSIDERACIONES FINALES</i> _____	
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA _____	
	69

ANEXO I

PROFUNDIZACIÓN METODOLÓGICA

ANEXO II.A

ENTREVISTAS A INFORMANTES CALIFICADOS DE LOS CENTROS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE TIEMPO COMPLETO

ANEXO II.B

ENTREVISTAS A INFORMANTES CALIFICADOS DE INAU:

DIRECTORA DE DIVISIÓN DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE TIEMPO COMPLETO

DIRECTORA DE PROGRAMA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE PROYECTOS DE TIEMPO COMPLETO Y ESPECIALIZADO

INTRODUCCIÓN

Este trabajo corresponde a la Monografía Final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. La misma es una aproximación al estado de situación de la inclusión de la perspectiva de derechos de niños/as¹ y adolescentes en las prácticas institucionales de centros de protección integral de tiempo completo dependientes de INAU², considerando los cambios introducidos recientemente en la legislación a través del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA), el cual procura estar en consonancia con la orientación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (de aquí en adelante la Convención), máxima expresión normativa de la Doctrina de la Protección Integral.

A tales efectos, se realiza un estudio exploratorio, de corte cualitativo que tiene definido como **objeto de estudio** la inclusión de la perspectiva de derechos de niños y adolescentes en las prácticas institucionales de centros de protección pública, en relación al marco normativo señalado. Por tanto, la **pregunta que guía el estudio** es la siguiente: *¿Cómo se incluye la perspectiva de derechos de los niños/as y adolescentes en las prácticas institucionales de centros de protección integral de tiempo completo, a partir de las modificaciones jurídicas que introduce el CNA teniendo como marco de referencia la Convención?*

Cabe destacar que este trabajo tiene como **objetivo** explorar el estado de situación de la inclusión de dicha perspectiva en la práctica cotidiana de centros de protección integral de tiempo completo, a través de los discursos de quienes desarrollan la práctica: técnicos, instructores, y quienes están encargados de direccionar esta modalidad de atención.

Este estudio no tiene pretensiones de generalizar su análisis, sino por el contrario, pretende indagar en la situación puntual de la perspectiva a partir de los centros estudiados, a través de los discursos emitidos por los ejecutores de la política, de manera tal, que permita abrir interrogantes y aproximarse a develar la relación existente entre las prácticas institucionales cotidianas en esos espacios y la perspectiva de derechos de niños y adolescentes.

El abandono se conformó en 1934 en uno de los ejes conceptuales del Código del Niño (código influenciado por la doctrina de la Situación Irregular). La relevancia que adquiere este eje conceptual se reflejó en la institucionalidad que alcanzó esta temática en la entidad administradora y ejecutora propuesta para su abordaje. Tanto el Consejo del Niño como posteriormente el INAME, convierten al abandono en uno de los ejes de intervención sobre el sector de la infancia considerado "minoridad".

A pesar de la relevancia que le fue colocada al "abandono" en la ejecución de las políticas de infancia, los centros públicos³ han sido una de las principales medidas tomadas en hechos, en caso de que los niños se

¹ De aquí en más se nombrará de forma genérica niños haciendo referencia a niños y niñas de modo de facilitar la lectura.

² Aquí hacemos referencia a centros oficiales de protección integral de tiempo completo que dependen de INAU (Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay) y que se encuentran dentro de la órbita de la División de Protección Integral de Tiempo Completo, así como los centros que se encuentran en convenio con el instituto, a través del Programa de Supervisión y Evaluación de Proyectos de Tiempo Completo y Especializado.

³ Aquí se considera el término en sentido amplio, siendo lo que hoy se denomina centros de protección integral de tiempo completo.

viesen privados de su medio familiar y han sido espacios invadidos por la invisibilidad social, hacia donde no miran las investigaciones en ciencias sociales y donde, ni los medios de comunicación, ni la sociedad en general, han colocado ni colocan su mirada.

La coyuntura mundial de cambios a nivel doctrinal (hacia una Doctrina de la Protección Integral) en defensa de los derechos del niño, supuso a nivel nacional, además de un cambio del marco legal (intentando dejar de lado la Doctrina de la Situación Irregular), una movilización a la interna institucional del órgano rector en materia de infancia y adolescencia – INAU. Incluida en esa movilización estaría incorporar una visión de niños y adolescentes como sujetos portadores de derechos⁴. En tal sentido, uno de los cambios que se traza en esta nueva perspectiva- siguiendo los lineamientos de la Convención, es el camino hacia soluciones que tiendan a la desinstitucionalización de niños y adolescentes, presentándose la institucionalización como última opción y por el menor tiempo posible ante la vulneración de derechos, buscando la integración de esos niños en un ámbito familiar. A nuestro entender, a partir de estas señalizaciones la atención de tiempo completo se encuentra fuertemente desafiada.

A esto se suma, la escasa información que hasta hoy se presenta en relación a las prácticas que se desarrollan a su interna para abordar tal problemática⁵.

Para el desarrollo de este trabajo en la modalidad de centros de protección integral de tiempo completo, nos parece pertinente considerar en el estudio las voces de quienes trabajan en dichos espacios, a los efectos de aproximarnos a ver cómo visualizan sus prácticas cotidianas, cómo la institución piensa sus líneas de acción, ¿Ha habido cambios orientados en una perspectiva de derechos humanos desde lo que expresan quienes desarrollan la práctica institucional? Es este, al menos un ángulo posible de visualización del estado de situación de algunas de las prácticas con respecto a tal perspectiva.

Los cambios normativos han sido recientes y parecerían comportar una lenta aprehensión e incorporación, implicando no solo un cambio en la cultura institucional del órgano rector en materia de infancia- INAU- y sus modalidades, sino también un cambio cultural a nivel de nuestra sociedad en la forma en que se vincula con sus miembros más jóvenes. No obstante, este instituto debe ubicarse como uno de los máximos garantes en estimular y dinamizar dichos procesos.

Es pertinente que el Trabajo Social dirija su mirada hacia los mencionados espacios institucionales que parecerían haberse olvidado. La intervención profesional en estos ámbitos implica ser, no solamente ejecutores de políticas sociales, sino que implica en principio indagar y develar si se generan desde el Estado y la sociedad civil, si buscan, si logran establecerse los mecanismos necesarios para promover procesos de real adecuación y garantía de derechos. Por tanto, nuestra profesión debería aproximarse a estos ámbitos

⁴ Esta afirmación se plantea a partir del CNA en 2004, ya que a pesar de haberse ratificado la Convención en el año 1990 nuestro país la incorpora posteriormente como una garantía a través del mencionado documento.

⁵ Aquí hacemos referencia tanto a investigaciones sociales desarrolladas sobre estos ámbitos a nivel nacional, como a la información que es socializada desde el Estado en torno a las prácticas que allí se desarrollan.

asumiendo una postura comprometida en la búsqueda de la restitución de derechos, comprometida con la defensa de aquellos que han sido vulnerados.

En lo que respecta a la **metodología** utilizada, el trabajo se basa en un primer momento en la búsqueda bibliográfica sobre el tema, así como fuentes secundarias que han abordado de alguna manera la institucionalización de niños por "abandono". Asimismo, este trabajo se basa en un estudio empírico de carácter exploratorio implementado a través de entrevistas semi estructuradas realizadas a autoridades de la División de Protección Integral de Tiempo Completo y del Programa de Supervisión y Evaluación de Proyectos de Tiempo Completo y Especializado de INAU, así como entrevistas a Directores, Trabajadores Sociales e Instructores que se desempeñan cotidianamente en los centros contemplados. El fundamento de la selección de los mismos (uno en el ámbito oficial y dos en el ámbito privado) se basa en la necesidad de contemplar, dentro de los márgenes que presenta un estudio de estas características, distintas perspectivas y estrategias de intervención. Cabe señalar que la selección se efectuó de acuerdo a un conocimiento a priori de particularidades en la intervención de cada centro, que se explicitaran oportunamente y que los hacen diferentes al momento de abordar la problemática de atención⁶.

En busca de identificar limitaciones y fortalezas de esta metodología, se puede observar como fortaleza la intención de una aproximación auténtica, rescatando la visión de los implicados en la práctica. Al mismo tiempo, una limitación estaría vinculada a la capacidad de las personas implicadas en el ejercicio de las prácticas, de expresar fielmente la realidad concreta a través de sus discursos.

En relación a la estructura que adquiere el presente trabajo, este se divide en dos grandes partes, una primera conformada por los capítulos I, II y III. Estos capítulos intentan realizar una revisión bibliográfica y la consideración de algunas investigaciones que abordan, entre otros, la institucionalización de niños. En la segunda parte, el capítulo IV se aboca al estudio exploratorio acerca de la inclusión de la perspectiva de derechos de niños/as y adolescentes en las prácticas institucionales de centros de protección integral en relación al marco normativo vigente, a partir del análisis de los discursos de los entrevistados. Por su parte en el capítulo V se realizan las consideraciones finales.

En un primer capítulo, este estudio aborda a grandes rasgos los orígenes de la concepción de infancia desde la comprensión de la misma como construcción histórica y social, para lo cual en el camino de más de tres siglos, la concepción del niño fue cambiando, volviéndose particular y diferenciada como etapa especial de la vida. En este sentido, se hará hincapié en algunos acaecimientos que consideramos importantes para comprender el devenir de tal construcción. En este capítulo abordaremos la concepción de infancia y su construcción desde la visión de Philippe Aries⁷ y desde los aportes de Jaques Donzelot. Particularmente, se realizará un acercamiento a los procesos vividos en nuestro propio país a través de la investigación hecha por José Pedro Barrán en torno a los cambios sucedidos en la sociedad uruguaya de fines del siglo XIX y

⁶ Ver Anexo I *Profundización Metodológica*.

⁷ Cabe señalar que existen otras corrientes que analizan la concepción de infancia como la perspectiva derivada de la teoría sociobiológica y la tesis de Lloyd De Mause.

comienzos del XX y los aportes que realizan otros autores sobre la situación de la familia, en especial sobre el niño y el vínculo que establece con él, el Estado, y lo que sucede cuando *existe y se crea*⁸ el abandono. Abandono que, como fenómeno a inicios del siglo XX, sería abordado desde una práctica sistemática e institucional por parte del Estado, interviniendo como se verá más adelante, sobre el abandono adjudicado a la pobreza.

El segundo capítulo, comprenderá un acercamiento al análisis del surgimiento de la doctrina de la situación irregular, su concepción del *menor* como categoría sobre la cual se desplegarían las acciones, dada la conceptualización de *situación irregular* ante los parámetros considerados normales; la concepción de abandono íntimamente relacionada con la minoridad y la infracción, este último como el otro eje de acción sobre el que actúa esta doctrina. El abandono será una de las categorías que analizaremos en este capítulo dada la centralidad que adquiere en el despliegue de la protección y tutela de la mencionada doctrina hacia esos sujetos y sus familias.

En un tercer capítulo, precisamente se desarrollan los principios de la Convención cuyos contenidos comportan un quiebre con la anterior doctrina y un gran avance en cuanto a los derechos de la infancia y adolescencia, considerando por primera vez a estos como sujetos de derechos y generando sensibilización en torno a los derechos inherentes de los niños y adolescentes de forma integral.

La aprobación del CNA intenta establecer la sintonía de la legislación interna con los principios de la Convención. Sin embargo, se presentan fuertes cuestionamientos a este código desde la postura de algunos juristas que plantean que en la forma asumida por los principios ratificados "*Sobrevuela, aún dentro de las garantías que fija, la perspectiva de ver al niño desde su carencia, su peligrosidad latente y la casi exclusiva responsabilidad de las familias*" (Pedemera, 2004:12)

En este sentido, cabe preguntarse por la situación de los derechos de aquellos niños y adolescentes que se encuentran en centros de protección integral de tiempo completo. ¿Cómo se intenta establecer una perspectiva de derechos en instituciones que se han configurado como uno de los principales ejes de las políticas desarrolladas desde la visión tutelar de la infancia?

Iniciando la segunda parte de este trabajo, en el cuarto capítulo, se profundizó el estudio mediante el resultado del material obtenido de las entrevistas a informantes calificados, tal como fue señalado con anterioridad en esta introducción. A través del análisis de sus discursos, siguiendo algunos ejes de discusión, se intentó obtener una visión que permita responder la pregunta central que guía esta monografía.

⁸ Acuñando una expresión de Susana Iglesias utilizada para definir su visión acerca de la problemática. Cuadernos del CENFORES INAU 2000.

Finalmente, en el quinto capítulo se realizan consideraciones del proceso realizado, a partir de la visión que desde el Trabajo Social se puede elaborar en la aproximación a la inclusión de la perspectiva de derechos de niños y adolescentes en las prácticas institucionales de los centros de protección integral de tiempo completo.

CAPITULO I:

APROXIMACIÓN AL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA Y SOCIAL DE LA INFANCIA

i- El proceso de reconocimiento de la infancia.

Se entiende preciso un acercamiento a los orígenes de la concepción de infancia desde la comprensión de la misma como construcción histórica y social, para lo cual en el camino de más de tres siglos, que se considerarán en nuestro análisis, la concepción del niño fue cambiando, volviéndose particular y diferenciada como etapa especial de la vida. En este sentido se hará hincapié en algunos acontecimientos que consideramos importantes para comprender el devenir de tal construcción.

En este capítulo abordaremos la concepción de infancia y su construcción, inicialmente, desde la visión de Philippe Ariès y desde los aportes de Jaques Donzelot. Luego indagaremos en los procesos vividos en nuestro propio país a través de la investigación realizadas por historiadores nacionales y otros científicos sociales.

El abordaje que realiza Ariès en relación a la infancia parte de concebirla como una construcción social e histórica y no como una categoría ontológica. Resultado de un proceso que se inicia en la Edad Media y que deviene a lo largo de los siglos hasta llegar al siglo XIX donde se aprecia claramente la existencia de una diferenciación del niño del universo adulto. A través de su estudio, basado en la iconografía de la época, Ariès muestra el nuevo lugar asumido por la niñez y la familia en las sociedades industriales, adquiriendo el niño un lugar central en la familia a partir del siglo XVII.

Este autor logró visualizar que en la Europa medieval, y principalmente en Francia, la niñez, tras superar la etapa temprana en la que su sobrevivencia era incierta (hasta alrededor de los 7 años) se integraba sin más a la vida adulta (Ariès en UNICEF, s/d:73).

La iconografía de siglos atrás (X y XI), representaba al niño como un hombre pequeño, solamente reducido en tamaño, pero con la contextura física de un adulto, vistiendo y luciendo como un adulto. Era un mundo de representaciones en el cual se *“desconocía la infancia”*⁹ tal como se la reconoce siglos más tarde. Ariès señala: *“Ello sugiere que en el terreno de las costumbres vividas, y no únicamente en el de una transposición estética, la infancia era una época de transición, que pasaba rápidamente y de la que se perdía en seguida el recuerdo”*. (Ariès en UNICEF, s/d: 58)

En casi toda la Edad Media, el niño continuaba siendo interpretado en la pintura de la forma aludida. Se puede apreciar, en las pinturas de la época, que los escenarios privilegiados eran las calles y los espacios públicos. La familia no era ajena a ese escenario, ya que su cotidianidad se desarrollaba a puertas abiertas, no

⁹ Expresión del historiador P. Ariès de su libro *“El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen”* (1981) en *“Derecho a tener Derechos”* TOMO I. UNICEF. Colombia, s/d de año de edición.

habiendo una diferenciación entre el espacio privado del hogar y el espacio público de la calle, en el afuera era donde transcurría gran parte de la vida cotidiana.

Ariès puntualiza en su obra, que existe una distinción entre el sentimiento de infancia y el afecto por la niñez, señalando que lo inexistente con anterioridad al siglo XVII no era el cariño por el niño, sino el sentimiento de infancia tal cual se conoce en la modernidad.

A partir del siglo mencionado se visualiza que la niñez era representada sola y por sí misma, originándose el modismo de pintar en las obras a los hijos de una misma familia. Es en siglo XVII donde se observa una evolución notoria hacia la concepción moderna de la infancia, que se refleja claramente en la iconografía: numerosos retratos de niños, niños desnudos, retratos de familia cuya composición gira en torno a la figura de sus hijos. Son pinturas que expresan rasgos característicos de la infancia moderna como son la ternura, la delicadeza, la inocencia y demuestran que la figura del niño va adquiriendo cierta centralidad a la interna de la familia. (Ariès en UNICEF, s/d: 65) Estos cambios no estarían directamente relacionados con los cambios demográficos, ya que los mismos se iniciaron un siglo después¹⁰.

Estas modificaciones trascenderían la imagen de la infancia, afectando el papel que socialmente jugase la familia. Esta dejaría de ser solamente la transmisora de la vida, el apellido y los bienes, generándose a partir de este momento cierta segregación de su espacio ante el espacio público, convirtiéndola en un ámbito más privado condición necesaria, señala Ariès, para que el sentimiento de familia moderna se generase, situación que se cristalizará en el siglo XVIII.

El autor señala que, a inicios de la modernidad, la educación recobra importancia a partir del interés de quienes fueron figuras influyentes de la época, que el autor denomina principalmente como moralistas que veían con malos ojos el orden medieval (Ariès en UNICEF, s/d: 73).

(...) En lo sucesivo se reconoce que el niño no está preparado para afrontar la vida, que es preciso someterlo a un régimen especial, a una cuarentena, antes de dejarle ir a vivir con los adultos. Este interés nuevo por la educación se implantará poco a poco en el núcleo de la sociedad y la transformará completamente. (Ariès en UNICEF, s/d: 74)

Con esta nueva forma de entender la educación, la escuela se volvería un agente disciplinador de la niñez, clasificará y diferenciará la educación por grupo etarios, separando a niños de adultos, lo cual hasta el momento no era considerado, llevando adelante esta disciplina y vigilancia junto con otras instituciones como la familia. Asumiendo una función moral y espiritual, la familia “*será quien forme las almas y los cuerpos*” y la que no puede dejar de concebirse sin el valor del cuidado por el niño (Ariès en UNICEF, s/d: 74). Ambas instituciones serán quienes prolonguen el periodo de la niñez, conformando la pauta disciplinaria que dominaría en la sociedad a partir del siglo XVIII reflejando un *afecto obsesivo*, antagónico a la antigua indiferencia (Ariès en UNICEF, s/d: 74).

¹⁰ El autor toma como referencia los descubrimientos realizados por E. Jenner de la vacuna contra la viruela, hecho que redujo drásticamente la mortalidad en el siglo XVIII.

Tanto Ariès como Donzelot, este último en su obra *“La policía de las familias”* (1979), identifican en el siglo XVIII un cambio en la imagen de la infancia, señalando que esa imagen había cambiado a partir de una *“revalorización de las tareas educativas”* (Donzelot en UNICEF, s/d: 91).

Este último autor plantea que en el siglo XIX la reorganización de los comportamientos educativos se dio en torno a dos “polos” que comportaban estrategias distintas. Uno de ellos estaba orientado hacia las familias burguesas con la difusión de la medicina dentro del ámbito doméstico, estableciéndose una alianza entre el médico y la madre, en busca de mejorar las condiciones de higiene, salud, de educación y protección. En relación al otro polo, denominado como “economía social”, el autor identificaba *“todas las formas de dirección de la vida de los pobres con vistas a disminuir el coste social de su reproducción (...) lo que se ha convenido en llamar la filantropía”* (Donzelot en UNICEF, s/d: 79). En este polo *“(...) no se trata de establecer discretas protecciones, sino de establecer vigilancias directas”* (Donzelot en UNICEF, s/d: 81) refiriéndose al freno que se trataba de colocar desde los sectores dominantes a las libertades, hechos como el concubinato, el abandono de niños en hospicios y en la calle, entre otros (Donzelot en UNICEF, s/d: 79 y ss.).

Donzelot expresa que en el siglo XVII tres son las instituciones que sirvieron como *“superficie de absorción de los indeseables del orden familiar”*: hospitales, conventos y hospicios, ámbitos desde donde se desplegarían intervenciones correctivas de la vida familiar. Estas instituciones convergen los intereses del Estado y la familia: el tratamiento del primero de los “desechos de ese régimen familiar” entre ellos, los abandonados, y la búsqueda de la paz a partir de la moralización de los comportamientos en la interna de la familia (Donzelot en UNICEF, s/d: 82).

En este orden, los hospicios demuestran, según el autor, la preocupación por el honor de la familia y el respeto a la vida, conjugándose ambos intereses en el diseño de un dispositivo a mediados del siglo XVIII: el torno. Este dispositivo generó, contrariamente, mayor número de abandonos, por lo que posteriormente su utilización fue cuestionada por algunos filántropos. Ya a fines del siglo XIX, la asistencia pública se vería organizada *“contra el abandono automático de los niños adulterinos en los hospicios”* (Donzelot en UNICEF, s/d: 82).

En suma, el niño vive un proceso contradictorio de pérdida de autonomía que le significará convertirse en objeto de control, vigilancia y a la vez protección, favoreciendo el pasaje hacia una *centralidad subordinada* en la sociedad. Se establecerán vigilancias mediante distintos mecanismos, de acuerdo a los lugares sociales en que se encuentren él y su familia. De esta forma, el Estado iniciaría su intervención en aquellas familias en las que considerase que la vigilancia directa fuese necesaria para garantizar el orden social.

ii- Los cambios en la sensibilidad a partir de la modernización: su expresión en la infancia

El proceso modernizador vivido en nuestro país a finales del siglo XIX y principios del XX, es identificado por Barrán como un cambio en la sensibilidad social, que involucraría la regulación sobre la familia y sus niños. Pero dicha regulación no puede ser comprendida en términos de una relación monocausal con la

modernización o con cambios en la sensibilidad, sino que debe ser entendido como un periodo de transformaciones en la esfera pública y privada de la vida "(...) en valores y mentalidades, en formas de hacer política y ciencia, pero también (de) transformaciones en aquellas prácticas moralizadoras que remontan su origen al siglo XVIII" (De Martino, 2001:25). En este sentido, cabe señalar que no se trata de establecer relaciones causales entre cambio económico y sensibilidad, sino plantear el entrelazamiento existente entre ambos, volviéndose fenómenos que se retroalimentaron y se necesitaron (Barrán, 1990:21)

En torno al abordaje de este proceso que transitó nuestro país, Barrán realiza importantes aportes que serán de gran relevancia para la comprensión de esos cambios a fines del siglo XIX y principios del XX. Siguiendo su análisis, se tratará de abordar someramente cual era el sentir de la época en torno a la familia, la relación que establecían los adultos con los niños, su cuidado y su abandono.

En el contexto de fines del siglo XIX surgen fuertes presiones internas e internacionales para que se conformase un orden que permitiera consolidar un modelo económico social, que sentara las bases del sistema capitalista. Fue necesario no solo fortalecer la propiedad privada a través del alambramiento de los campos y establecer el monopolio de la coerción física en manos del Estado, sino también generar un cambio en la sociedad de la época, lo que Barrán llamara un cambio en la "sensibilidad", ya que los antiguos caracteres de la sensibilidad *hárbara* atentaban directamente contra los nuevos valores que sostenía este nuevo modelo económico y social. Por ese entonces, era necesario establecer un control que trascendiera la violencia física para aquellos que transgredían, para lo cual eran necesarios mecanismos más sutiles y efectivos que las propias personas pudiesen introyectar en su sentir (Barrán, 1990:17 y ss.).

Antes de iniciar un análisis sobre algunos aspectos de la nueva sensibilidad, es necesario aproximarse a comprender cuál era la situación previa a esta nueva sensibilidad invadiera los espacios de la antigua "*barbarie*".

La primera mitad del siglo XIX, diría el autor, se conformaba por un "(...) paisaje que alentaba el ejercicio de todos los sentidos y los alertaba; una demografía de "excesos" en la natalidad, la mortalidad y la tasa de masculinidad; una economía y una sociedad que promovían "la libertad física" y el ocio; la ganadería y la vida política entroncadas con la violencia física elemental; he ahí el entorno de la sensibilidad "*bárbara*" (Barrán, 1994:43).

En este marco el ocio y el juego eran elementos integrados y aceptados por la sociedad, el juego estaba en todos lados, hasta se confundía con el trabajo; la muerte era asumida y acompañada colectivamente y la sexualidad era vivida sin los tapujos que se le colocarán luego con el disciplinamiento moderno. En todos los espacios participaban niños y adultos, mezclándose sin distinciones. De esta forma, el niño era visualizado en esta época como un "adulto pequeño". (Barrán, 1990:101)

El autor señala la concepción que se tenía de la relación padre hijo, citando a fuentes de la época que expresaban: *"El hijo debe ser formado, dominado, hecho a imagen y semejanza, pues es solo un hombre pequeño. La caricia y el mimo comienzan aquí y entonces su vida de mala fama (...)"*. (Barrán, 1994:75)

En este contexto el afecto era evaluado negativamente, lo contrario sucedía en relación a la aprobación que recibía la dureza en el padre y el silencio en el niño (Barrán, 1994: 76).

El modelo patriarcal reinante en la sociedad, así como en la familia, se expresaba en esta figura paterna que detentaba el poder. Lo que sucedía a la interna de la familia, sucedía con la figura del Estado: *"La autoridad del padre, como la del Estado "bárbaro", se creía y se quería basada más en el temor y el respeto que en el cariño o la adhesión sentimental de los hijos a los padres (...)"* (Barrán, 1994: 71).

En este contexto, el niño que pertenecía a los sectores más desfavorecidos de la época era visualizado como un "peligro". Ya en 1837 los periódicos se volvían portavoces de esa visión, identificándose algunas declaraciones que ponían de manifiesto esa percepción. En este sentido la policía tenía, entre otros, el rol de *"vigilar y apresar a los niños vagos, pero también vigilar y encerrar de noche en sus inquilinatos a los sectores populares"* (Barrán, 1994: 62).

A inicios del siglo XIX, más precisamente en 1818, se funda la *Inclusa* para huérfanos y abandonados por el Vicario Dámaso Antonio Larrañaga. La *Inclusa* surgió a partir de las demandas a las autoridades por parte de las clases dominantes de la época, solicitando que se tomaran medidas al respecto, ya que los niños abandonados en la ciudad de Montevideo eran dejados en "huecos" de la ciudad, calles, ventanas y puertas de iglesias y familias adineradas. El *Torno*, que conformaba la *Inclusa*, fue el sistema que garantizaba el anonimato de aquella familia que dejaba un niño, buscando la protección del apellido y no la del niño. La inscripción que en el había decía: *"Mi padre y mi madre me alejan de sí, la gracia divina me recibe aquí"* (En De Martino, 2001:29). Estos niños eran abandonados a nodrizas que los cuidaban y amantaban a cambio de una remuneración. (Barrán, 1994:227) Según se expresa el porcentaje de mortalidad en los siete primeros años de funcionamiento del asilo era muy elevado, llegando al 53% de los niños. (De Martino, 2001: 29, 30)

Por otra parte, como la otra cara de la misma moneda, a principios de siglo XIX existían un gran número de infanticidios, encontrándose por ejemplo, niños ahorcados en los huecos de la ciudad (Barrán, 1994:76). A pesar de recibir la reprobación de la época, éste fue la forma que antecedió al aborto como medida de evitar la maternidad no deseada. La cultura bárbara sería oficialmente "desterrada", aunque continuará presente la mirada reprobatoria desde los sectores dominantes a los sectores populares y su modo de vida, sobre quienes se ejercería la vigilancia y el castigo a través de distintos mecanismos (Barrán, 1994: 77).

De Martino plantea que una de las razones que llevaron al mantenimiento del Torno tiene que ver con la problemática que se presentaba en torno a *"los riesgos que una sexualidad aún no totalmente normalizada provocaba a una sociedad en la que el trabajo, el capital, el ahorro y el orden se colocaban como los nuevos dioses paganos"* (2001, 31)

La llamada sociedad "*civilizada*" es visualizada a partir de 1860. En las tres décadas siguientes, nuestro país acompaña demográfica, económica, política, social y culturalmente a la Europa capitalista ingresando a su círculo de influencia directa (Barrán, 1990:15).

El médico, el maestro y el cura se volverán agentes disciplinadores, que ejercerán los mecanismos de control social que se expandirán en la sensibilidad de la época, los cuales tratan de "reprimir el alma" en lugar de castigar el cuerpo (Barrán, 1990: 18). En este sentido "*Fueron los niños, los delincuentes y los locos, los objetos de la "suavización" de la violencia "bárbara (...)"*" (Barrán, 1994: 227)

Las agencias de disciplinamiento (escuela, iglesia, medicina) se encargaron, frente a la antigua indistinción espacial, de generar una separación de hombres y mujeres en las diferentes actividades, tanto en los espacios públicos (hospitales, clubes, playas) como en lo privado del hogar. Esto obviamente influyó a los niños, ya que a la interna del hogar se debía separar los niños de los adultos y los hermanos y hermanas. También se vio reflejado en la construcción de la Cárcel correccional de mujeres y menores en 1897, con su construcción se decidieron la división de mujeres por un lado y los menores divididos por sexo, por otro. (Barrán, 1990:137)

En esta nueva apreciación del niño segregado del mundo adulto, el Estado generó instituciones para poder atenderlos. Es así que en 1877 se creó el asilo maternal diurno para niños de 2 a 8 años, así como la escuela creó el primer jardín de infantes en 1892 y la medicina abrió la "*Clinica de niños*" (Barrán, 1990:103). A partir de esta nueva mirada de protección y cuidado sobre la infancia, se condenó el castigo físico tanto a nivel de las instituciones como a nivel familiar, aunque en esta última se admitía cierto castigo dentro de límites llamados "prudentes". El derecho reconoce esta protección al niño a partir del Código Civil de 1868. Aunque se dieran estas protecciones, las demostraciones de afecto generaban sentimientos contradictorios, había quienes entendían que las demostraciones de afecto a los hijos debilitaban la figura del padre y su lugar de poder en la familia. Esto llevó a que se generase la vigilancia, la culpabilidad y el castigo "*con amor*" (Barrán, 1990:111). Dentro de ese pensamiento el disciplinamiento del niño, el autocontrol de su cuerpo, sus movimientos, su lenguaje, su tiempo libre, se presentaban como esenciales para lograr "*un adulto disciplinado y respetuoso*" (Barrán, 1990: 213).

De este modo, estos cambios suscitados a nivel del establecimiento de un nuevo orden con su consiguiente cambio cultural y social para afianzar ese régimen implicó un cambio en las concepciones de la época del ser padre y ser madre, en las que el afecto y los sentimientos hacia los hijos tuvieron un lugar de importancia. La consideración de los hijos en su individualidad fue permitido por el descenso en la natalidad, momento en el cual se suceden cambios en los mecanismos para controlarla (la masificación del aborto y el coitus interruptus) (Barrán, 1990:105).

El abandono de la sociedad bárbara fue condenado socialmente aún con más fuerza. En 1891 Isidoro de María consideraba a esos niños abandonados, luego de su nacimiento, como objetos de la compasión,

expresando que eran “(...) seres inocentes y desgraciados (...) Solo en pensarlo sufre el alma y cómo se horroriza” (Barran, 1990:107). En este contexto de fines de siglo XIX se discutía la presencia del Torno como mecanismo de admisión de los niños abandonados. Se planteaban argumentos médicos, como los dados por el Dr. Morquio en torno al desconocimiento de las condiciones de salud de la madre, del embarazo, etc.

De Martino plantea que se pueden visualizar otras razones subyacentes de sumo peso para que se dejase de lado el Torno y se diera paso a la Oficina de Admisión, y es que éste se había vuelto el lugar donde se dejaban los *hijos adulterinos* y donde muchas madres pobres simulaban abandonar a sus hijos para luego recuperarlos bajo un “*disfrazado vinculo laboral*”. (De Martino, 2001:32)

Esta autora identifica que “(...) a partir de la segunda mitad del siglo XIX comienza a identificarse la ineficiencia de la caridad para afrontar situaciones de desarraigo social o las diferentes formas de la pobreza, especialmente la mendicidad y la vagancia” (Barran, 1990:38). Por ese entonces se crea la Escuela de Artes y Oficios (1877) para los niños y adolescentes considerados “vagos” o “abandonados”. Ya en 1881 se sanciona la “Ley de vagos” que ordena la internación de aquellos niños y adolescentes en la institución mencionada. (Barran, 1990:39)

El Estado crea en 1911 la Oficina de Admisión como institución de control del abandono, la cual coexistirá junto al Torno hasta 1933. Esta estrategia de control se dirigía hacia los sectores más pobres de la población y hacia aquellas familias que, sin serlo, se debían regular. Esta oficina inicia un proceso de prestaciones estatales que intentarán controlar no solo el abandono sino fortalecer la organización familiar en los sectores más empobrecidos (De Martino, 2001:32).

Esta entidad reflejaría la preocupación por la infancia peligrosa y en peligro y las denuncias existentes sobre los establecimientos en funcionamiento, generando así una división entre los jóvenes que se denominaban delincuentes y aquellos en situación de abandono, es decir, entre la infancia que ya se consideraba peligrosa y la que estaba en peligro de caer en esa categoría. (De Martino, 2001:42, 43) En estas décadas ya se puede observar por esta autora que “*la reducción del espacio familiar es simultánea a la ampliación del campo de la intervención estatal*”. (De Martino, 2001: 43)

Así lo reconoce Iglesias en su artículo “*El abandono existe y se crea*”¹¹, al mencionar que se fue institucionalizando aquel gesto solidario que caracterizó a la piedad cristiana en el siglo XIX en nuestro país, incorporando esas experiencias de órdenes religiosas, instituciones de beneficencia en un sistema de protección que en sus principios respondió a situaciones de emergencia, a medida que se fue consolidando un aparato estatal que concentraba mayores funciones. (Iglesias, 2000:9) Veremos que esta institucionalización de prácticas filantrópicas responde a otros factores que serán esbozados en el próximo capítulo.

¹¹ Artículo del documento “*El abandono y su construcción punitiva*”. CENFORES (2000)

Paralelamente en estos años, como ejercicio del control sobre los sectores pobres se visualizan las primeras visitadoras sociales, cuyo ejercicio se desarrollaría básicamente con un cuño disciplinador de las condiciones de vida de quienes padecían enfermedades que representaban los mayores peligros de la época: la tuberculosis y la sífilis (De Martino. 2001: 47). Es así que, vinculado al control de la medicina, surgen los primeros cursos de servicio social en nuestro país en el año 1927. El servicio social, a partir de 1934 con la redacción y puesta en práctica del Código de Niño, adquiere un rol de intromisión en la vida de estos niños y sus familias, siendo también una de las figuras auxiliares y asesoras del Juez.

El proceso de control de la infancia, que se inicia a fines de siglo XIX, se ve consagrado en el Código del Niño de 1934 donde De Martino entiende que se *"(...) proclama derechos, impone obligaciones, amenaza con sancionar. Cuando una familia o niño escapa a ese modelo crea las categorías necesarias (abandono e infracción) para "controlar" tales situaciones, insertando al niño dentro del sistema de tutela. Cuando la familia integra ese modelo, otras instituciones, de carácter difuso, darán cuenta de sus necesidades."* (2001:45)

Esta reflexión de De Martino abre la posibilidad de plantear una aproximación a la Doctrina de la Situación Irregular, contenida en el Código del Niño cuya esencia fue abordar la problemática que representa para la sociedad capitalista aquellos niños que se escapan del control "normalizador" de las instituciones y que circulan por otros trayectos, proyectados por esta normativa: mecanismos judiciales y prácticas institucionales tutelares.

CAPITULO II

INTERVENCIONES DESDE LA VISIÓN TUTELAR: EL ABANDONO COMO EJE DE INTERVENCIÓN ESTATAL SOBRE LOS MENORES

I- Algunas puntualizaciones para la comprensión de la cuestión social y el control social de la pobreza

Es preciso una aproximación a la comprensión de cómo el Estado, en la fase del capitalismo monopólico, asume la intervención sistemática sobre las problemáticas que en esta fase se profundizan sobre los sectores marginados y explotados por el capital.

La cuestión social asume un significado íntimamente vinculado a la clase obrera en su lucha por su reconocimiento como clase, en este sentido, la cuestión social se vincula con:

“(…) las expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación (...) de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otros tipos de intervención, más allá de la caridad y represión”. (Iamamoto, 1992:91)

Esta apreciación sobre la cuestión social se relaciona con una de las fases que Iamamoto identifica como constitutivas de su evolución: la vinculada a la situación objetiva de la clase obrera, históricamente determinada y su capacidad de lucha frente a las condiciones de trabajo impuestas por el capital. La otra fase que reconoce la autora esta relacionada con la interpretación y actuación que ante ella tienen las distintas fracciones dominantes a través del poder del Estado. (Iamamoto, 1992:93)

Vinculado con esta última se encuentra la interpretación que realiza la matriz conservadora¹² sobre la problemática que involucra la cuestión social. Netto entiende que el surgimiento de esta orientación en la Europa del siglo XIX, conllevó una visión moralizadora de la cuestión social y la naturalización de las diferencias sociales (entre ricos y pobres, entre burgueses y proletarios) de donde se desprenderían los fundamentos de la caridad y la filantropía. (2000:17) Esta visión impregnó el abordaje sobre las refracciones de la cuestión social y estuvo presente cuando el Estado tomase para si el tratamiento de dichas refracciones en el capitalismo en su fase monopolista (fines de siglo XIX y principios del XX), ya que se insertaría en las formas que adquirirían las intervenciones que se realizaban sobre los sectores vulnerabilizados (1997), pero con una interpretación distinta y con mecanismos más complejos. El Estado *“Se apropiará de antiguas prácticas y estrategias, se apropiará del capital filantrópico, modernizándolo y otorgándole base científica”* (De Martino, 2000:1:24).

¹² El pensamiento positivista tendía a la moralización de la cuestión social que contenía esa visión naturalizadora de las diferencias sociales. Asimismo, en el siglo XIX, la Iglesia Católica asume un giro, debido a la pérdida de feligreses, que generó el reaccionarismo. Por esa razón se propondrá una reforma conservadora en el sentido de poder abrirse camino en la modernidad. La cuestión social surge así como concepto luego de la revolución del 48, cuando el reformismo conservador entiende que existen en el régimen burgués problemas sociales que pueden ser solucionados dentro de sus márgenes. (Netto, 2000:15-17)

En los orígenes del tratamiento estatal sobre las refracciones de la cuestión social (a partir de los años 90 del siglo XIX aproximadamente) se produce el ocultamiento de la dimensión política medular de ésta, como uno de los ejes centrales de la política burguesa. De esta forma la despolitización ocurre en el accionar de dicho tratamiento, de manera que la intervención sobre la cuestión social se convierte en objeto de administración técnica o de terapia comportamental. (Netto, 1997:55)

El Estado burgués interviene sistemáticamente sobre la cuestión social, ya no solamente desde la represión, sino que esa intervención se ejecuta e instrumentaliza a través de las políticas sociales (Netto, 2000: 19 y ss.). Es en este contexto histórico que el orden burgués en su fase monopolista, a través del Estado generará mecanismos que se propondrán como integradores, institucionalizando las políticas sociales como instrumento de regulación social, dispuestas para el abordaje de las refracciones de la cuestión social.

En sí, las políticas sociales se vuelven intervenciones fragmentadas sobre la "cuestión social", instrumentalizándola de manera segmentada, generando respuestas que abordan una de las "cuestiones sociales", dirá Netto: *problemus autonomizados*. Dicho autor, entiende que el Estado burgués:

"A través de la política social (...) procura administrar las expresiones de la "cuestión social", de forma tal que atienda las demandas del orden monopolista, conformando así, por la adhesión que recibe de categorías y sectores cuyas demandas incorpora, sistemas de consenso variables, pero operantes (...) Además de las intervenciones del Estado en la economía (...) la funcionalidad esencial de la política social del Estado burgués en el capitalismo monopolista se expresa en los procesos referentes a la preservación y al control de la fuerza de trabajo- ocupada, mediante la reglamentación de las relaciones capitalistas/trabajadores; lanzada al ejército industrial de reserva a través de los sistemas de seguro social". (1997: 20)

Por ende, las políticas sociales no pueden ser entendidas como mecanismos naturales del Estado ante la cuestión social, ya que la cuestión social como tal es preexistente a esa intervención sistemática. En esta fase monopolista, el capitalismo lleva a su máxima expresión los mecanismos de acumulación, que repercutirán en las condiciones de explotación de las clases que viven de su trabajo. Esta situación exigirá la intervención estatal sobre las mencionadas refracciones, volviéndose de este modo el Estado funcional a los intereses de sectores dominantes que necesitan de ciertas condiciones para su desarrollo.

Asimismo, la dinámica y las contradicciones contenidas en el capitalismo monopolista, fuerzan al Estado en la búsqueda de legitimación política, volviéndose permeable a los intereses de las clases dominantes, como al mismo tiempo, permeable a las demandas (búsqueda de mejores condiciones de trabajo, de salario, etc.) de las clases subalternas (Netto en Montaña, 1998:23)

En suma, las políticas sociales no pueden ser entendidas solamente como un juego de concesión del Estado (anticipaciones estratégicas) o conquista de los sectores subalternos sometidos a la explotación, sino que las mismas son el resultado de *"un complicado juego en que protagonistas y demandas están atravesados por contradicciones, enfrentamientos, conflictos."*(Netto, 1997:23)

Esta compleja forma de abordar las refracciones de la cuestión social conlleva la creación de distintas profesiones, entre ellas, la del Servicio Social como agente interviniente en la instrumentalización de las políticas sociales. Dirá Netto:

"(...) el Servicio Social aparece para desempeñar su papel, ocupando una posición subordinada en la división sociotécnica del trabajo, vinculada a la ejecución terminal de las políticas sociales. (...) El es dinamizado y estimulado por el proyecto conservador que contempla las reformas dentro del sistema". (Netto en Montaña, 1998: 23)

De este modo, el Servicio Social se erige como un agente disciplinador, de cuño educativo que intervendrá mediante las políticas sociales en aquellos sectores más vulnerables a las refracciones señaladas, de manera procurando la integración a través de su intervención.

En cuanto al surgimiento del Servicio Social, en esta línea de pensamiento histórico crítico, Manrique Castro entiende la génesis de la profesión, no como un *"mero reflejo"* del Servicio Social europeo ni como derivado de aquel sector de la filantropía que quiso sistematizar su labor caritativa, sino como resultado histórico estrechamente relacionado a las relaciones sociales y a la división del trabajo. (En Montaña, 1998:24)

En síntesis, este agente profesional estaría subordinado a otras profesiones ante las cuales se presenta como asistente, también subordinado a los mecanismos que asume el sistema capitalista, ya que este surge en condición de asalariado y responderá a la síntesis de la interacción de diversos intereses existentes en juego y los proyectos antagónicos de sociedad que esos intereses exponen. Por ende, la profesión se ve inmersa en una totalidad conflictiva que la contiene y determina. (Montaña, 1998:32)

Cuando el Estado asume para sí la intervención sobre la cuestión social, se inicia un abordaje sistemático de las problemáticas de manera fragmentada, tal como se señaló anteriormente, esto implicará el abordaje sectorial de dichos problemas engendrados en este sistema. Objeto de esa fragmentación serán las problemáticas que afectan a la infancia, dirigiendo la intervención hacia aquellos sectores populares donde la familia no respondía a un determinado modelo dominante en términos de valores (De Martino, 2001:24).

ii- El abandono como eje de la doctrina de la situación irregular

Es necesario analizar los orígenes de la situación irregular dado que el proceso que da origen a esta Doctrina impregnó con sus concepciones, además del ámbito jurídico, las prácticas institucionales, la cultura y vida cotidiana conformando una particular mirada sobre la infancia y la adolescencia.

Se puede señalar brevemente la situación nacional de principios de siglo XX y las características adquiridas por los sistemas que minorizaron a una porción de la infancia denominada *"en situación irregular"*, en especial aquella que la doctrina denominará como *"abandonada"*.

A finales de siglo XIX y principios de siglo XX, se transitaba en Uruguay la modernización y consolidación del Estado nación. El país recibía un flujo migratorio externo proveniente de Europa, al mismo tiempo que se producía un gran flujo migratorio interno campo-ciudad, incentivado por el proceso de industrialización urbano, vivido principalmente en la capital del país. Este proceso se encontraba inmerso en procesos más amplios de desarrollo del sistema capitalista, basados en el desarrollo industrial. Estas y otras determinaciones van a producir un aumento de la urbanización y una paulatina modificación en el "tipo" de organización familiar. En este sentido, la presencia del Estado será destacada en la socialización de la reproducción de la familia.

En este contexto social se visualiza el surgimiento de un modelo de familia en el que se establecen roles diferenciados a su interna entre hombre y mujer, adecuándose a las nuevas formas económico sociales que comienzan a predominar. La familia extensa se transforma en familia nuclear, en la que la relación entre padres e hijos es más íntima y personalizada. (De Martino, Gabin, 1998:35)

La infancia, como ha sido señalado, adquirió centralidad en la familia y en la sociedad, existiendo distinciones dentro de la categoría infancia: algunos niños transitarán por los "corredores" que propone la escuela como agente disciplinador, mientras que otros no incorporados, o aquellos que transitaron y fueron segregados, quedaran por fuera de este mecanismo de control social institucionalizado¹³, quedando de esta forma incorporados dentro de la categoría de los "menores".

A fines del siglo XIX en Estados Unidos la categoría "menor" es incorporada por la legislación destinada a esta porción de la infancia y adolescencia, es allí donde se crean los primeros Tribunales de menores¹⁴, expresión del inicio de un control socio penal diferenciado de la minoridad. En esta legislación y las que luego se inspirarán en ella, la infracción penal y el abandono resultarán fuertemente relacionados, configurándose simultáneamente un doble espiral de protección hacia el menor y hacia la sociedad de ese mismo menor, quien resultará así objeto de "compasión-represión".

En este marco, la defensa social se conformó en uno de los pilares de las intervenciones que se realizaron sistemáticamente en relación a la minoridad por parte de los Estados (García Méndez, 1997) y un rasgo tomado de los códigos penales que se trasladó a las llamadas legislaciones de "menores" aunque de manera latente, conjugándose con la protección. (Uriarte, 1999).

García Méndez, jurista argentino que ha profundizado en el estudio del control socio penal de la infancia y sus derechos, presenta un análisis de la situación anterior a la Convención. De esta manera señala: "(...) la historia de la infancia es la historia de su control" esta historia constituye para el autor "(...) un ejemplo paradigmático de construcción de una categoría de sujetos débiles para quienes la protección, mucho más que constituir un derecho resulta una imposición". (1997:41)

¹³ Entendiéndose por mecanismos de control social institucionalizado, al decir de De Martino M. y Gabin B. (1998), las instituciones involucradas en el proceso de socialización: escuela, familia, iglesia.

¹⁴ Esto sucede en 1899 con la creación del primer Tribunal en Illinois, EEUU.

En la doctrina de la situación irregular se introducen conceptos que permearon las intervenciones estatales sobre este sector de la infancia. Eugenio Zaffaroni puntualiza que en la construcción de conceptos se jerarquiza áreas de problemas sobre otras, teniéndose una visión fragmentada, recortada de los mismos por la imposibilidad de abordarlos en su totalidad. (Zaffaroni en Uriarte, 1999: 24) De esta forma, el concepto de *menor* se erigió como un producto construido¹⁵. En ese sentido Gagliano y Costa (2000: 89) plantean: “*Los niños no nacen menores. Se los hace menores. Y cada momento de la historia social (...) tuvo un peculiar modo de minorizar a los niños.* Estos autores expresan el corte diferencial de estar dentro o fuera de esa categoría, que permite “*muchas acciones que la palabra niño jamás evocaría ni consentiría. Ser nombrado menor entraña experimentar el significado que porta, es decir, vivenciar los lugares comunes del “imaginario menor”.* (Costa, Gagliano, 2000: 91)

Estas legislaciones y el aparato institucional que a partir de ellas se construyó, generaron canales por los cuales transitarían los menores. Tal como expresa Uriarte, el menor no es un vicio del funcionamiento institucional, sino que es parte de una estrategia de intervención. (1999:27)

El control institucional sobre los menores se sustentó en la doctrina de la situación irregular, de la cual Gomes da Costa señala:

“La doctrina de la situación irregular es la expresión jurídica del modelo latinoamericano de segregación social. Modelo este que, a lo largo de nuestra evolución histórica, acabó generando dos infancias: (I) la infancia escuela-familia-comunidad y (II) la infancia trabajo-calle-delito. Para la primera, las políticas sociales básicas (salud, educación, deporte, cultura y esparcimiento) funcionan como propuesta, si no real, por lo menos ideal de atención. Para la segunda, una legislación de menores caracterizada por el empleo sistemático de los dispositivos típicos del control social del delito (policía, justicia e institutos de internación), opera como control social de la infancia-adolescencia empobrecida.”¹⁶

Los canales por los que transitarían los menores, suelen trascender la llegada a la mayoría de edad, ya que las marcas de este tránsito hacen que, quienes fueron objeto de los mismos, circulen por diferentes dispositivos institucionales en la adultez, como cárceles y psiquiátricos, denotando en ese camino el fracaso de las instituciones que imprimen en su abordaje la distinción binaria de la niñez. (Costa, Gagliano, 2000: 77)

La creación de los códigos de menores en Latinoamérica fue inspirado en esta doctrina e implicó un proceso restringido de discusión entre médicos y juristas, cuyo resultado en nuestro país fue el Código del Niño de 1934.

El texto del Código expresaba en su artículo 50 que la población a la que se dirigirían las medidas de amparo excluía al sector no indigente de la sociedad, expresando:

“La admisión de niños de familias no indigentes se hará por excepción, quedando sometida a las restricciones que dicte el Consejo del Niño”.

¹⁵ Así lo expresa Carlos Uriarte en el libro que ya ha sido citado “*Control institucional de la niñez adolescencia en infracción. Un programa mínimo de contención y límites jurídicos al sistema penal juvenil.* 1999 pág. 26.

¹⁶ Artículo de Gomes Da Costa A. En publicación de CELATS sin dato de edición, p 10. Disponible en www.iin.oca.org/Ninos_y_ninas_de_la_calle.pdf

En esta disposición quedaba plasmada explícitamente la dirección tomada por las acciones: la pobreza sería el ámbito privilegiado de intervención, a ella se la estigmatizaría, desestimando que el niño pudiera ser *abandonado* de otras maneras que esta reglamentación no alude. Es así que consideramos oportuna la apreciación de Uriarte cuando señala que *"(...) la construcción institucional del abandono es una de tantas posibles versiones del abandono"*. (1999: 26)

La doctrina identificaba en el abandono y la infracción un binomio indisoluble- que conjugaba la defensa social y la protección. Así lo expresa García Méndez: *"La indistinción entre abandonados y delincuentes es la piedra angular de este magma jurídico (...)"*. (En Uriarte. 1999:73)

Se sostenía que la separación de abandonados y delincuentes no permitía al Estado ejercer su función tutelar. Carlos de Arenaza¹⁷, en reacción a los autores que consideraban la separación en el tratamiento de estas dos problemáticas, entendía que *"(...) el abandono es la primera etapa del proceso, del cual, por una pendiente casi fatal se cae en la vagancia, terminando con frecuencia en el delito"*. (En Iglesias, 2000:9)

Los conceptos de abandono moral y material conducen a la construcción del abandono y la infracción como un binomio. La configuración del abandono a partir de estos conceptos queda expresada en el artículo 121 del Código del Niño donde se señala que:

"(...) se entenderá por abandono moral la incitación por los padres, tutores o guardadores, de la ejecución por parte del menor, de actos perjudiciales a su salud física o moral; la mendicidad o la vagancia por parte del menor; su frecuentación a sitios inmorales o de juego o con gente viciosa o de mal vivir. Estarán comprendidos en el mismo caso las mujeres menores de 18 años de edad y los hombres menores de 16 que vendan periódicos, revistas u objetos de cualquier clase en calles o en lugares públicos, o ejerzan en esos sitios, cualquier oficio, y los que sean ocupados en oficios perjudiciales a la salud o a la moral."

Este enfoque sobre el abandono también se veía plasmado en la Constitución promulgada en 1934, colocando en la familia la responsabilidad de la situación.

A pesar de la indefinición que conlleva el artículo del Código, es indudable la selectividad del sistema tutelar y la estigmatización sobre el sector más pobre, al enumerar actividades que son estrategias de supervivencia utilizadas por los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Así lo señala García Méndez, al expresar que la institucionalización de la niñez y adolescencia, favorecida a partir de la indefinición legal del concepto de abandono, consolidó lo que denomina una *cultura de encierro*¹⁸, que al transcurrir el siglo XX se orientó – mediante procesos de judicialización de la conflictividad social - a suplir las deficiencias de las políticas sociales (García Méndez, 1997:20).

Bajo esta concepción de abandono e infracción, ambos fenómenos denotarían lo mismo: la "desviación" de los parámetros considerados "normales" de un ser niño o joven en relación a sus vínculos con los adultos referentes. Esta concepción y la intervención que se plantea a partir de ella, en este y otros artículos del

¹⁷ Carlos de Arenaza fue Director de la Sección Menores de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, país que al igual que el nuestro, tuvo un Código de menores sustentado en la doctrina de la situación irregular.

¹⁸ Expresión utilizada por García Méndez en referencia a lo consolidado por el Código del Niño en nuestro país. En Uriarte, *"Control Institucional de la Niñez Adolescencia en Infracción"*. Montevideo, Uruguay. 1999.

Código, solo abordan a ese niño abandonado y su familia, no analizando las razones que subyacen a dichos fenómenos.

A lo mencionado, se puede agregar lo analizado por Elinor Bisig en un estudio realizado en 1994¹⁹ en Argentina, donde analiza la construcción del abandono y descifra que esta concepción se asienta sobre dos pilares: la “omisión de atención” y el “desinterés de los padres”. (Bisig 1994: 3)

En el artículo 121 del Código del Niño subyace la concepción de riesgo social que comprende a los niños y adolescentes, considerados “menores”. El riesgo social es entendido por Terra (1979) como el “conjunto de condiciones objetivas y subjetivas por influjo de las cuales es probable que un menor cometa un hecho socialmente dañoso”, (Terra en Bisig, 1995: 2). El riesgo es lo que motiva la internación de los mismos, dado el eminente peligro que correrían en las situaciones previstas por la normativa. En el momento de creación de estas legislaciones el riesgo era visualizado como un inconveniente que perjudicaría tener mano de obra sana y capital de trabajo en el futuro. (Facciuto, 2008:41) De esta forma, el control social del Estado actuaría en pro de evitar o disminuir el riesgo en el que se encuentra ese menor, por tanto es cuestionable ¿hasta donde no se encuentran inmersos en problemáticas donde sus derechos ya han sido vulnerados?

Susana Iglesias en su trabajo “*El abandono existe y se crea*” cita a Edson Seda quien fuertemente cuestiona la concepción de riesgo: (...) *algunos dicen que los niños y las niñas fuera de la escuela pidiendo limosnas, maltratados, explotados, reclutados por bandas o traficantes están en situación de riesgo. No lo están. En situación de riesgo estaban antes de sufrir esos males. Ellos están amenazados o violados en sus derechos*”. (En Iglesias, 2000:10)

El abordaje de las problemáticas de abandono e infracción en nuestro Código del Niño se conjugaban en la competencia judicial del Juez de Menores, ante quien se dirimían estas situaciones. Si bien la competencia era la misma, quienes eran considerados *abandonados* no accedían a un defensor, pudiendo extenderse las medidas de amparo hasta los 21 años.

La actuación del juez se inspiraba en la figura de un “*buen padre de familia*” (Art. 113) que debía decidir por el destino de ese menor con la ayuda de los técnicos que cumplían el rol de asesores: médicos, visitadoras sociales²⁰. Principalmente estas últimas, ingresaron a los espacios privados de la vida de esas familias, acusadas de no cumplir con el rol de reproducción social²¹ esperado por la sociedad.

¹⁹ Aquí entendemos necesario precisar el objetivo de su estudio tal como menciona “(...)se analiza lo que de “hecho” sucede con los comportamientos de los actores jurídico-asistenciales y los grupos familiares en relación con determinadas instituciones jurídicas destinadas a la protección de los menores, en este caso la declaración del estado de abandono: donde la mayoría de las causas analizadas no se originaron en situaciones en las cuales, de manera expresa, los padres manifiesten su voluntad de poner al menor a disposición de los juzgados, sino que se originan en la detección de situaciones de desamparo” (Bisig, 1994:1)

²⁰ Se concederá en el Código Del Niño un capítulo para definir el rol de este agente, creándose más tarde en 1957 la Escuela de Servicio Social.

²¹ En relación a la reproducción de las costumbres, transmisión de valores hegemónicos como el trabajo, la higiene, la educación, entre otros.

Por tanto, la doctrina pensaba la figura del juez como central, quien, como destaca García Méndez, generaba la ilusión frente a la opinión pública de la correcta ejecución de medidas ante la problemática de los menores. (1997:171-172) No obstante, su actuación era completamente arbitraria, y reflejo de un Estado paternalista, situación agravada en la declaración de abandono, ya que al ser un concepto abierto terminaba siendo cerrado por el operador de turno, situación que volvía absoluta la potestad del juez. (Uriarte, 1999:44). En este proceso judicial, tanto el niño como el adolescente carecían de una defensa que se convirtiera en portavoz de sus derechos, así como de la posibilidad de expresar su opinión cuando estaba en juego el destino de su vida, ya que el mismo era concebido como un “incapaz” por la normativa. Esto era fiel reflejo de la consideración del niño como *objeto* de derecho, en quien se ejercían una serie de medidas tutelares y arbitrarias que desaprobaban una y otra vez sus orígenes sociales y familiares, su historia de vida.

El Código del Niño, conjuntamente con la creación del Consejo del Niño, organismo que se constituyó en el soporte institucional para abordar la problemática, reprodujo desigualdades sociales al catalogar dentro del concepto de abandono la identificación de situaciones propias de los sectores más pobres, estigmatizándolos. (Uriarte, 1999: 28)

iii- La definición de la institucionalización de menores y sus implicancias

En primer lugar, el Código del Niño desarrolla una valoración de la figura de la familia, estimándose la figura de una familia modelo, nuclear, que cumple con los roles esperados de reproducción biológica, cultural y social. No solamente el Código del Niño, sino la Constitución de 1934 en su artículo 39 señalaba la importancia de la familia: “*El Estado velará por el fomento social de la familia*”. Mientras que en su artículo 40 expresaba que “*El cuidado y educación de los hijos para que estos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres*” Estas normativas conjuntamente con el Código Penal plasman la imagen de una familia contenedora cuya dinámica organiza la vida del niño, aún antes de ser concebido, apoyándose en instituciones educativas y sanitarias. (De Martino, Gabin, 1998:50)

Se entiende a la familia como espacio privilegiado de crecimiento para el niño, así lo señala el artículo 52 del Código del Niño: “*Siempre que el mantenimiento del niño en el hogar resulte beneficioso para éste, se tratará de evitar su separación mediante la concesión de un subsidio, de conformidad con los recursos disponibles y con la reglamentación que se establezca*”.

El respaldo económico es algo señalado en el análisis de De Martino y Gabin acerca de los aspectos que son tenidos en cuenta en esta doctrina (1998:48).

No obstante, en la realidad la familia pobre, tal como expresa Iglesias, debía “*rendir examen de competencia todos los días*”, siendo pasible de la intromisión y el cuestionamiento por parte de las instituciones de control social (Iglesias, 2000:13). La desconfianza en los padres pobres para educar a sus hijos se justificaba en la no respuesta esperada a los mecanismos de educación escolar y a las nuevas costumbres que se imponían (trabajo, orden, higiene y salud) (Iglesias, 2000: 11 y ss.).

Otro de los artículos que cabe mencionar aquí es el artículo 54 que expresa:

“Siempre que razones poderosas hagan imposible la permanencia del niño con su madre, se procurará su colocación en un ambiente familiar, prefiriéndola a cualquier solución”.

Este artículo parte del supuesto de una familia en la que se encuentra la madre, sin mencionar al padre u otro familiar o referente. No solo supone el lugar privilegiado de una familia modelo, sino que estigmatiza la situación de abandono y no esclarece que entiende por “razones poderosas”, cabiendo la suposición de que en las mismas, se encuentren razones de tipo económico. Este artículo junto al artículo 57 plantea que ante la imposibilidad de crianza del niño en su familia la *colocación familiar* sería la medida privilegiada. Se opta en reubicar ese niño en la órbita de una familia, sin procurar en el articulado la búsqueda de referencias en el entorno familiar del niño que puedan servir de sostén del lazo con su familia de origen.

Si la adopción no pudiese realizarse, entonces las propuestas se orientaban a la institucionalización del niño, pero siempre augurando un ambiente familiar, la *simulación* de un ámbito familiar: *“La organización de las instituciones tipo asilo o internado, se orientará en lo posible hacia un régimen familiar o de casas-hogares”* (Art. 59) Esta orientación de los hogares es señalada por el análisis que realiza De Martino y Gabin, mencionando que los especialistas, en la época de redacción de Código rechazaban los grandes establecimientos de internación (asilos), por reconocimiento de las consecuencias negativas que dicha alternativa tenía en la evolución psico-social del niño (1998:48). De esta manera la colocación se efectuaría en hogares de un número reducido o con *cuidadoras* que se dedicaban a tener bajo su tutela a varios niños.

Con respecto a esas instituciones que desarrollaban la tarea de amparo, en la década de 1990, Pilotti señala que las mismas se caracterizaban por la inexistencia de una programación como mecanismo institucional. Era frecuente la inexistencia de un proyecto de trabajo que estableciera líneas a seguir tanto a nivel general como a nivel cotidiano de los llamados internados u hogares. (Pilotti en UNICEF, s/d: 317, 318)

En un pasaje el autor expresa:

“En la práctica, el resultado para el niño afectado consiste en la aplicación de un modelo asistencialista obsoleto que privilegia la institucionalización indiscriminada en internados para protección y/o rehabilitación. Se trata en síntesis, de la continuación de la tradición histórica de brindar “pan, techo y abrigo” a los más necesitados, descuidando las necesidades afectivas y de desarrollo de los niños sometidos a esta medida extrema (...) (Pilotti en UNICEF, s/d:, 317)

A esto se suma, lo visualizado por el autor respecto al personal que compone los hogares. Pilotti plantea que este personal posee mínimos niveles de educación y formación, sintetizando al respecto que la atención brindada por los sistemas de protección a la infancia en Latinoamérica: *“Si bien en algunos aspectos del funcionamiento de estas instituciones participan equipos profesionales, la atención directa del niño está en manos de personal mal remunerado y de escasa formación.”* (Pilotti en UNICEF, s/d: 318)

Por tanto, este enfoque en la realidad cotidiana se inscribía en un abordaje que desestimaba el trabajo directo con los niños y adolescentes, lo que implicaba una carencia de trabajo en torno a los proyectos de vida de los mismos.

Por su parte, el documento "*A last resort, the growing concern about children in residential care*" elaborado por la organización internacional Save the Children, defensora de los derechos del niño presente en varios países del mundo, destaca algo de suma relevancia en un documento socializado en 2004, respecto al desarrollo de los niños institucionalizados. Identifica algunos factores que afectan el bienestar y desarrollo del niño, entre los cuales se encuentran la capacidad reducida de crear uniones personales seguras y duraderas y el acceso reducido a personas con un interés personal por sus problemas y progreso. Asimismo, la existencia en los hogares de hacinamiento, de falta de intimidad, de estar sujetos a procedimientos y rutinas en función del orden, pueden ser rasgos presentes en las instituciones que favorezcan una selección restringida de amigos, así como también sumen al alejamiento del niño de su familia.(Dunn y otros, 2004:13).

Relacionados se encuentran los efectos que tienen este tipo de instituciones en la subjetividad de los niños y adolescentes que transitan por ella. En el Informe no oficial del cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño (1995), Bonasso menciona la pérdida de identidad que viven los niños al ser extraídos de su contexto familiar y comunitario como una de las consecuencias que puede ocasionar la institucionalización, forzando una nueva identidad con la institución que los aloja. Es así que, se puede generar un fortalecimiento del rotulamiento de los niños, estigmatizándolos por su situación social. Esto sucedió con jóvenes que vivían en centros del Instituto Nacional del Menor, que eran identificados como "*niños del INAME*", viéndose amenazada su identidad personal y la de sus lazos familiares. (Bonasso, 1995: 84)

Por su parte, años más tarde, la investigación "*Discriminación y Derechos Humanos en Uruguay*"²² realizada por el Comité de los Derechos del Niño Uruguay señalaba, mediante el testimonio de adolescentes, diferentes formas de discriminación por haber vivido en el INAME. En el tránsito por la institucionalización en diversos centros, se visualizaba en las palabras de estos jóvenes el margen acotado de desarrollo pleno de sus derechos. En este sentido, el estudio hace referencia a los prejuicios, y la dificultad de integración social que enfrentaban los niños y adolescentes. "*Ser del INAME*", como expresan los autores, implica una restricción de los derechos de esta población, no solo por el etiquetamiento de crecer en este sistema, sino también por las consecuencias negativas que la institucionalización produce, principalmente la que ha sido prolongada. Los técnicos entrevistados (que han formado parte de equipos de trabajo en centros de tiempo completo) planteaban que en esos espacios institucionales el adolescente recibía escasas opciones a la hora de capacitarse, encontrándose dentro de márgenes muy limitados. Tal como expresan los investigadores, la discriminación era socioeconómica por ser *de INAME* y se profundizaba aún más por género, ya que en el

²² El Estudio fue realizado con anterioridad a la entrada en vigencia del CNA, basado en los discursos de informantes calificados, y de niños y adolescentes, incluyendo aquellos que han estado vinculados a INAU a través de la institucionalización por protección.

caso de las mujeres al momento de la búsqueda laboral, los trabajos eran de menor exigencia intelectual. (Pedernera y otros, 2004:92)

Estos jóvenes, al egresar a la vida independiente, se enfrentaban con dificultades al entablar vínculos personales, conseguir vivienda o trabajo, lo que hacía que la opción muchas veces fuese por ámbitos laborales que no colocasen cuestionamientos a su lugar de origen. Un ejemplo dado fue la inserción en el ejército para los varones. Para las mujeres en cambio, el estudio señala que los proyectos concretamente se dirigen al servicio doméstico. En algunos casos las jóvenes terminan volviendo a la institución por otros canales como son las unidades materno-infantiles, aunque los informantes calificados señalan que en los últimos años (previos al estudio) la situación se había modificado levemente a favor de una mayor equidad en las oportunidades entre géneros. (Pedernera y otros, 2004: 67 y ss.)

En suma, a partir de lo planteado por los aportes de los autores citados, se esboza que las respuestas generadas en la cotidianidad como en las vías de egreso de los adolescentes que estuvieron institucionalizados en INAME por protección, se mostraron (al menos hasta la realización del mismo) deficitarias, producto de una institución que se presentaba desde una visión tutelar y fragmentada, así como una visión estigmatizante de la población a la que dirige sus acciones.

iv- La institucionalidad creada en torno al abandono. Breve reseña 1934-2005

El Consejo del Niño fue conformado tempranamente en comparación a otros países de Latinoamérica, ya que como brazo ejecutor del Código del Niño, fue diseñado e implantado a partir de 1934. En el Consejo se trabajaba en función de divisiones técnicas tal como lo determina el Código: Prenatal, Primera infancia (menores de 3 años), Segunda infancia (de 4 a 14 años), Adolescencia y Trabajo (hasta los 21 años), Higiene, Educación, Servicio Social, Jurídica. Se puede mencionar que en esta etapa el rol del educador en Primera Infancia tenía un perfil similar al de una enfermera o niñera, mientras que en Segunda Infancia existía una fuerte impronta de vigilancia entre los funcionarios de los internados²³.

La crisis iniciada en los años 50 desembocará en la posterior crisis social que se manifestó fuertemente en la década de 1970. En esta década, en pleno gobierno dictatorial, se efectuaron reformas a nivel económico que implicaron la reformulación del modelo de desarrollo de corte proteccionista y el inicio de su desmantelamiento. En relación al Consejo del Niño se puntualiza que: *"Este período corresponde a la intervención del Consejo del Niño. Formalmente no se da una reestructura, pero sí modificaciones, como la centralización del Servicio Social. (...) Se impone una política de egreso irracional basada en que la familia debe hacerse responsable de sus hijos, sin considerar la situación socioeconómica que conduce a la internación o al abandono, sin otorgar el apoyo necesario y jerarquizando la adopción como solución. Se*

²³ Datos extraídos de García S. Montevideo, 1980 y aportes del Mtro Fernando Scantanburlo Verdún. Disponible en página web de INAU: <http://www.inau.gub.uy/inicio/historia.html>

cierran indiscriminadamente establecimientos y se abortan experiencias iniciadas en el período anterior como la Escuela de Funcionarios.”²⁴

A partir de esa década e inicios de los años 80 adquieren mayor visibilidad en la región las organizaciones civiles. A partir de un formato menos burocratizado y un abordaje desde la promoción de la comunidad, las organizaciones civiles demostraron que era posible otra forma de intervención. Según expresa García Méndez, estas organizaciones en la región nacen en respuesta al deterioro en las condiciones de vida sufridas durante las dictaduras²⁵.

En el regreso a la democracia, el Consejo del Niño identifica dificultades a su interna en lo que refiere a una estructura compartimentada, con escasa comunicación e intervenciones sobre situaciones emergentes²⁶. En 1988, una vez creado el INAME (Instituto Nacional del Menor), los objetivos delineados por esta nueva institución básicamente no modifican los objetivos que perseguía el Consejo del Niño. Se continúa con las pretensiones de atención universalista, que en las prácticas cotidianas de la institución decaen en una atención focalizada a los sectores más empobrecidos de la población.

En este contexto, en nuestro país emergieron una proporción significativa de asociaciones civiles ubicadas principalmente en la capital del país. Según indica C. Midaglia, se debe a que estas organizaciones responderían al agotamiento del modelo tradicional de protección estatal, en el que las políticas sociales adquieren nuevas formas²⁷ (Midaglia en Calame y Talmant, 2001:214).

Entre las organizaciones civiles existía una gran heterogeneidad, habiendo una fuerte presencia de organizaciones religiosas de más de un siglo de existencia, instituciones internacionales que financiaban el funcionamiento de las organizaciones civiles, así como organismos estatales que apoyaban sus acciones (Midaglia En Calame y Talmant, 2001:215).

Las políticas sociales que se conciben en este contexto, dejan por fuera una porción cada vez mayor de ciudadanos, focalizándose en los sectores más pobres. En este marco, las organizaciones de la sociedad civil ganaron un importante espacio en relación a la ejecución de las políticas destinadas a la infancia²⁸, como producto de los movimientos de tercerización de servicios a nivel de la reestructura del Estado que se afianza en la década de 1990. Dichos movimientos han generado procesos en los cuales el Estado se

²⁴ Idem, pie de página n° 23

²⁵ Se entiende necesario señalar de manera breve que la modificación del modelo de acumulación capitalista generada a partir de la década de 1970 (de un modelo keynesiano a uno de corte neoliberal) tuvo como consecuencia la precariedad laboral y el aumento de la desocupación en el mundo del trabajo, entre otros. Posteriormente, sumado a las medidas tomadas para los países en desarrollo en el “Consenso de Washington” de 1989 (inspirado en la ideología de la nueva derecha), llevaron a profundizar la crisis social. (Baráibar, X., 2002)

²⁶ Idem, pie de página n° 23

²⁷ En este sentido, sin ser el objetivo de esta tesis ahondar en las transformaciones sufridas por las políticas sociales, se puede mencionar brevemente que las mismas fueron ajustadas a los requerimientos del nuevo modelo de acumulación capitalista, en el que el Estado reduce su intervención en el campo del bienestar social. Las políticas sociales son concebidas de manera focalizada e integral, viviendo procesos de descentralización y tercerización en la sociedad civil. Esta última característica implicó la financiación estatal de esos servicios. Baráibar, 2002.

²⁸ Según el estudio de Midaglia estas se concentran mayormente en servicios integrales de apoyo educativo y alimenticio (guarderías) o de prestación de uno de estos servicios. (Calame y Talmant, 2001:215)

desresponsabiliza por tareas que le conciernen. Lo reflexionado por Costa y Gagliano resume lo expresado, señalando que: *“El resultado de esta operación, en el marco de las condiciones macroeconómicas neoliberales, consiste en desresponsabilizar al Estado y delegar en agentes externos la obligación constitucional que tiene aquel frente al conjunto de la sociedad”*. (2000:96)

Al mismo tiempo, a partir de la ratificación de la Convención se iniciaba la discusión sobre la incorporación de sus principios a nuestra legislación, proceso que fue complejo y extenso.

Muestra de eso fue lo expresado por el Informe no oficial del cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño en el año 1995, ilustrando la situación reinante en la entidad encargada del desarrollo de políticas garantistas de los derechos del niño:

“El Instituto Nacional del Menor (INAME) – organismo competente en esta materia se encuentra desbordado por las urgencias y puede atender apenas una ínfima parte de la infancia más carenciada- los problemas más graves o más explosivos- pero no tiene capacidad de respuesta ante situaciones sociales, familiares o culturales que determinan la emergencia de los problemas” (Bonasso, 1995: 36)

En el año 2000, en lo que respecta a INAME como institución, en busca de orientar la política de infancia realiza un diagnóstico institucional que evidencia a su interna *“(...) la ausencia de evaluación de resultados, particularmente en su dimensión cualitativa. Pese a contar con un sistema de información calificado como el SIPI, este recoge datos de carácter básicamente cuantitativo, lo que significa un aporte parcial e insuficiente, cuando se intenta ratificar o rectificar líneas de acción”* (García, 2008:22).

En la primera década del siglo XXI la mayoría de los países de la región vivieron crisis económicas que dispararon las tasas de desocupación y la precariedad laboral, y por ende se incrementó el porcentaje de niños por debajo de la línea de pobreza e indigencia. En nuestro país, esta crisis se agudizó en el año 2002. Ante este nuevo contexto, se desarrollan en países de la región planes de atención a las manifestaciones sociales de las crisis.

En nuestro país, con la asunción del gobierno de izquierda en 2005, se inició el denominado “Plan de Atención a la Emergencia Social” que orientó sus acciones hacia los sectores más vulnerables, teniendo como objetivo la superación de la pobreza extrema²⁹.

A continuación, se plantea una aproximación a los rasgos identificados como más significativos de la Convención de los Derechos del Niño y del CNA en nuestro país, instrumentos que intentan dar un giro a la situación existente hasta el momento en materia de derechos de la infancia, y por tanto a la institución que tiene como cometido la defensa de tales derechos.

²⁹ De acuerdo a datos de PNUD (Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2005), el porcentaje de niños menores a 5 años pobres crece entre 1997 y 2003 más de 20 puntos porcentuales, pasando de un 45,3% a un 66,5%. Sin embargo, los porcentajes comenzaron a descender a partir del año 2005, quizás vinculado al fuerte impulso en el gasto social de parte del gobierno, a través de las transferencias monetarias a sectores más vulnerables y demás acciones. (Arroyo y otros, 2005: 8 y ss.)

CAPITULO III

LA PROTECCIÓN INTEGRAL: EN BÚSQUEDA DE LA EFECTIVIZACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

El proceso que significó un avance cualitativo en materia de los derechos de la infancia¹⁰ se inició en 1979 (a veinte años de la Declaratoria de los Derechos del Niño) cuando se presentó un proyecto¹¹ a Naciones Unidas para impulsar una Convención de Derechos del Niño. En 1986 esta organización internacional comienza a desarrollar una serie de debates, consultas y negociaciones a través de organizaciones no gubernamentales y organismos estatales. Finalmente, como resultado de estos, se firmó en 1989 la Convención Internacional de los Derechos del Niño¹², la cual se constituye en un máximo jurídico que conforma, junto a otros instrumentos¹³, lo que se denomina la Doctrina de la Protección Integral de los Derechos de la Infancia, otorgando un marco general de interpretación de las herramientas jurídicas que permitieron un avance sustancial en materia de los derechos del niño y la adolescencia. A pesar de haberse generado una modificación cualitativa a nivel formal¹⁴, a través de la ratificación hecha por nuestro país en 1990, reconociendo a la Convención como herramienta fundamental de defensa y promoción de los derechos del niño, significó un lento proceso de adecuación legal a las concepciones que introduce y, en general, al enfoque que este documento internacional propone.

A partir de la Convención y su ratificación, se volvió más evidente la distancia existente entre los derechos de la infancia que proclamaba esta nueva doctrina y las desfavorables condiciones materiales para poder efectivizarlos¹⁵. (García Méndez. 1997)

La adaptación de la legislación a estos cambios profundos implicó un largo proceso de debate, discusiones y negociaciones que involucró no solo a especialistas en el tema, sino a legisladores, miembros de organizaciones civiles y organismos internacionales vinculados a la infancia y sus derechos. Aprobar e incorporar los principios de la Convención implicaba dar un giro trascendental en el abordaje de la infancia, siendo esencial concebirla sin discriminación de ningún sector social, racial, cultural, etc. Implica tratar una

¹⁰ Se debe mencionar que cuando se habla de derechos humanos de niños y adolescentes al igual que los derechos humanos en general, involucra un abordaje en términos de derechos humanos universales, indivisibles, interdependientes e inalienables, es decir, el ejercicio de cada uno de los derechos sin distinción de ninguna índole, teniendo todos los derechos el mismo valor y no pudiendo ser ejercidos unos en detrimento de la violación de otros, los cuales son inherentes e irrenunciables.

¹¹ Este proyecto fue presentado por Polonia en 1979 en el 20 aniversario de la declaración de los Derechos del Niño.

¹² Es el tratado de mayor aceptación y ratificación a nivel mundial.

¹³ Los otros instrumentos que forman parte de la Doctrina de la Protección Integral de los Derechos de la Infancia son las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad y las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil.

¹⁴ Señalamos a nivel formal, ya que a pesar de ser apoyada y ratificada por los países, su adecuación y efectivización como parte de sus legislaciones fue dificultosa. Un ejemplo, es la situación contradictoria del proceso vivido en nuestro país durante casi 15 años, luego del cual se aprueba el Código de la Niñez y Adolescencia, el cual ha sido objeto de críticas.

¹⁵ A grosso modo, se puede contextualizar lo expresado a través de datos que demuestran que años posteriores a su ratificación, en 1994, Uruguay registraba los niveles más bajos de pobreza desde el regreso a la democracia, siendo que por debajo de la línea de pobreza se encontraba el 15,3%. Posteriormente, sobrevino un periodo de estancamiento que, a partir de 1999 hasta 2004, se modifica produciéndose un aumento importante de población por debajo de la línea de pobreza e indigencia debido a la crisis económica que atravesaba nuestro país. (Arroyo y otros. 2005: 8 y ss.)

infancia sin discriminación, pero considerando las problemáticas que en los sectores más vulnerados se presentan, generando políticas que comporten lo que se denomina una discriminación positiva. Esta negociación fue dificultosa, ya que una verdadera modificación de la antigua doctrina significaba y significa una ruptura del status quo generado durante 70 años de vigencia del antiguo Código del Niño, romper con prácticas tutelares e instaurar no solo a nivel legal y de políticas sociales, sino a nivel de la cultura institucional, otra forma de concebir y mirar la misma realidad, así como generar un cambio en algunas de las concepciones sociales sobre la infancia y las problemáticas que atraviesa.

Con respecto a la adecuación de las legislaciones nacionales a la nueva doctrina, García Méndez (1997) planteó que este cambio podría desencadenar procesos disímiles de adecuación. Estas reformas podrían adquirir un impacto nulo, o desencadenar una verdadera adecuación que introdujera efectivamente los principios generales del derecho³⁶ considerando las consecuencias que esta conlleva a nivel jurídico y social, o por el contrario, desencadenar proceso de adecuación a nivel legislativo que no se plasman en las prácticas institucionales (García Méndez, 1999:174).

A partir de esta interpretación, se puede dejar abierta la interrogante acerca de la forma que adquirió el cambio de doctrina en nuestro país, lo cual significó la posterior redacción del CNA. Una aproximación a posibles respuestas se ensayara en este capítulo y en el siguiente.

La concepción del niño que plantea esta nueva perspectiva engloba un cambio radical del enfoque, no solo de la legislación en materia de infancia, sino de las políticas públicas a ella dirigidas. Implica el pasaje de una concepción acotada del niño como objeto de la tutela a una que lo concibe como sujeto pleno de derechos, capaz de ejercerlos con autonomía de acuerdo a la evolución progresiva de sus facultades. Es, en definitiva, concebir al niño, no desde el plano de sus necesidades, sino como sujeto portador de derechos, capaz de decidir y ser escuchado.

i. Los principios que sustenta la Convención

La doctrina de la protección integral, dentro de la cual la Convención posee un lugar central, concibe al niño y al adolescente como **sujeto de derechos**. Esto comprende dos momentos: un momento positivo como portador de derechos específicos, lo cual involucra una actitud positiva de parte del Estado y la sociedad en la defensa de sus derechos, así como un momento en el cual los derechos específicos del niño y el adolescente constituyen un programa de límites a la intervención del Estado y la sociedad. (Uriarte, 1999:171)

³⁶ Estos principios son Principio de Humanidad, de legalidad, de jurisdiccionalidad, de contradictorio, de inviolabilidad de la defensa, de impugnación, de legalidad del procedimiento y de publicidad del proceso.

En relación a la Convención de los Derechos del Niño y el Adolescente, García Méndez señala en una frase la importancia de la misma: *“Esta Convención es una verdadera divisoria de aguas porque transforma las necesidades en derechos”*³⁷.

En el libro *“La Convención en tus manos”*, publicado por UNICEF, se destaca que esta es más que un conjunto de principios jurídicos de gran relevancia, es un conjunto de *“principios éticos y normas internacionales de conducta que deben reflejarse en el trato a los más jóvenes. No importa dónde vivan o qué posición social ocupen.”* (Oliver i Ricart, 2004:16)

Es decir, se trata de un conjunto de normas que deben ser aplicadas en la práctica concreta y ser ejercida por todos los niños y adolescentes sin distinción.

La Convención, justamente, está atravesada por principios que están presentes en algunos de sus artículos, los cuales se configuran en su sostén: el **derecho a la no discriminación** (Art.2), el **interés superior del niño** en las acciones y decisiones que lo afectan (art.3), el **derecho a la vida y su máximo desarrollo** (Art. 6), el **derecho a ser escuchado y que su opinión se respete** (Art. 12). (Oliver i Ricart, 2004:35)

En este marco, se plantea por primera vez **la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad** en la garantía de los derechos del niño y el adolescente, lo cual explícitamente remueve lo sostenido anteriormente por la doctrina de la situación irregular, donde la responsabilidad por el bienestar del niño recaía principalmente en la figura de la familia. Al establecer la corresponsabilidad, se coloca al Estado en un lugar central en la garantía de los derechos, debiendo efectuar en su legislación, instituciones y ejecución de políticas públicas, las modificaciones necesarias para que las mismas se adecuen a los principios en pos de garantizar los derechos a todos los niños y adolescentes.

En efecto, que el alcance tomado por la Convención trascienda la modificación de las disposiciones legales, desjudicializa la problemática que muchos niños y sus familias viven, colocando en el Estado y las políticas que implementa, la responsabilidad y obligación de garantizar el bienestar. Por tanto, trata de colocar al Poder Judicial y la función del juez en el lugar que corresponde, ya que ese espacio dejaría de ser depositario de la ausencia de políticas sociales insuficientes o inadecuadas.

Tomando los criterios señalados en el contenido de la Convención, el eje central de esta nueva normativa es el **interés superior del niño**³⁸ (Art. 3 inc 1º). El mismo refiere a que en aquellas medidas que afecten la vida del niño, este interés será considerado primordial. Este principio sirve justamente cuando se busca solucionar un conflicto entre el interés del niño y el interés de otra persona, primando el interés del niño sobre los intereses de instituciones o adultos, defendiendo de esta manera los derechos del niño y el adolescente a

³⁷ Extraído de Eroles, C., Fazzio, A., Scadizzo G., *“Políticas Pública de Infancia. Una mirada desde los derechos”* En Primer Encuentro por la Vida de los Niños de América Latina. Gobierno de Buenos Aires. Noviembre de 1993.

³⁸ El interés superior del niño fue tomado del Principio 2 de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959. supone que este debe ser la consideración fundamental en relación a aquellas leyes promulgadas orientadas al bienestar y protección del niño. Esto es ampliado por la Convención (Art. 16).

poder emitir su propia visión, dar a conocer sus intereses, cómo y cuando ejercer sus derechos.(Couso, 2006:148) Este principio consagra el interés superior de niños y adolescentes en las acciones tomadas por instituciones, ya sean públicas o privadas, tribunales, etc. (O'Donnell en UNICEF, s/d:23)

En aquellas situaciones difíciles que se busque resolver cuál es el interés superior del niño se deberá lograr la “*mejor síntesis*” para el ejercicio de los derechos, debiéndose elegir entre dos o más alternativas lo que implica costos y riesgos. Señala Couso:

“Si el interés superior del niño consiste a menudo en la elección de aquél de los riesgos que parezca menos insoportable, entonces es fundamental entregar un papel muy relevante al afectado, cuya opinión acerca de cuál es el riesgo que le resulta más insoportable y cuál está más dispuesto a tolerar no puede ser el último criterio a considerar”. (Couso, 2006:150)

Esto esta relacionado con el concepto que se retoma en el artículo 5 de la Convención y que es denominado por Cillero como el principio de “*autonomía progresiva*” del niño en el ejercicio de sus derechos. Esto implica que progresivamente tenga un mayor protagonismo en la decisión sobre su vida. Por tanto, a los padres y adultos referentes les cabe la responsabilidad y el derecho de orientar adecuadamente a los niños y niñas a su cargo. La forma que adquiere esta orientación variará de acuerdo a la evolución de las facultades del niño, pero nunca podrá excluir al niño de ejercer sus derechos fundamentales de acuerdo a sus preferencias. (Cillero en Couso, 2006:150, 151) En este proceso puede recibir el asesoramiento de profesionales idóneos, de técnicas adecuadas para que el niño **pueda opinar** y tenga la importancia que se merece, que posea una asistencia letrada en este proceso, en caso de tratarse del ámbito judicial (Art. 12).

Asimismo, vinculado con este último artículo, esta el derecho de **libertad de expresión** (Art.13), que conjuntamente con el Art. 14 reconoce los derechos obtenidos hace ya larga data por los adultos: libertad de religión, de conciencia, de pensamiento, de asociación, de reunión.

Si bien, el interés superior del niño conlleva las máximas garantías a sus derechos, Uriarte señala que existe la posibilidad que dicho concepto pueda ser utilizado de manera eufemística, (1999:161) pudiéndose tomar a nivel de enunciados tal o cual medida en el interés superior del niño y, en definitiva, encierren las mismas lógicas de *irregularidad* acerca de las situaciones que se abordan.

El artículo 6 consagra el **derecho a la vida y al máximo desarrollo** del niño en su aspecto físico, espiritual, social y moral. Este desarrollo trae consigo que estén garantizados y protegidos sus derechos, de los cuales en el artículo 17 se explicitan algunas estrategias que los Estados deben considerar para promover los mismos.

El derecho consagrado por el artículo 7 reconoce el derecho del niño a la identidad, explicitando que tiene el derecho de conocer desde su nacimiento a sus padres, así como el Art. 8 consagra el derecho a preservar las relaciones con su familia. Esto implica la modificación del formato de reconocimiento de los hijos por parte

de sus padres, de forma de respetar el interés superior del niño, en cuanto a que las medidas estén en función de su derecho a la identidad y no en función de usos y de una moral arcaica³⁹.

La Convención reconoce a la familia *“como un grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños”*. Se define el lugar de la familia como esencial para la sociedad en su conjunto.

En este sentido, en su artículo 5 la Convención expresa las responsabilidades, los deberes y derechos de los padres hacia el niño, donde precisa que el Estado tiene la tarea de asistir a los padres en el cumplimiento de sus responsabilidades. (O'Donnell en UNICEF, s/d: 26)

Vinculado con esto, el artículo 9 señala el **derecho del niño a no ser separado de sus padres**, salvo en situaciones en las cuales prime el interés superior del niño como la única medida de que sus derechos se efectivicen. En tal circunstancia, el niño tiene el derecho de mantener el vínculo con sus padres regularmente, a menos que esto sea en desmedro de su interés superior (Art. 19). Se explicita situaciones que ameritan tal medida, entre otros, el maltrato y diferentes tipos de explotación de su persona.

La Convención en su Art. 39 refiere a que los Estados partes adoptaran todas las medidas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de aquel niño víctima de cualquier forma de abandono. Exige que dicha recuperación y reintegración se lleven a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto y la dignidad del niño, condicionando, de esta manera, la forma de abordar la problemática. (Arroyo y otros, 2006: 171)

Asimismo, y de suma importancia es el hecho de los casos en que el niño sea **separado de su medio familiar** esta medida debe ser tomada como último recurso, presentándose esta disposición como garantía frente a la situación que se generaba en la anterior doctrina. La separación de su medio familiar estaría garantizada a partir de que la misma será tomada solamente por “autoridades competentes” de acuerdo a la ley.

Por otra parte, la adopción, como medida a tomar será efectuada en caso de que la situación jurídica del niño en relación a sus padres o tutores lo permita y con el consentimiento de estos, quienes tendrán que haber sido asesorados adecuadamente sobre tal decisión y haberse tenido en cuenta “la consideración primordial” del interés superior del niño para efectuar tal medida. (Art. 21)

Es posible dilucidar que a través de esta disposición se busca que la adopción sea tomada como última medida y no ser producto de presiones externas. Se procura que esta medida sea una resolución ante situaciones en las que, si están presentes los implicados (padres o tutores) sea tomada con plena conciencia,

³⁹ Hacemos referencia a las disposiciones existentes en el Código Civil y por Decreto ley n° 15.462 vinculadas a los mecanismos y disposiciones de reconocimiento de los hijos por parte de los padres, y a la formación de los nombres, que estuvieron vigentes hasta la promulgación del nuevo Código y que hay quienes cuestionan si no están presentes en el CNA bajo otros formatos.

habiéndose planteado primeramente otras alternativas, en las cuales los servicios de bienestar deben estar presentes a través del acompañamiento a la familia.

En aquellos casos que el Estado y sus instituciones tengan niños a cargo se señala por la Convención que: *“Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”.* (Art. 3)

En el libro anteriormente citado *“La Convención en tus manos”* (Oliver i Ricart, 2004) se reconoce que en los casos en que los padres no puedan hacerse cargo de sus hijos, dicha separación sea durante el menor tiempo posible y se procuren medidas que permitan generar las mejores posibilidades para garantizar los derechos del niño. Así se expresa:

“Por eso, ante un niño o un adolescente privado temporal o permanentemente de su medio familiar se debe procurar que viva con alguien que se ocupe de él —en lo posible con algún otro miembro de la familia biológica o, en su defecto, con otra familia o en un centro.

Las personas menores de edad que han sido separadas de sus familias a menudo tienen urgencias más importantes que simplemente la provisión de un sitio alternativo para vivir. La pérdida del arraigo y de la identidad familiar, sumada a las inestabilidades que provoca un nuevo hogar, puede impedir su desarrollo físico, intelectual y emocional. Como consecuencia, son más vulnerables al abuso y a la explotación, razón por la cual son pasibles de protección especial.” (Oliver i Ricart, 2004:44)

Por otra parte, es relevante que la Convención considere que los Estados partes deban implantar el derecho a la educación a nivel primario de forma obligatoria y gratuita, diferentes formas de educación secundaria, y generar accesibilidad a la enseñanza profesional. Para consagrar este derecho el Estado debe garantizar la información y el asesoramiento necesario, así como el acceso a estos servicios. (Art.28) Asimismo, se reconoce el derecho a la recreación (Art. 30) del niño y el adolescente a través de respetar el derecho al esparcimiento, al juego, a participar de la vida cultural y artística, lo cual implica también que los Estados parte generen diferentes estrategias para que se ejerzan. Se considera el derecho a la salud, a recibir atención del mejor nivel posible, y a recibir tratamientos y rehabilitación. Más ambicioso aún es el derecho a la seguridad social, que en países como el nuestro se vuelve dificultoso cuando existen altos porcentajes de personas en situación de vulnerabilidad social.

Ante todas estas disposiciones que comprometen un papel activo de los estados que ratifican la Convención, se necesitan de mecanismos que aseguren que las disposiciones aceptadas sean efectivizadas. Por esto, la Convención prevé la conformación del Comité de los Derechos del Niño⁴⁰ para “vigilar” que se cumpla con las obligaciones asumidas a través de la consideración de los Informes de los Estados sobre los avances y medidas instrumentadas para garantizar estos derechos. Además, presenta sugerencias y recomendaciones al Estado en las medidas tomadas, en pro de garantizar los derechos de los niños y adolescentes en su país, o en caso de que dicho informe sea inadecuado o existan ausencias. (O’Donnell en UNICEF, s/d: 29)

⁴⁰ Este Comité es financiado por el presupuesto general de la ONU lo cual garantizaría su autonomía e independencia. Esta conformado por expertos en el tema que son elegidos por los Estados Partes que ratifican la Convención.

Como ya se ha mencionado, nuestro país ratificó la Convención, lo que supondría un proceso de modificación interna, no solo de la legislación, sino de las políticas sociales que se implementan en torno a la infancia y las prácticas institucionales que se desarrollan a partir de ese nuevo marco jurídico. Por tanto, fue necesario indagar en la situación nacional a partir de la ratificación, en especial a partir de la aprobación del CNA, concebido en pro de generar un avance significativo en lo que refiere al ámbito legal, e instalar este nuevo abordaje de las prácticas institucionales hacia niños y adolescentes, buscando la adecuación con la Convención.

ii. La instrumentación de las modificaciones que introduce la Convención de los Derechos del Niño en nuestro país⁴¹

Si bien el cambio doctrinario plasmado, entre otros documentos, por la Convención de los Derechos del Niño en el año 1989 y a pesar de su ratificación, en nuestro país legalmente continuó persistiendo durante casi quince años la doctrina de la situación irregular. Así lo visualizaba F. Pilotti en la década del 90 al decir que los modelos de bienestar en América Latina continuaban sin generar respuestas reales que apuntasen a un cambio en el abordaje de los diversos problemas enfrentados por los niños vulnerados en sus derechos y sus respectivas familias (Pilotti en UNICEF, s/d: 318).

Paralelamente al proceso de elaboración de la Convención de los Derechos del Niño, en nuestro país se creaba en 1988 una nueva figura de administración y ejecución de políticas dirigidas a menores que sustituiría al Consejo del Niño: el Instituto Nacional del Menor (INAME, ley 15.977). En breve, la existencia de esta entidad dejaba evidenciada la contradicción entre la situación nacional y los procesos vividos en la órbita internacional. Más aún cuando nuestro país ratifica la Convención en 1990, hecho que significó un lento proceso de adecuación de la legislación a la doctrina de la protección integral, lo cual además de tiempo insumió debates y reflexiones en los que hubo posturas reticentes y resistencias a muchas concepciones planteadas en el texto de la Convención. Cinco años después de esta ratificación el Informe no Oficial del Cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño reconocía en 1995 que Uruguay se había hecho un esfuerzo por mejorar la situación de la infancia en situación de pobreza, pero que las estrategias utilizadas representaban un incremento cuantitativo de recursos que no podían modificar la situación de aquellos que se encontraban en peores situaciones de vulneración, por lo cual se debía procesar un cambio cualitativo en dichas estrategias con mayores recursos destinados a esa población. (Bonasso, 1995: 95, 96)

Asimismo, este documento expresaba que: *“Las exigencias incluidas en la Convención chocan con la realidad de Uruguay en 1994, donde claramente los menores que viven en hogares pobres (...) se ven inmersos en un proceso de deterioro de las relaciones intrafamiliares, ruptura de vínculos, mecanismos expulsivos y políticas sociales no siempre preventivas (no solo por falta de recursos, sino también por ineficiencia). Enfrentada a los mandatos de la Convención, la realidad descubre con más fuerza los incumplimientos a los derechos de la infancia”*. (Bonasso, 1995:80)

⁴¹ Tanto los cuatro ejes que sostiene la Convención, así como algunas de las críticas que se le efectúan al CNA, servirán como lentes a través de los cuales observar y analizar los puntos que consideramos más importantes de este nuevo Código.

Finalmente, tras prácticamente quince años en los cuales hubo instancias de discusión y tiempos de debate y disconformidad, se aprobó en setiembre de 2004 el Código de la Niñez y Adolescencia, Ley 17.823 que en su artículo 223 cambia la denominación de INAME por INAU, pasando este instituto a la órbita de Ministerio de Desarrollo Social (Ley 17.866). Esta aprobación sorprendió a juristas en su momento. Así lo expresaba L. Pedernera: *"La sorpresiva aprobación y entrada en vigencia inmediata del Código ha generado hondas dificultades jurídicas e institucionales para su implementación"* (Pedernera en Uriarte, 2004: 9)

Si se profundiza en algunos aspectos de este nuevo código, C. García Mendieta considera que el CNA expresa cuatro principios fundamentales. El primero de ellos es la denominación por primera vez del término **adolescente** y la consideración de los **niños y adolescentes como sujetos** de derechos, deberes y garantías, entendiéndose como niño a todo ser humano menor de 13 años y por adolescente a todo ser humano menor de 18 años y mayor de 13 años. (García Mendieta, 2006: 6)

El segundo principio que destaca esta autora es la **corresponsabilidad** de la familia, la comunidad y el Estado que se enuncia en el artículo 3. En relación al tercer principio se refiere a la **responsabilidad del Estado de orientar y fijar políticas sociales** destinadas a la niñez, la adolescencia y la familia, actuando como coordinador de la actividad pública y de la actividad privada en torno a políticas sociales dirigidas a esta población. Por último señala el criterio del **interés superior del niño**, como criterio normativo tomado de la Convención, pero al que le es agregado, según lo interpreta la autora, la puntualización de que este no será utilizado en menoscabo de los derechos inherentes a la persona del niño o adolescente. (García Mendieta, 2006: 6,7)

No obstante, existen juristas que critican cómo estos principios son presentados en el texto del CNA. Uno de ellos es L. Pedernera, en el artículo *"Principios fundamentales, políticas sociales e institucionalidad en el Código de la niñez y adolescencia"*⁴², en el que realiza con otros autores un análisis que devela las falencias que presenta el nuevo Código en torno a la doctrina que trata de expresar y los derechos que consagra la Convención.

Pedernera, plantea que el **interés superior del niño** es un criterio de *orientación doctrinaria*, pero que no está siendo entendido como un criterio de interpretación en el que debe primar los derechos de niños y adolescentes ante la disyuntiva. Aquí el autor entiende que el interés superior debe estar acompañado del *principio de prioridad*, por ende, debe estar plasmado con la suficiente precisión y no de manera acotada, de forma que no se convierta en simple enunciado que pueda dar lugar a la discrecionalidad de jueces y otros operadores. (Pedernera, 2004:15)

En cuanto al **derecho a ser escuchado y a emitir opinión**, expresa Pedernera que se continúa concibiendo al niño desde su incapacidad, ya que en principio entiende que ejercerá sus derechos en la medida que lo

⁴² En Uriarte C. (coord) *"Aproximación crítica al Código de la Niñez y la Adolescencia"*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 2004.

permita la *evolución de sus facultades*, pero luego se señala que será asistido por un curador que el Juez disponga sin distinción de edad (Art. 8). De esta manera, se estaría contradiciendo con el Art. 12 de la Convención. (Pedemera, 2004:18)

El autor subraya que la asistencia debe ser a través de un defensor y no de un curador que le sustituya su voluntad. Asimismo, entiende que se desdibuja el establecimiento de un vínculo entre adultos y niños que respete los principios de libre expresión y opinión como se expresa en la Convención, al colocar al niño nuevamente en un lugar de subordinación. Así lo señala:

“El cambio normativo debe suponer un cambio político institucional para un nuevo modelo de relaciones sociales, que no se expresa claramente en el texto aprobado.” (Pedemera, 2004:19)

En el artículo 9 del CNA se concibe el derecho a la vida, a la igualdad, el derecho de **participación** y entre otros, no menos importante, se encuentra el derecho de identidad:

“Todo niño y adolescente tiene derecho intrínseco a la vida, dignidad, libertad, identidad, integridad, imagen, salud, educación, recreación, descanso, cultura, participación, asociación, a los beneficios de la seguridad social y a ser tratado en igualdad de condiciones cualquiera sea su sexo, su religión, etnia o condición social.”

En este artículo, tal como se señala, se nombran derechos esenciales, los cuales son declarados de forma muy escueta, dejando abierta la posibilidad a que se los interprete de diversa manera.

En torno a los derechos que consagra el CNA, se puede agregar lo puntualizado por Midaglia en el documento *“Los retos de la sustentabilidad democrática”*⁴³. En este documento la autora destaca que la antigua normativa enfatizaba las protecciones sociales del ámbito público y de la familia. A diferencia el CNA intenta consagrar derechos civiles, políticos y sociales aunque presenta carencias en los mecanismos para garantizar esos derechos:

“El propio Código incluye los derechos políticos en una versión particular, ya que la participación de niños y adolescentes en las decisiones que los involucran no cuenta con mecanismos establecidos capaces de publicitar las posiciones que en diversos temas asumen los distintos grupos constitutivos de este segmento etario. En pocas palabras, no se dispone de una institución como el “voto” con posibilidades efectivas de incidir en la construcción de la agenda pública” (2008: 11).

En relación a la responsabilidad frente a la infancia y adolescencia, por primera vez se reconoce explícitamente la existencia de la responsabilidad compartida entre tres actores: familia, comunidad y Estado en el bienestar y desarrollo del niño, así como en la garantía de los derechos que le son propios. A pesar de esto, la **corresponsabilidad** señalada en el CNA es cuestionada dado que no toma el orden que plantea la Convención, ubicando en primer lugar la familia, la comunidad y en último lugar al Estado, lo que coloca en

⁴³ *“Los retos de la sustentabilidad democrática”* documento emitido en el año 2008 para la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia ENIA 2010-2030. Como parte de la misma, tiene el objetivo de orientar la discusión de líneas estratégicas para el desarrollo de políticas de infancia y adolescencia en nuestro país. Cuenta con la participación de diferentes entidades estatales que desarrollan su trabajo con esta población, así como organizaciones sociales e internacionales vinculadas a la temática.

la familia el mayor peso en la responsabilidad por el bienestar. (Art. 3). Según Pedernera en el CNA se deja entrever la esencia de la situación irregular:

“Sobrevuelan, aún dentro de las garantías que fija, la perspectiva de ver al niño desde su carencia, su peligrosidad latente y la casi exclusiva responsabilidad de las familias.” (Pedernera, 2004:12).

Esto continúa acentuando la visión responsabilizadora de la familia por su situación, en la que sus problemáticas son responsabilidad propia, debiendo garantizar sus derechos antes que el Estado. Esto dejaría entrever un lugar subsidiario del Estado en la responsabilidad, quizás reflejo de las formas que adquieren las políticas sociales en el neoliberalismo, en el cual se intenta privatizar nuevamente las responsabilidades a nivel familiar, sobrecargándola de obligaciones cuando se vivencian distintas dificultades que le hacen más compleja la provisión de bienestar a sus miembros, generando *alivios* a aquellas que por sus necesidades insatisfechas no pueden subsistir. (Sunkel, 2006)

Al Estado, más precisamente al INAU, tal como se señala en el Art. 7 inc. 2 le corresponde actuar *“en las tareas de orientación y fijación de las políticas generales (...), coordinando las actividades públicas y privadas que se cumplen en tales áreas”* (Art. 7 inc. 2).

Ante tal designación, Pedernera señala que la misma implica diseñar, coordinar y gestionar políticas universales en diversos ámbitos: seguridad social, salud, educación y vivienda, entre otras, para las familias de los niños, evitando caer en prácticas asistencialistas y políticas focalizadas. Para este autor es necesaria la existencia de políticas focalizadas que reconozcan las distancias existentes en la posibilidad de efectivización de derechos en nuestra sociedad, a partir de lo cual se generan medidas de discriminación positiva, pero si estas no poseen un marco de políticas universales que garanticen derechos a todos, por el contrario pueden promover la negación de derechos, avizorándose por parte de los ciudadanos como beneficios y, por ende, como beneficiarios en vez de sujetos de derechos (Pedernera, 2004:17). Como señala Silvia Duschatzky, los programas sociales a partir de un recorte de población homogénea se vuelven *sogas de auxilio*. (2000:16)

El CNA se propone crear un Consejo Nacional Consultivo Honorario (Cap XVII) que se conformaría por instituciones estatales y no estatales. A pesar del rol que se asigna a INAU, aparece en este consejo como un integrante más, además de esto, hay ausencias importantes entre los actores que lo conformarían⁴⁴, no estando presentes organizaciones representativas de niños y adolescentes, así como de organismos de base territorial, teniendo, más allá de los enunciados, la misma estructura centralizadora (Pedernera, 2004:25). Luego de algunos años, en abril de 2008, uno de los miembros por parte de ANONG⁴⁵ señalaba sus reflexiones acerca del funcionamiento de este Consejo:

⁴⁴ Se señala que estaría formado por 2 miembros del Poder Ejecutivo, uno de los cuales lo presidiría-, uno del Instituto Nacional del Menor (actual INAU), uno del Poder Judicial, uno de la Administración Nacional de Educación Pública, uno del Congreso de Intendentes, uno del Instituto Pediátrico “Luis Morquio”, uno del Colegio de Abogados y dos de las organizaciones no gubernamentales de promoción y atención a la niñez y adolescencia.

⁴⁵ Informe 2007 sobre el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente. Dr. Juan Pablo Monteverde. Miembro de la Comisión directiva de la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales

"Como conclusiones, a juicio de quien suscribe, la participación de ANONG fue importante en este Consejo. Existe un buen nivel de escucha y de diálogo entre quienes participan en él. Sin embargo, los resultados aún son escasos, en parte debido al incumplimiento del propio reglamento que el Consejo se ha aprobado en cuanto a la frecuencia de las reuniones, y la inexistencia de una secretaria eficaz para el envío de las actas y de los materiales con la anticipación necesaria para preparar las reuniones. Será necesario aún un aprendizaje para un funcionamiento más eficaz que se traduzca en una aplicación real de los derechos para los niños y adolescentes uruguayos".

En el año 2009, este consejo se reunió usualmente, centrando su trabajo en torno a la problemática de niños y adolescentes infractores.

Evidentemente que la realidad de la institución era compleja y con la puesta de cambios se hacia más visible la situación existente. Así lo reconocía el documento de Presidencia de la República al momento de reorganizar el INAU: *"A 15 años de la Convención el INAU ha incorporado aspectos de sus principios, terminología, discurso, pero no ha transformado aún las lógicas prácticas que continúan gobernadas por fuertes inercias institucionales".* (2005:2)

Luego de transcurrido aproximadamente un año de la aprobación del CNA, Rosa Ortiz, miembro del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas se reúne con la Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos, donde señalaba que una de las mayores dificultades a las que se enfrenta una legislación de este tipo es la incapacidad de los adultos de ponerse en el lugar del niño y de que el Estado pueda generar cambios profundos para que esto fielmente se pueda establecer en sus instituciones. Así lo expresaba:

*"(...) si bien es difícil hacer los cambios legislativos, lo es aún más cambiar las prácticas, porque nuestra estructura mental todavía es autoritaria de adulto a niño. No somos capaces de ponernos a la altura de los niños para ver cómo sienten y qué necesitan desde donde ellos están. Es realmente un esfuerzo muy grande que se tiene que hacer y, para eso, las instituciones necesitan una voluntad política de cambio muy fuerte y una capacitación desde arriba hacia abajo, desde las autoridades más altas hasta las personas que están directamente trabajando con los niños."*⁴⁶

Estas palabras dejan a su vez planteado el gran deber que tenía por delante nuestra sociedad y nuestro Estado, en especial el INAU. Sin embargo, luego de haber transcurrido cuatro años de la aprobación del CNA y la creación del INAU, el documento de la ENLA realizado por Midaglia continua planteando las dificultades que se presentan en el INAU al momento de proponerse ser la entidad rectora en materia de infancia:

"(...) carece de suficiente liderazgo, legitimidad y autoridad política para dirigir un cambio sustantivo en la atención de las demandas y expectativas de los más jóvenes al interior del entramado estatal. Esa institución "carga en sus espaldas" con un legado histórico asociado a la pobreza y a la protección de tipo residual de la "infancia desvalida". A esto se agrega, una fuerte cultura organizacional anclada en sus

⁴⁶ Palabras de Rosa Ortiz, miembro del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas en reunión efectuada con la Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos, el 29 de julio de 2005.

tareas tradicionales y orientada por una práctica esencialmente tutelar. Además, no dispone de capacidades institucionales adecuadas para desempeñar la estratégica función de rectoría de ese grupo etario en su conjunto". (2008:20)

Este señalamiento dejaría sentado un conjunto de falencias importantes para abordar los derechos de toda la infancia; perpetuando los mismos mecanismos de atención que se han instrumentado con anterioridad al CNA, ante problemáticas diversas. Esto también es sostenido por Pedernera, cuando menciona que los formatos pensados para atención de niños "en riesgo" se mantienen estables. (2004:15)

Sin embargo, podría mencionarse la creación de la ENIA como un posible avance en materia de propuestas que puedan contribuir a un cambio global de lo que son las estrategias dirigidas a la infancia y adolescencia en nuestro país. Especialmente, que pueda contribuir a modificar esta situación institucional, ya que la misma incluiría y articularía la participación de distintos organismos, actores de importancia y organizaciones de la sociedad civil involucradas en pro de la elaboración de una estrategia construida entre los distintos actores involucrados.

III- Sobre las antiguas situaciones de abandono en el Código de la Niñez y la Adolescencia

Abordar este punto implica una primera observación sobre la eliminación de la denominación de *menor abandonado* en el CNA. García Mendieta destaca que en el CNA se la elimina por considerarse discriminatoria, señalando que uno de los puntos que sustancialmente diferencia al CNA del antiguo Código del Niño es la diferenciación entre infractor y abandonado, previéndose una competencia diferenciada en los juzgados que abordan estas situaciones. A partir del CNA, la infracción sería tratada por el Juzgado de Adolescentes, en aquellos mayores a 13 años, aunque en el interior del país serán abordados por los Jueces Letrados de Primera Instancia, mientras que las restantes situaciones que no impliquen infracción serán abordadas en el Juzgado de Familia. (2006:14,15)

Por el contrario, Pedernera subraya que el CNA no se despoja del binomio abandono infracción. Al nombrar *protección de niños y adolescentes vulnerados o que vulneran derechos de terceros* (art. 117) deja entrever una igualación de situaciones que son distintas. Asimismo, no explicita de forma clara cual es la vulneración o amenaza. La *vulneración* como denominación se convierte en una nueva forma de denominar a los niños que se consideraron desde la doctrina de la situación irregular "*en riesgo*" (2004:27). Señala Pedernera: "*Aquí es donde se muestra claramente que el abandono que aborda el Código es el abandono de la familia y no el de las políticas sociales. El artículo 119 establece como procederá el Juez y las medidas que dispondrá, todas dirigidas a la familia*". (2004:27)

Las situaciones planteadas en el artículo 117, según el artículo 126, son detectadas por la policía volviéndola el brazo ejecutor de las detenciones de estos niños y adolescentes.

En el artículo 119 se enumeran las acciones que realizaría el Juez con respecto a los padres o tutores en caso de que le sea derivada una situación. Entre las medidas estimadas se encuentran desde el llamado de atención a los padres hasta una derivación a un *“programa público o privado de protección a la familia”*. Acerca de los mismos, no se detalla de qué tipo de programas se trataría, tampoco se señala la necesidad de fomentar su creación, no reconociéndose la escasa existencia de los mismos. Poco se profundiza en esta propuesta, siendo que es una de las orientaciones que realiza la Convención acerca de las estrategias que deben tener y desarrollar los Estados Partes.

Por otra parte, el artículo 123 procura que la derivación a centros de atención permanente para niños y adolescentes sea una medida de último recurso y cuando se vea amenazada su vida o integridad física. Aquí es preciso señalar lo que explicita el artículo 12 acerca de la separación del niño o adolescente de su familia:

“La separación solamente puede ser decretada en su interés superior y con las garantías del debido proceso. Se garantizará el contacto con sus padres, salvo que esto sea contrario a su interés, en tal caso se derivará a un grupo familiar y en última instancia y por el menor tiempo posible será derivado a un establecimiento público o privado”.

En este artículo queda plasmado que el criterio utilizado para la internación en centros de protección integral es el delineado por la Convención, siendo el último recurso a utilizar y por el menor tiempo posible.

En cuanto a los artículos siguientes, se especifican medidas que se disponen para la atención de niños y adolescentes que soliciten atención o cuando sus padres soliciten su protección integral. *“El Estado deberá garantizar a todos los niños y adolescentes el derecho a acceder voluntariamente a programas de atención integral, cuidados y alojamiento. Si la solicitud fuera formulada por los padres, se oír preceptivamente al niño, quien será asistido por su defensor. Si a la solicitud formulada por el niño o adolescente se oponen sus padres o responsables, sin perjuicio de la inmediata protección del niño o adolescente, la situación se pondrá en el más breve plazo posible en conocimiento del Juzgado de Familia de Urgencia. El Juez resolverá atendiendo a la opinión del niño o adolescente. Deberá tenerse en cuenta ésta y el interés superior.”* (Art. 124)

Con respecto a la mención a centros institucionales, en el capítulo VI del CNA, en la parte III se señala *“De los hogares de cuidado”*, en el que el artículo 133 menciona los procedimientos que se siguen en caso de separación definitiva del niño de su medio familiar:

“La separación (...) deberá ser decretada por resolución fundada del Juez competente, sobre la base de información fehaciente y previo del asesoramiento de equipo técnico especializado. El procedimiento para decretarla se regulará por las disposiciones del proceso extraordinario regulado por el Código General del Proceso, debiendo designarse defensor al niño o adolescente, aplicándose el literal C) del artículo 35 de este Código, quienes deberán ser oídos si fuese posible. Se citará y emplazará a los padres o responsables y a quienes, hasta la entrega a que hace referencia el artículo anterior, se hubieren ocupado del niño. Una vez resuelta la separación definitiva, deberá asegurarse su inserción en un medio adecuado, prefiriéndose

aquellos hogares que permitan al niño salvaguardar sus vínculos afectivos. A tales efectos podrá disponerse, entre otros, la tenencia por terceros (artículo 36), la integración a un hogar institucional que ofrezca garantías para su adecuado desarrollo, o la adopción."

Si se pretende observar cómo estas medidas se plasman en la realidad concreta de la institución INAU, la información disponible sobre la modalidad de protección de tiempo completo prácticamente no trasciende los umbrales de los datos señalados por SIPI a nivel general- cifras de cantidad de niños, cantidad de funcionarios en las distintas divisiones, datos generales de actividades realizadas, etc. Lo planteado por García S. tal vez deja plasmado cuales son las intenciones al inicio de la gestión del INAU: *"(...) el INAU plantea (...) mantener la cobertura alcanzada en las distintas modalidades de Protección Integral de Tiempo Completo, promoviendo la transformación gradual de los modelos de atención por medio de la diversificación de propuestas no asilares, tal como la modalidad de Alternativa Familiar y de Pequeños Hogares. Si bien estas respuestas constituyen modelos familiaristas de atención que junto con la adopción se han priorizado en el periodo analizado [2005-2008] como alternativas a la internación, esta fase propone su diseño desde distintos marcos conceptuales y diferentes formatos, de forma de acompañar las transformaciones tanto del marco doctrinario como de la realidad social."* (García, 2008:28)

Sin embargo, más allá de las expresiones formales efectuadas en discursos y documentos institucionales cabe la interrogante acerca del lugar que realmente tiene la internación como estrategia para abordar la protección integral de niños y adolescentes en la cotidianidad del INAU, ya que la información sobre el impacto que han tenido las disposiciones del CNA es escasa. De esta forma, la invisibilidad sobre el tema continúa estando presente.

En el próximo capítulo se intentará una aproximación al estado de situación de la inclusión de la perspectiva de derechos en las prácticas institucionales de centros de protección integral de tiempo completo, a través de la mirada de los operadores y técnicos vinculados a la cotidianidad de esos centros como de quienes coordinan dicha línea institucional.

CAPITULO IV:

ENTRE DISCURSOS Y PRÁCTICAS INSTITUCIONALES

En este capítulo se desarrolla el análisis basado en los discursos emitidos por los informantes calificados que se vinculan con las prácticas institucionales en el ámbito de la protección integral de tiempo completo. Vale decir que las entrevistas fueron efectuadas en los meses de noviembre y diciembre de 2009.

Previamente, se definió la construcción de *ejes de análisis*⁴⁷ que conjugaron diferentes dimensiones, las cuales estuvieron representadas en las entrevistas por una serie de preguntas. Estas dimensiones tenían como cometido aproximarse a conocer el estado de situación de la inclusión de los principios orientadores y los derechos que son el sostén de la Convención.

De esta forma, se establecieron tres ejes de análisis que permitiesen esbozar de manera más articulada aquellos aportes, percepciones, y reflexiones que surgieron en la interacción con los actores consultados.

El primer eje identificado está relacionado con la **Organicidad y funcionamiento**⁴⁸. Este eje de análisis fue construido a partir de la conjunción de dimensiones que aportan a comprender aspectos que hacen al funcionamiento, ya sea de la institución INAU en el ámbito de la división y del programa estudiado⁴⁹, así como en los centros estudiados.

Un segundo eje tiene como centro de discusión los **Supuestos teóricos y metodológicos de abordaje**⁵⁰. En este eje se engloban distintas dimensiones relacionadas con la metodología de trabajo, que denotan tanto cuestiones que hacen a la concepción que se tiene sobre la problemática tratada y su abordaje en la vida cotidiana del centro, como la perspectiva que se tiene de parte de las direcciones con respecto a la práctica cotidiana de los centros.

El tercer eje de análisis es denominado **Impacto de nuevas doctrinas en la práctica institucional**⁵¹. Visualiza la percepción de los entrevistados sobre los cambios ocurridos a partir de la perspectiva de derechos introducida por la Convención y se aproxima a dimensionar el impacto concreto del CNA en estos espacios, así como los desafíos que la situación actual plantea a la división y programa en cuestión, como a la institución.

⁴⁷ Las distintas dimensiones identificadas fueron anexadas en el Anexo I *Profundización metodológica*. En el mismo se encontrara además, los objetivos de cada una de las dimensiones, las preguntas efectuadas, la selección de los informantes, etc.

⁴⁸ En este eje se conjugaron las dimensiones: Trayectoria laboral del informante (breve reseña), Universo de trabajo de la División/ Programa, Historia del centro (breve reseña), Situación actual del centro, Conformación del Equipo de trabajo, Distribución del espacio físico. Recursos con que se cuenta desde INAU para el desarrollo pleno de niños y adolescentes.

⁴⁹ De aquí en más se le denominará de esta forma cuando se haga referencia a la dirección de División de Protección Integral de Tiempo Completo y dirección de Programa de Supervisión y Evaluación de Centros de Tiempo Completo y Especializado, de manera de agilizar la lectura.

⁵⁰ El eje de análisis contiene las dimensiones: Metodología y forma de trabajo, Mecanismos de evaluación, Proceso de ingreso, Vínculo centro-familia, Trabajo con el niño u adolescente, Proceso de egreso, Vínculo entre pares, Vínculo niños – entorno barrial.

⁵¹ Este eje está compuesto por las dimensiones: Relación entre perspectiva de derechos y perspectiva de abordaje del Centro y de los centros que conforman la división/programa, La incidencia del CNA en la perspectiva de abordaje del centro y de la división/ programa, La mirada hacia el futuro: los desafíos de la división/programa

El acercamiento a las prácticas institucionales a través de los discursos de aquellos que forman parte de las mismas implicó una selección de informantes calificados. Por tanto, se procuró obtener una visión más global a través de las entrevistas a la dirección de división y de programa y un aporte más específico que pudiese surgir de quienes trabajan en los centros de protección cotidianamente. El análisis se propuso contemplar los supuestos de los que parten para llevar adelante su trabajo, considerando el lugar que poseen cada uno de los entrevistados en la estructura institucional.

A continuación, se expone el análisis surgido de entrevistas realizadas a las direcciones y a los miembros de los equipos de trabajo de los tres centros de protección integral de tiempo completo seleccionados. En todos los casos se ha identificado cada centro como Centro 1, Centro 2 y Centro 3, manteniéndose el anonimato de los entrevistados.

i. Organicidad y funcionamiento

Primeramente, es preciso señalar el universo de acción que tienen la división y el programa estudiado. Ambos abarcan un número importante de centros de atención con diferentes perfiles⁵², involucrando por ende una diversidad de situaciones de niños y adolescentes, sumado a la pluralidad de educadores y demás técnicos que en ellos trabajan. Estos dos ámbitos conjugan, dentro de su universo de centros, la casi totalidad de modalidades existentes dentro de INAU, en materia de protección integral de tiempo completo⁵³.

Trayectorias y dificultades identificadas

En cuanto a las historias de estos centros podemos delinear algunos rasgos en común: dos de ellos (Centro 1 y 2), a pesar de surgir en momentos históricos diferentes (Centro 1 año 1983 y Centro 2 año 1958), en sus inicios comportaron una misma modalidad (matrimonios a cargo del hogar que convivían con los niños, niñas y adolescentes atendidos). Ambos, en sus inicios parten de una vocación filantrópica que se enlaza en el caso del Centro 2 con una orientación religiosa.

Entre los tres centros se pudo identificar un trabajo que inicialmente no tenía una especificación en el perfil de atención, solamente uno de ellos delimitaba la atención a adolescentes varones. Actualmente, esto se ha modificado y cada uno de los mismos posee un perfil atencional definido. El centro 1 parte de intervenir en aquellas situaciones en la cual existe una intención explícita de la familia en hacerse cargo del niño o adolescente y de aceptar el apoyo ante las dificultades presentadas. El centro 2 en cambio, parte de trabajar con niños que no tienen posibilidades de una inserción familiar en el corto plazo y que preferentemente sean

⁵² La División de Protección Integral de Tiempo Completo esta compuesta por 25 hogares oficiales, 6 Unidades Familiares y 14 Familias de Cuidado Transitorio, principalmente ubicadas en Montevideo. El Programa de Supervisión y Evaluación de Centros de Tiempo Completo y Especializado dentro de la División de Convenios contiene un total de 66 centros.

⁵³ Esto se entiende, ya que por fuera de la división y programa estudiado queda solamente el Programa de Acogimiento Familiar como modalidad de atención de tiempo completo por protección. Si se observa los datos de aquellos hogares tanto oficiales como en convenio con INAU, dentro de la órbita de la división y programa estudiados en este trabajo, se visualiza que los primeros atienden un total de 547 niños, niñas y adolescentes, mientras que los segundos comprenden un total de 2049 (Este número total que aporta SIPI no distingue aquellas personas adultas discapacitadas que se encuentran dentro de su órbita por carecer de centros de atención dentro del sistema de protección social). Memoria Anual Noviembre 2009. SIPI. INAU.

grupos de hermanos. Por su parte, el centro 3 trabaja con aquellos adolescentes de entre 15 y 17 años, aproximadamente, que se encuentran en proceso de egreso de la institución.

Son centros con una extensa trayectoria dentro del área, que a lo largo del tiempo fueron definiendo su perfil atencional, quizás en parte fueron modificaciones que acompañaron reestructuras de la institución (INAME y posterior INAU) y ciertos cambios en las determinantes de una internación. Esto plantea uno de los entrevistados del Centro 2:

“A partir del 98, 99 se planteó la posibilidad de un proyecto de trabajo, cambio un poco el sistema, en base a educadores, a raíz que el hogar trabajaba con matrimonios eran dos casas y en uno de ellos se fue ese matrimonio y costo mucho conseguir con la formación y que iba exigiendo la actualidad. Los gurises antes tenían que ver más con un abandono nada más y hoy hay otras cosas que hacen que los niños sean institucionalizados. Eso exigía que el matrimonio estuviera más formado más preparado y bueno eso se hacía muy difícil y eso llevo a que pensáramos en un sistema de educadores y se elaboró el proyecto”

Sin dejar de tener presente en nuestro análisis que el sistema no ha dejado de ser selectivo en las situaciones que aborda, ya que claramente la población que atiende INAU y en especial estos centros, es usualmente de bajos recursos, se encuentran “*otras cosas*” que este entrevistado y otros identifican como factores que llevan a la institucionalización. Entre esas problemáticas se encuentran situaciones de maltrato, abuso, privación de libertad de los adultos referentes, problemas psiquiátricos de estos que no garantizan una adecuada protección, fallecimiento de los referentes, situaciones de calle, entre otros. En este sentido, se visualizan que las situaciones mencionadas serían las posibles motivadoras de una institucionalización por protección. Este fenómeno tal vez tenga relación con la visibilidad social que han ganado algunas de estas problemáticas en las últimas décadas y los cambios que se han intentado imprimir para poder abordarlas desde la sociedad civil organizada, así como los organismos internacionales y el propio Estado.

Con respecto a los cambios en las causas que originan la internación, se puede agregar lo planteado por la directora de programa, quien identifica que este cambio fue propiciado por el impulso del equipo de técnicos presentes a inicios de esta década en la División Convenios (a la cual pertenece el programa) siguiendo los principios de la Convención:

“(…) División Convenios tuvo la suerte de que coincidió un grupo de gente que tenía mucho interés de que esto tuviera cuerpo, los lineamientos, sobre todo los principios de la Convención, la relación del niño con su familia. (...) el tema de la pobreza o las diferencias de clases o culturales o vinculares no pueda ser la causa de internación”.

En lo que respecta a los cambios que reestructuraron modalidades de atención, el Centro 1 y 2 señalaron cambios que reemplazaron aquellos matrimonios encargados de la atención de niños y adolescentes por equipos de educadores y técnicos, entendiendo que era necesaria otra forma de abordaje más especializada. A modo de ejemplo, en el caso del Centro 1 diversifica su modalidad de trabajo, pasando de ser un hogar de tiempo completo con niños internados a establecer dos modalidades distintas ante la problemática: un internado de lunes a viernes y un acompañamiento familiar externo sin internación. Estas propuestas parten, inicialmente, de la demanda de los adolescentes por saber sobre su familia e identidad:

“Cuando esos chiquilines que tenía ese matrimonio llegaron a su adolescencia aparecieron inquietudes en relación a su familia biológica, en relación a sus raíces. La gente que estaba en ese momento empezó a sentir que había cosas que tenían que cambiar y fue cambiando el perfil de la institución, se empezó a contratar técnicos. El matrimonio por cuestiones de la vida se separó y empezó como a reformularse la propuesta, que derivó en lo que es hoy La barca que es una institución que trabaja, que interviene sobre la familia, no es un internado clásico La barca esta interviniendo sobre alrededor de 40 chiquilines, de los cuales acá en el internado hay 7 chiquilines... muy poquitos porque intervenimos sobre lo familiar, y si esa intervención habilita la posibilidad de trabajar en contexto, sin la separación del niño de su familia, bueno se hace un trabajo ahí.”

Por su parte, el Centro 3 plantea que en sus inicios fueron un hogar de niños y adolescentes. Luego en 1996 al separarse por edades, asumen un perfil de atención denominada “comunidad terapéutica” para adolescentes, que en 2001 nuevamente se modifica, convirtiéndose en un centro para adolescentes en egreso. Quedaría la interrogante si estas modificaciones responden a cambios que ha sufrido la institución en cuanto a implementar diferentes estrategias de abordaje o si los cambios responden a otros factores.

La extensa trayectoria del centro 2 transitó por diferentes momentos. Recientemente, como lo plantea uno de los entrevistados, la continuidad del centro se vio afectada por la crisis económica que atravesó nuestro país en el año 2002 y que repercutió directamente en la posibilidad de llevar adelante la actividad de este y otros centros:

“(…) porque los hogares empezaron económicamente a no ser viables, empezaron a cerrar y hoy por hoy esta ahí sosteniéndose, pero han cerrado muchos hogares unos 20 (...) 2002 afecto un poco a todos y mas adelante esos hogares que se sustentaban de INAU exclusivamente eran inviables (...) lo que aportaba INAU sustentaba el 20% de la propuesta. En otros hogares desde el exterior se dejo de apoyar por situaciones de crisis, por lo que sea, entonces esos hogares empezaron a cerrar. Hoy estamos ahí en una meseta”

Las consecuencias de la crisis económica parecerían impactar inmediatamente en estos espacios, que se agrava aún más, cuando el centro depende directamente del financiamiento del Estado para sostener su propuesta.

Actualmente, se continúa poniendo de manifiesto, en algunas entrevistas, la existencia de magros recursos como una limitante para el desarrollo de este tipo de protección, en especial en los recursos humanos disponibles para la atención:

“Hay un planteo desde INAU que deberían ser 12 educadores, la idea es llegar a eso, pero para eso tiene que haber un apoyo económico. Es algo que nosotros vemos que deberíamos tener más, nos gustaría integrar mas educadores, pero es muy difícil económicamente. Primero lo que están cobrando... en estos últimos años se ha dado mucho la movilidad de educadores y de cambio de educadores por una razón económica (...) el estado ha generado propuestas. Eso no nos permite sostener, nos pasa a nivel general de los hogares, por las mismas horas sin hacer horas en las noches tenes un sueldo bastante mejor o igual, pero tenes menos horas y eso ha hecho que sea difícil conseguir, contratar y sobretodo la parte de hombres...”

De los tres centros entrevistados, uno de ellos planteo esta problemática, dejando entrever varios aspectos acerca de cómo los limitados recursos disponibles repercuten directamente en los recursos humanos que disponen, lo cual interroga si este planteo no es un reflejo de la realidad de otros centros. Poco personal, baja remuneración, necesidad de acudir al apoyo de la sociedad civil a través del voluntariado, falta de recursos

humanos especializados como maestros, psicólogo, psiquiatra, entre otros, serían algunas de las manifestaciones de dicha escasez.

En relación a los equipos de trabajo se plantea un fenómeno que en los últimos años ha repercutido en la calidad y estabilidad de los equipos de trabajo: el traslado de una masa importante de operadores y técnicos que trabajan en centros privados (en convenio con INAU) a centros dentro de la órbita de INAU. Este fenómeno está relacionado con la aparición del Estado como oferente de mejores propuestas salariales para estos trabajadores, lo que se ha suscitado en los últimos cinco años a partir de la explícita importancia otorgada al área social en la política de gobierno (a partir del año 2005).

La dirección del programa también visualiza este movimiento, señalándolo como un fenómeno vivido a nivel general, pero que suma otra arista a la problemática:

“Los concursos vienen acompañados de una mejora salarial bien interesante comparado con lo que venía siendo antes el sueldo de un educador. Entonces, en la medida que se mejora los salarios de los educadores de INAU y de los técnicos también, salen al mercado a buscar trabajadores calificados y los concursos son bien publicitados. Entonces hace que el mismo pool de gente que trabajaba en las organizaciones no gubernamentales, los mejor calificados se vengán a trabajar al Estado: INAU, MIDES, Instituto de la Mujer, etc. Entonces eso genera un cierto grado de deterioro en la capacitación con la que se ve que están contando los funcionarios. Ha cambiado bastante...”

Este párrafo agrega otra dificultad y es que la movilidad ha generado una baja en la calificación del personal contratado en el sector de centros en convenio. Sin embargo, desde la institución se tienen requerimientos que no bastarían para revertir la situación, puntualizándolo como una asignatura pendiente en la práctica de los centros:

“(...) en los últimos años la capacitación sobre el manejo del Código ha sido muy pobre. Damos por sentado que todos estamos de acuerdo. Muchos de los que estamos a nivel operativo en esa época ahora estamos en lugares de dirección y entonces como que sintonizamos en los discursos, pero a nivel de capacitación de la gente que está a nivel operativo no han habido instancias, no ha habido instancias claras, las directivas no son claras tampoco, son muy ambivalentes.”

Asimismo este párrafo pone de manifiesto que a la interna de la institución y en especial en la directiva no existe lineamientos precisos que propongan abordar esa problemática, que permita cambiar esa situación.

El recurso presente y posible que dispondrían es sugerir a estos centros la capacitación de su equipo, para lo cual INAU contaría con CENFORES⁵⁴ y cursos de actualización dentro de su órbita y en otras instituciones, de los cuales las entrevistadas no especifican sobre los contenidos de los mismos. Con respecto a este recurso de capacitación podríamos interrogarnos ¿cómo se da el acceso al mismo? ¿La institución y sus centros, tienen estipulado la consideración de la capacitación de su personal como algo que forma parte del trabajo del educador? ¿Se contempla horarios, se reconoce esto dentro de su tarea?

Asimismo, la dirección de programa señala que hace una década aproximadamente (año 2000) hubo un impulso en capacitar al personal de los centros en convenio y fue un impulso apoyado institucionalmente y

⁵⁴ Centro de Formación y Estudios del INAU.

generado desde la División de Convenios. Actualmente, destaca que dichas motivaciones no estarían presentes desde INAU, y que los lineamientos en esto son difusos⁵⁵.

A pesar de ello, los escasos recursos humanos no son solo una problemática de los centros de protección privados en convenio con INAU, sino que también es una problemática vivida desde el área estatal. En este sentido, la directora de división plantea que la escasez de recursos materiales y recursos humanos en los centros pertenecientes a su órbita tendría otras manifestaciones:

“En primera instancia esta es una División que tiene que tener más gente, de 200 de atención directa que pedí, más no me acuerdo cuántos técnicos, enfermeros y recreadores, me dieron 103, de los cuales de los 103... 5 estaban ya trabajando, habían ganado el concurso. Me quedan 80 y algo porque la gente sigue concursando, renunciaron, por lo tanto, tengo un déficit fácil de 150 personas, porque necesito una base de 18 [por centro], si hay complejidad...más... (...) Es un tema de presupuesto... de la División, es un tema de focalizar políticas de recursos humanos también, pero evidentemente el tiempo... el vivir en una casa es muy complejo, porque son las 24 horas... vos acá no tenés... hay paro, los chiquilines siguen viviendo... hay tormenta, tenés que ir a laburar... entendés lo que te digo?”

Estas palabras dejarían ver entre líneas no solo una carencia de recursos económicos, sino dificultades de otra índole que estarían relacionadas con el funcionamiento de los centros y los equipos de trabajo ¿por que se produce la “deserción” de quienes ingresan recientemente? ¿Acaso es un sistema al cual los educadores se les dificulta adaptarse? ¿Qué sucede a la interna de esos centros y de sus equipos de trabajo? ¿Qué sucede a la interna de los equipos cuando es un personal tan diverso con diferente formación, antigüedad y modalidades de trabajo con jóvenes y niños?

Desde la dirección de división también se explicitan dificultades que enfrenta la estructura institucional. Esto exigiría estrategias que permitiesen mejorar los espacios cotidianos de los centros, donde repercuten directamente las deficiencias del sistema, tanto en el niño y/o adolescente como en el educador que trabaja con estos:

(...)Yo había pedido, digo yo porque represento la División, (...) una mesa programática. Pienso que estas estructuras tan macros deberían tener con gente departamentales y todo los mismos problemas atravesar las miradas y las soluciones. Es mucho más fácil... y eso reproducirlo hacia abajo. Yo para tener una Sección tengo que tener recursos, todo lo que tú no me des, como salud pública, como planes de vivienda, como inclusión laboral, todo termina repercutiendo en el internado. El niño que va al dentista, que no es el caso, que va al médico y no consiguió hora para el psiquiatra, el que se tiene que fumar la crisis es el educador. Porque tu vas a salud y te dicen... ponele salud X.... “no, no hay hora hasta agosto”, bueno de ese ahora hasta agosto buscate otra alternativa, pero vos te lo fumas como educador, la crisis del chiquilín.”

En tal sentido, esta entrevistada plantea “cuidar a los que cuidan” como algo que se está solicitando a la institución para quienes desempeñan esta labor, dado las características que adquiere el trabajo en instituciones de 24 hs.

⁵⁵ Ver Anexo II.B Entrevista a Dirección de Programa de Supervisión y Evaluación de Proyectos de Tiempo Completo y Especializado.

Sumado a la escasez de recursos humanos y necesidad de repensar las estructuras existentes, la dirección de división visualiza la falta de participación a la interna del personal de la división al momento de proponer canales para que los educadores planteen sus inquietudes:

"(...) en el Proyecto Operativo Anual una de mis aspiraciones no la pude cumplir por eso tengo que decir esto en la evaluación, era que en dos oportunidades del año, a mitad del año y al final del año convocar a una Asamblea a todos los delegados de educadores, de adolescentes, de directores y de técnicos a los efectos de trabajar temas en común, de todos los lugares, y a fin de año. Uno de los temas en común que surge, son los temas de poder... se van repitiendo, no lo pude hacer, porque falló la parte adulta, que pedimos "ay no nos dejan participar, no nos dejan participar" pero cuando tenés los espacios no los sostenemos, el único que sostiene ya te digo son los adolescentes que te persiguen para tenerla."

Esta escasa participación, también se visualizaría en la capacitación de los funcionarios de esta división, lo cual es señalado escuetamente por la entrevistada y es observado en los datos que arroja la Memoria Anual de 2009 elaborada por el SIPI de INAU⁵⁶ (en relación al total de funcionarios dentro de esta división es escaso el número de funcionarios que se capacitan en instancias organizadas por la institución, como por otras organizaciones).

Dentro de los equipos de trabajo existentes en estos centros, es pertinente destacar que cuentan con Trabajadores Sociales, algo que no es común a todos los centros, en especial aquellos pertenecientes a la órbita de la división estudiada. Habría, en este sentido, escasez de Trabajadores Sociales en muchos centros, que denota la escasez institucional de recursos humanos en esta disciplina, a pesar de que al momento de las entrevistas estaba en curso un llamado a profesionales del área.

Indagando acerca del rol asignado al Trabajador Social a la interna de los equipos, se encuentra un rol que asume diferentes formatos de acuerdo a la modalidad del centro. En los centros 2 y 3 su figura esta vinculada a la coordinación, es quien interviene junto al coordinador en el vínculo con las familias de niños y adolescentes. Asimismo, es en quien se deposita la gestión de diferentes servicios y documentaciones de niños y adolescentes.

Por su parte, en el centro 1 el Trabajador Social estaría cumpliendo un rol similar, pero de manera indistinta al resto de los compañeros que conforman el equipo de trabajo, siendo un "referente" para la familia con la que trabaja. Desarrolla este rol al igual que otros miembros del equipo que poseen diferentes formaciones (psicólogos, educadores sociales, etc.). Esta indistinción es manifestada por la dirección del centro, explicitando que el lugar de la profesión a la interna del equipo no es el del Trabajador Social "clásico".

ii- Supuestos teóricos y metodológicos de abordaje

En este eje de análisis se aborda lo relacionado a la metodología de trabajo cotidiano en los centros con los niños y adolescentes atendidos, conjugándose además lo que refiere a la vinculación con las referencias familiares o cercanas.

⁵⁶ Datos extraídos de la *Memoria Anual 2009*. Noviembre 2009. SIPI. INAU

Familia

Dentro de los supuestos es necesario abordar, en primera instancia, lo que está relacionado al vínculo centro-familia. En este sentido se han encontrado en las entrevistas elementos muy interesantes y distintas visiones que demuestran que este vínculo es concebido y asumido de maneras disímiles.

Un punto interesante ahondado fue el lugar que tiene la familia en la intervención. En este sentido, el centro 2 plantea:

"(...) se hace un proceso de un tiempo, con un camino a seguir, con unos tiempos de ir empezando como de a poco. En algunas situaciones, se trabaja con la familia, la asistente social va a la casa, tiene encuentros con la familia. Pero no se trata de trabajar con la familia para generar en la familia determinadas cosas ¿no? sino que es en relación a la necesidad del chiquilín."

Por su parte otro de los centros que tiene un perfil diferente de trabajo (centro 1), concibe la vinculación con la familia de manera central:

"(...) el fuerte del trabajo es con la familia porque entendemos que, que los chiquilines lleguen acá no es responsabilidad de ellos, es algo que no está funcionando en la familia... Ahí es donde se apuntan las baterías más allá de que se trabaje con el niño."

En este sentido, el centro plantea un supuesto de trabajo que lo lleva a realizar un trabajo en contexto con los niños y su familia que no presentan otros centros, volviéndose una alternativa a lo predominante en materia de protección integral.

Este centro plantea trabajar lo familiar desde otro lugar, generando un espacio que profundiza en lo vincular, con una metodología sistémica, mediante talleres dirigidos a padres y/o quienes sean un vínculo cercano:

"También tenemos un espacio de trabajo grupal con las familias, con referentes familiares madres o padres, es quincenal, que ahí hemos ido experimentando con distintas metodologías como que bueno... hemos tratado de ver que cosas funcionan porque, en esto de las dificultades, todos sabemos que podemos entender que es lo que tenemos que hacer, pero después no lo hacemos. No pasa solo por el entender, por una cuestión racional. Hemos probado técnicas más vinculadas a lo vivencial, técnicas más vinculadas al cuerpo. Ahora estamos, con el equipo se está trabajando con una metodología más sistémica de configuraciones familiares, de constelaciones familiares (...) Trabaja justamente en lo sistémico: los lugares que se ocupan en lo familiar, el por qué y para qué, qué funciones tienen, intentando que hayan algunos movimientos."

Esta metodología es un elemento que solamente se visualizó en este centro destacándose como novedoso y que intentaría, de alguna manera, trascender y rever cuestiones más profundas de las acciones de los involucrados en las situaciones problemáticas.

No obstante, lo interesante que pueda ser estas estrategias de intervención familiar a la interna de la institución, la dirección del programa, en el que se encuentra dicho centro, señala uno de los supuestos que dejaría entrever que este tipo de estrategias en INAU están relegadas a ser minoritarias:

"Hay un par de aspectos que me parecen muy importantes en 24hs. que es una cosa muy delicada y buen porcentaje de los pasajes a 24hs. se da por orden de juez pidiendo protección para los niños, no

necesariamente identificando protección con internación, pero el INAU ha identificado protección con internación. Entonces todas las otras alternativas que tenemos de no internación o de internación, pero por ahí por muy poquito tiempo con soportes afuera, cuestan mucho hacerlo.(...) El trabajar en contexto familiar con los niños a partir de un apoyo o transferencia en recursos humanos y económicos a las familias (...) es una alternativa a la internación."

El restante centro (centro 3) señala trabajar en el afuera para cumplir el objetivo central de acompañar un proceso de autonomía de los adolescentes que están allí:

"O sea, se trabaja mucho en el afuera porque ellos están en un proceso de pre egreso, entonces hay que fortalecer el vínculo en el afuera, intrafamiliar para el reintegro, si hay posibilidades de reintegro o posibilidades de referentes externos positivos mantener ese referente externo positivo más allá de un proceso autónomo de vida independiente a futuro, pero continuar con esos referentes que son los que van a sostener a estas adolescentes cuando egresen del hogar".

Al tomar contacto con referencias existentes, el equipo se plantea como herramienta "el chequeo de vínculos" con aquellas referencias presentes en la vida actual de los adolescentes, de forma de establecer relaciones que permitan apoyar el egreso y evitar las frustraciones³⁷. Se trataría entonces de un trabajo que intenta generar redes que puedan sostener a ese sujeto una vez que la institución se retire del espacio que ha ocupado hasta el momento en sus vidas.

En los tres centros surgen herramientas en común para el trabajo con la familia del niño o adolescente: la entrevista con la familia, la visita a su hogar, el acuerdo con los referentes, con los adolescentes, el apoyo en recursos materiales, el seguimiento familiar. Sin embargo, se visualizan entre los centros diferentes énfasis en la intervención. Énfasis que en uno de ellos (centro 1) apunta directamente a una intervención con la familia en el supuesto que es allí donde se procesan los problemas que luego llevan a que el niño, mediante diferentes mecanismos llegue al dispositivo. En el centro 2, el énfasis pasa por incluir a la familia en la medida que sea necesario para el niño o adolescente presente, o en la medida que pueda establecerse el vínculo. Por su parte, el centro 3 incluye a la familia o referencias en la medida que eso contribuya a sostener el proceso de autonomía del adolescente.

Los diferentes énfasis estarían manifestando distintos puntos de vista en torno al papel que juega la familia en la vida de estos sujetos mientras se procesa la intervención, y qué sería necesario para poder resarcir el daño ocasionado, que derivó en la intervención del Estado. Todos asumen en su discurso un punto de partida en común (la perspectiva de los derechos de los niños y adolescentes), pero con supuestos que derivan en involucrar a la familia desde distintos lugares al momento de intervenir.

Acerca de este punto, también estuvieron presentes algunos elementos que los entrevistados se han cuestionado y que están relacionados con lo favorable que puede ser o no la vinculación de ese niño con su familia. En este sentido, se plantea hasta qué punto es favorable sostener la vinculación con esa madre/padre o referente cercano, cuando este sin declarar que no puede o quiere estar con el niño/adolescente, no está garantizando sus derechos.

³⁷ Ver Anexo II.A Entrevista a informante calificados de centros de protección integral de tiempo completo. Entrevista a Centro 3.

A nivel de los centros, se plantea la búsqueda de otros referentes cuando se generan estas situaciones:

"Ahí vamos trabajando todo lo que es el sanar esa relación con la madre, con el padre, que en algún momento se quebró, se distanció... Como ir buscando las formas de acercamiento y en cada caso es diferente... y también hay situaciones en las que nos ha pasado en las que no se ha podido, y la figura, esa figura se ha ido deteriorando en su salud física, psíquica, entonces ahí entramos a buscar otros referentes... Nos pasó esto en algunas situaciones y empezamos a fortalecer y alimentar mucho más lo que es la relación con la abuela o la tía..." (Centro 2)

Desde la dirección de división se reforzó la idea de buscar otras referencias y se puso sobre la mesa el cuestionamiento a las expectativas que los técnicos colocan sobre los familiares referentes, que reflejan, lo que en líneas generales, se exige socialmente del rol materno:

"Si vos tenés una madre que no puede cumplir la afectividad o alguna otra cosa, pero tenés un papá o una tía, sin desvincularlo le vas a promover... no porque sea mamá tiene que tenerlo. Por otro lado, hay que ser muy precisa y también a veces definir los cortes familiares, hay familias, que realmente son las menos, pero han sido muy destructivas, muy perversas con sus hijos, y que realmente además de una patología, hay un riesgo. Y bueno, el técnico o el equipo tiene que ser valiente... basándose en la investigación, trabajando... ejecutara, a ver si me entendés... trabajar con el Poder Judicial, trabajar con todas las alternativas posibles para enriquecer esa mirada y esa toma de decisiones de que a veces tener que definir una adopción, por ejemplo. (...) me refiero porque a veces tenés más puesta la mirada en querer en ese vínculo de mamá, y haces todo lo posible para la proximidad y bueno y a veces tenés que darte cuenta que por más que tu hagas las cosas no están dadas las condiciones. Es duro eh, pero creo que debe ser así."

Asimismo, se plantea desde el centro 2 la situación de una madre que tiene dificultades en asumir la vinculación y el cuidado de su hijo:

"En otros casos, nosotros tenemos por ejemplo en el caso de X, su madre mientras estaba en relación de pareja ha venido, después cuando rompe su relación de pareja deja de venir, y pasa un año sin venir y nosotros casi semanalmente o quincenalmente la estamos llamando. X le deja un mensaje, entonces ahí llega un momento en el que tenés que empezar a evaluar haber hasta donde es bueno seguir alimentando la idea de que pueda aparecer... porque la madre a veces pasa por la esquina. Y eso lo moviliza, es una inestabilidad muy grande, viene, aparece y después desaparece 6 meses. Entonces bueno, hay que ver, llega un momento en el que hay que ver (...) se ha encontrado con la psicóloga la madre también, le hemos dado la posibilidad a la madre, fue una vez después de un año y medio de insistir, pero bueno llega un momento en el que decís: ¿Qué es lo más sano hoy para X? ¿Empezar a hacer un duelo de esto, empezar a poderse enojar o seguir insistiendo en llamar a la madre que venga un día y desaparezca un año? Viste, es como muy delicado."

Esta apreciación deja planteada la gran complejidad de las problemáticas vividas en estos espacios, en las cuales entran en juego fuertemente las subjetividades de estos niños y adolescentes y de sus familias ¿cómo trabajar este proceso, cómo se reflexiona desde el cotidiano de las prácticas estas situaciones? ¿Cómo continuar trabajando con esos sujetos involucrados de manera de procurar subsanar las dificultades vividas antes y durante la intervención? ¿Hasta donde se reflexiona este cuestionamiento en estos espacios de práctica, donde se ponen en juego procesos de vida? ¿Qué se hizo para revertir la situación antes de llegar a realizar los "cortes familiares" que planteaba la directora de división?

Si bien hay situaciones en las cuales los referentes familiares o cercanos no podrían garantizar aspectos esenciales que hacen a los derechos de ese niño o adolescente, muchas veces la familia, desde estos espacios de práctica se ve desaprobada en su modo de vida. Así, desde la dirección de programa se cuestiona los pasos previos a definir el corte del vínculo entre el niño y su familia:

"La protección es visto como algo bueno, como algo benévolo y por tanto separa al niño de una familia tan espantosa, tan terrible, tan mala, que tanto mal le hace esta familia al niño casi es un universal. Lo que no quiere decir que en algunos casos no sea así, literalmente así. Pero no es un recetario, esto es justamente una perspectiva desde la cual mirar los contextos tan disímiles que tenemos delante y hay que ser críticos y muy tolerantes con lo que no comprendemos. Antes de encasillarlo. Vamos a ver que lesiona esa situación "bueno al niño lo separamos de la familia" pero ¿por qué? ¿Qué hicimos para que esto no anduviera? ¿Qué pasó con su referente mamá, mamá, tía, abuelo?... ¿cómo esta persona adulta no esta ejerciendo los lugares de cuidado que a esta edad el niño esta mostrando como imprescindibles? ¿Qué otras cosas podemos hacer nosotros que se complementen lo que esa referente no esta haciendo o no quiere hacer o le parece que no es necesario hacer, porque ahí se juegan muchas cosas de lo cultural: cuando no son vistas como necesarias."

Sin duda, quedan en estas palabras una serie de interrogantes que son de sumo aporte poder reflexionar y que a nivel institucional no han sido un tema abordado. Mientras que en la dirección de programa se plantea dificultades para poder establecer estrategias que eviten la internación y que impliquen el protagonismo de la familia, desde la dirección de división se plantean alternativas que continúan pensando diferentes mecanismos posteriores a la separación del niño de su familia. Es decir, desde el programa se trataría de pensar en estrategias previas para evitar la institucionalización del niño, mientras que en la dirección de división se plantean propuestas alternativas⁵⁸ una vez definida (ya sea transitoria o de manera más permanente) la separación del niño o adolescente de su ámbito familiar. Asimismo, la dirección de división hace hincapié en la necesidad de mejorar el diálogo en los pasajes a adopción, lo cual parecería ser un tema que plantea dificultades a esta área.

De este modo, se visualiza en las direcciones estrategias diferentes en la búsqueda de generar mejores respuestas al internado clásico que ha sostenido la institución en su historia, desde lo que fue el Consejo del Niño hasta el presente. También el acento en diferentes estrategias, deja entrever el posicionamiento, en especial, el lugar desde donde se concibe a la familia en la estrategia de intervención.

El proyecto individual

Este es otro punto en el cual se pudo indagar y donde se visualizaron algunos aspectos a destacar. Uno de esos aspectos es la determinación del proyecto individual de cada niño o adolescente como relevante, cuestión que desde el INAU se ha expresado en la producción de un manual de procedimientos. Tal como lo menciona la directora del programa, este proceso de producción se inicio en 1999 con la intención de elaborar un manual que diera, en el proceso de intervención, garantías al niño y al adolescente y su familia y que contuviera los lineamientos de la Convención. Asimismo, se elaboró (a partir de los registros de algunas organizaciones civiles) lo que se conformaría en una pauta de atención individual para cada niño/adolescente, que pudiese ser conocida y evaluada tanto por el equipo de trabajo del centro como por el niño y su familia y que fue el logro de la labor de un grupo de supervisores de la División Convenios hace algunos años, del cual formaba parte la entrevistada. Finalmente, en 2008 tras un largo proceso, el manual de procedimiento fue aprobado por el INAU para su funcionamiento general.

⁵⁸ Ver Anexo II.B Entrevista a dirección de División de Protección Integral de Tiempo Completo. Aquí se menciona, como alternativas a la internación, las modalidades de Unidades Familiares y Familias Transitorias, creadas recientemente.

Estos documentos intentarían establecer horizontes que trasciendan la cotidianidad más próxima al niño o adolescente. es decir objetivos trazados que apunten más allá de las condiciones materiales y objetivas, llegando a abordar el modo en que ese niño o adolescente transita por los espacios institucionales y el lugar que tiene la familia en ese vínculo con la institución. En este sentido, señala la directora del programa:

“Entendiendo por eso que cada niño que entra esta separado por alguna razón y hay que pensar qué hacemos y no esperar que tenga... yo que sé, le damos de comer, lo mandamos a la escuela, lo tenemos bonito, pero todo el resto de lo que son las habilidades sociales, los vínculos familiares, comunitarios no se consideraba hasta que el chico egresaba del INAU. Era una lógica donde el niño se separaba de la familia y quedaba en el INAU, en el INAME en ese momento, haciéndose cargo de él como un sustituto familiar, institucional. Un poco para ir rompiendo con eso utilizamos un instrumento de registro que le llamamos la “pauta de atención individual”

En lo que refiere a las líneas teóricas y metodológicas que manejan los centros insertos en el programa, la entrevistada plantea que:

“El lineamiento es solo en función del principio de Convención y Código (CNA). (...) Más bien dejamos que las profesiones se desarrollen libremente bajo las líneas teóricas que les parezcan más adecuadas, siempre y cuando respeten estos principios.”

Según lo manifestado, las prácticas desarrolladas por los centros podrían asumir diversos formatos, se desarrollarían distintas modalidades de trabajo con los niños y adolescentes, teniendo presente el respeto de los principios de la Convención y CNA.

Por otra parte, si observamos las formas que adquiere el trabajo cotidiano, en los centros estudiados se trabaja con educadores referentes de cada niño o adolescente, rol que se desempeña de acuerdo a criterios que cada centro maneja. En los mismos, el educador referente es parte del abordaje y pieza fundamental del cotidiano con niños y adolescentes, aunque en el centro 1 esa referencia cobra aún una mayor relevancia y centralidad, ya que no solo es referente del niño, sino que trabaja con este y su familia, más precisamente con las referencias familiares. De esta forma, este abordaje se expresa en la estrategia de atención que esta dirigida al niño y su familia, entendiéndolo desde una visión integral, es así que la pauta manejada se denomina Pauta de Atención Integral (PAI).

No obstante, el centro 3 se plantea como central trabajar con los educadores referentes en esos elementos que la dirección de programa destacaba: las diferentes habilidades y formaciones que permitan una mejor inserción laboral así como otras herramientas para la vida independiente:

“Nosotros trabajamos en una metodología participativa en pro (...) de un proceso de autogestión, que ellos aprendan a construir sus habilidades, a reforzar las potencialidades que tienen que enfocar, focalizando en los estudios, esos talleres en los que ellos estudian para que a futuro ¿no? capacitaciones laborales también con el departamento de laboral y bueno acá también con la negociación permanente y lo que tiene que ver con acuerdos educativos.”

El acuerdo se presenta también como un elemento central con el cual trabajar el proyecto individual de cada adolescente, aparece también la participación y la negociación como formas de ir generando y perfilando cada uno de las proyecciones, tanto educativas, recreativas como aquellas que hacen directamente a modos de

convivir y compartir el espacio cotidiano. La duda que surge ante esta valoración es la real solidez que pueden imprimir los jóvenes de 18 años para manejarse por sí solos y muchas veces sustentarse económicamente.

Con respecto al acuerdo como instrumento de trabajo con el niño/adolescente y su familia es un elemento utilizado por los tres centros entrevistados. Se entiende como un documento elaborado con aportes del niño, su familia y el/los técnico/s que trabajan desde el centro. Según plantean, sería un documento revisado periódicamente y reestructurado de acuerdo al devenir de las situaciones.

Participación y vida cotidiana

Uno de los puntos más destacados en este eje es: ¿cómo se piensa la opinión y la participación del niño y el adolescente en lo que respecta a decisiones que afectan su educación, recreación, su vida cotidiana y aspectos más personales?

En este sentido desde los espacios directivos se han destacado diferentes aspectos. Por un lado, la directora de división destaca dentro de su orbita la generación de espacios de participación a nivel de los centros. Se trata de un proyecto que se inicia en el año 2006 desde su dirección y que tiene como protagonista la participación de adolescentes que son elegidos como delegados de cada centro. Esta metodología ha generado encuentros quincenales de discusión acerca de los temas de interés planteados por los protagonistas⁵⁹:

"(...) la idea también de este espacio es que ellos tengan voz, que aprendan a discutir en el marco del respeto y la tolerancia, y a pensar con otros."

Ambas direcciones reconocen que ha habido algunos cambios en cuanto a la participación de los niños y adolescentes en decisiones sobre su vida cotidiana, pero que esto depende de quienes se encuentren a cargo del centro y de los equipos de trabajo correspondientes. Sin embargo, la dirección de programa va más allá y expresa que, a nivel general, existen cuestiones más profundas que no se han modificado, y cuya posibilidad de transformación exige una postura comprometida desde la institución para que esa participación se logre:

"El tema que haya espacios de participación para los adolescentes, que la salud piense que debe ser una obligación, que haya espacios especiales para adolescentes me parece fantástico, son avances y hay que visualizarlos como buenos pasos. Pero el camino es todavía largo y requiere de mucha firmeza, mucha convicción. No estamos jugando a quedar bien, no estamos jugando a quedar bien."

Con respecto a la participación y la voz de los adolescentes y niños en los proyectos, se entiende que ha habido avances, en respetar sus preferencias, cuestiones mencionadas que parecen simples, que en el pasado era desconsideradas o muy homogeneizadas, han ido cambiando. Sin embargo, se han generado espacios en lo que niños y adolescentes reclaman cuestiones a rever sobre sus derechos.

⁵⁹ Según nos plantea la directora de división, el adolescente para ser elegido como delegado de su centro, debe reunir una serie de cualidades tales como: buena conducta, estudiar, ser responsable. Ver Anexo II.B Entrevista a directora División de Protección Integral de Tiempo Completo.

Habría una apertura hacia un mayor protagonismo de los jóvenes y niños, aunque es un proceso que se ha iniciado hace relativamente pocos años y que debe continuar generando mayores espacios para que esto se acentúe. Se han dado algunos pasos, pero dista de una participación más activa. En los ámbitos de práctica, ninguno de los centros, por el contrario, ha valorado que existen carencias en este sentido.

En los tres casos estudiados se ha señalado que ha habido espacios establecidos para que los niños y adolescentes expresen sus opiniones. En este sentido, la asamblea ha sido una modalidad utilizada para discutir cuestiones del cotidiano, aunque en ninguno de los centros se encuentra funcionando actualmente. Según mencionan, se debe a los tiempos que se manejan en instrumentar las demandas, los cuales muchas veces son puntuales y requieren de mecanismos menos estructurados como lo es una charla con el niño o el adolescente, una conversación con el grupo en la merienda o el almuerzo. La asamblea sería un instrumento utilizado en aquellos momentos en los cuales los conflictos cotidianos emergen, de tal forma, que se plantea la necesidad de ese espacio colectivamente por parte de los propios niños o educadores.

El centro 3 señala fuertemente la participación como uno de los ejes de trabajo, donde el equipo explicita que basa su metodología en la participación y la negociación con el adolescente:

“Hay una intencionalidad educativa en el discurso nuestro de todo el equipo. hay un porque de las cosas también que se construye en un proceso negociado de estadia acá, porque también en el proyecto general existe un contrato de permanencia en esta casa. Hay unas pautas, para ser y estar en el hogar hay que cumplir ciertas pautas: de respeto a los adultos, de no robar, de no consumo, de no tomar alcohol, todas esas cuestiones se hablan un poco en el contrato (...) ellos tienen un espacio de reunión de jóvenes quincenal donde ellos aportan sus intereses, cambios en normativas del hogar, tienen que sostener también sus propuestas. Es una participación activa y se negocian permanentemente cambios y procesos individuales. Hay una devolución de procesos individuales en base a las reuniones que tenemos nosotros quincenales (...) En lo que tiene que ver con jóvenes se trabaja caso a caso los procesos, y la evaluación también se hace en la reunión de jóvenes, de la posición nuestra a nivel de equipo de los procesos individuales.”

Se puede percibir en este proyecto una idea muy clara de cómo abordar la dinámica cotidiana y de establecer como eje la autonomía y la participación, sin embargo durante la entrevista se observó⁶⁰ personalmente una situación en la que lo mencionado parecía volverse algo rígido frente a las ideas que son citadas en el anterior párrafo.

En lo que refiere a la participación en diferentes instancias educativas como recreativas, los centros señalan que la elección de los mismos se efectúa por los intereses personales de cada adolescente y niño, que también se relacionan con aspectos de salud, por ejemplo el concurrir a actividades deportivas. Esta elección también estaría limitada de acuerdo a las posibilidades que presenta cada uno de los centro, ya sean económicas como de establecer redes que permitan el acceso a diversos recursos. En este sentido, se identifican en los discursos dos intencionalidades con respecto a la promoción de actividades individuales. Una de ellas, invoca a la intencionalidad de establecer actividades para los niños y adolescentes por fuera de los recursos que dispone la propia institución, buscando la integración a otros espacios que no dependan de INAU directamente y

⁶⁰ Ver Anexo II.A Entrevista a informantes calificados de centros protección integral de tiempo completo. Entrevista Centro 3. Pág. 126.

tratando de promover actividades propias de cada niño o adolescente que potencien sus gustos, preferencias, inclinaciones artísticas, etc. Esto se subraya con más énfasis en el centro 3, el cual depende directamente del INAU:

“Mira, uno de los objetivos del área educativa es que circulen por diferentes espacios y que no sea todo “inanesco” INAU (...) De ampliar los niveles de circulación social (...) Que ellos aprendan a manejarse en otros espacios y que interactúen con otros jóvenes que vienen de otros lados, no solo de INAU. Ese es uno de los primeros objetivos que tiene que ver con lo educativo, hay muchos chiquilines que lo viven de diferentes formas el estar en INAU.”

Como lo plantea la cita, existen recursos proporcionados por la propia institución, los cuales reciben algunos cuestionamientos desde los centros. Un ejemplo, es la escasez de propuestas recreativas que se manejan desde el área de Recreación de INAU señalando algunas de las limitaciones presentes:

“Va, con recreación de INAU hacemos salidas aunque no hay mucha cosa, esta restringido a muy poca cosa.(...) no hay mucha cosa, hay cine, el parque Rodó, el zoológico, el parque Lecocq y cuando hay algún evento... pero de los cines nos llaman y nos dicen “Hay entradas para el cine -¿cuándo? -El martes a las 4 de la tarde. - ¿Cuántas son?- 3. -No, no están los gurises. No es la mejor hora para ir, están en la escuela.(...) Hay un chiquilin para llevar con esa edad, digo. Entonces hay que pensar algo para el fin de semana o para vacaciones.”

En cuanto a los recursos educativos, hay quienes dejan divisar diferentes posiciones a la interna de la institución, entendiendo que existen recursos educativos que posee INAU que no deberían estar gestionados por la institución, sino que tendrían que estar mayormente insertos en la comunidad, e incluir la participación de la población que se encuentra institucionalizada con otros que no forman parte, como sucede con cualquier otro servicio educativo:

“(...) el manejo social es mucho más positivo si se hace a nivel comunitario que si se hace internamente a la interna de la institución porque bordea la idea de una institución total.”

Proceso de ingreso

Otro punto a abordar en este eje es el proceso de ingreso al centro. A este respecto, la dirección de división plantea que se está intentando en su órbita imprimir otro modo de abordaje al ingreso y al pasaje del niño por el sistema institucional.

El proceso de ingreso del niño o adolescente fue un punto discutido desde la generalidad de los entrevistados, en el que se han manifestado carencias en el sistema institucional en cuanto a sus mecanismos.

Por un lado, los entrevistados destacan la idea de ingreso como proceso, la instancia de ingreso plantea ciertos pasos a ser desplegados: rever informes previos sobre la situación a ingresar, visitas al anterior centro o a la familia del niño o adolescente, entrevistas con el niño o adolescente, y posterior evaluación de la situación por el equipo de trabajo. No obstante, los entrevistados concuerdan que estos pasos que conforman el ingreso de un niño u adolescente son relegados cuando el sistema de protección demanda vacantes. En el caso del centro 3, se señala que existen ocasiones en las cuales la institución “quiebra” ese proceso que se propone desde el centro:

“Si, igualmente somos parte de una institución y ser parte de una institución implica que a veces estas sometido a ciertas decisiones jerárquicas que te impiden sostener rigurosamente el proyecto ¿qué quiero decir con esto? Términos tales como “este guri hay que sacarlo de tal lado porque no queda otra” eso te quiebra lo que es el proceso pensado para que cumpla y bueno generalmente cuando eso ocurre el guri falla también.”

En este centro en particular existe una idea muy acabada del perfil de adolescente que se espera al ingreso, existiendo ciertos prerrequisitos que deberían estar presentes, de modo que la propuesta que realizan permita a ese joven un proceso que contribuya a su autonomía:

“(…) hay otro tipo de requisitos que son más difíciles de sostener que tienen que ver con las cuestiones más internas del chiquilin ¿no? Un chiquilin que no tenga capacidad de insight un buen rapport, difícilmente pueda sostener un tipo de proyecto como este. Donde existe si, claramente, un encuadre que lo determina en su cotidiano para prepararse para el afuera, donde la palabra es un instrumento hasta a veces muy usado para lo que es el ritmo de un adolescente. Entonces esa palabra, especialmente, tiene que ir en un ida y vuelta con el chiquilin. Sino hay buen rapport difícilmente puedas establecer vínculo.”

Parecería delinearse un perfil que además de estar muy definido, sería bastante exigente. Es posible que estos contenidos estuviesen describiendo un perfil de adolescente que ha logrado generar mecanismos de superación ante las situaciones vitales que ha atravesado y que posee cierta madurez para enfrentar su situación. Este proyecto se plantea objetivos ambiciosos, que lo son aún más cuando los tiempos que el centro se propone intervenir son de año, año y medio como máximo.

Por su parte, la dirección de la División reconoce varias de las limitaciones y deficiencias del sistema que señalaba con anterioridad el centro 3, subrayando la necesidad de considerar los tiempos que demanda un proceso de intervención con niños y/o adolescentes en situaciones como las mencionadas en el anterior eje de análisis:

“Nosotros como Directores de División por lo que hemos peleado (...) son los internados, sean realmente muy significativos en la vida del chiquilin porque entran muy golpeados, pero que además sean unidades técnicamente y humanamente posibles habilitadores del proceso. Entonces, ¿qué significa? que cuando entra un chiquilin, debemos garantizarle el debido proceso, si se fuga, esperarlo, no trabajar a cama caliente: si tú te vas y como no tengo ingresos te pongo a vos. Entonces, nosotros tenemos que tener unidades que comuniquen que ese ser es significativo, es singular y que necesita un proceso, un tiempo. Es una lucha muy grande porque son los oficiales y no podemos posponer los ingresos. Pero ¿qué pasa?, como hay mucha demanda de ingreso, en el proceso de intervención, en el proceso de vida, de convivencia, las rutas de salida no están acettadas todavía porque vos en tres meses o en unas semanas no podés preparar a un individuo que decae. Sobre todo cuando tú ahorras (es un término horrible, de peso) pero como de la familia...”

Quedan expresadas en este párrafo diversas deficiencias y carencias de un sistema que parecería saturarse. Una de las tantas manifestaciones expresadas de estas carencias se traduce en la falta de intervención en el afuera del establecimiento, es decir en la intervención familiar. Otra carencia estaría presente en el momento de ingreso de ingreso y egreso, y las posibilidades que se brindan para garantizar ese proceso. A nivel más global las carencias se traducen en que los procedimientos se vean jaqueados por una estructura que no puede dar respuesta a la complejidad de situaciones que se presentan.

La pregunta es ¿cómo logra transmitirse la idea de *ser significativo frente* a estas condicionantes? Esto se vuelve más incierto cuando desde la otra dirección entrevistada (dirección del programa) son reconocidas

estas dificultades a nivel general en el dispositivo del CED⁶¹, del cual plantea que, tanto la estructura como el mecanismo adoptado, no resulta ser “garantista” porque contempla distintas situaciones en un espacio físico limitado, con personal poco capacitado y donde se conjugan niños y adolescentes con diversas dificultades de forma poco discriminada⁶².

En sentido cabe interrogarse ¿A qué apuesta la institución? ¿Realmente esta apostando a cumplir y restablecer derechos vulnerados o a cubrir algunos de los requisitos que demandaría formalmente un sistema que intenta basarse en la protección de derechos?

Proceso de egreso

En esta instancia cada centro le imprime un matiz particular, de acuerdo al perfil definido. En el centro 1, donde la familia es el foco de la intervención se plantea:

“El tema del egreso depende de la situación familiar, el egreso del niño es el egreso de la familia o sea que esa familia pueda asumir el cuidado, las necesidades afectivas, materiales básicas... (...) Es eso, que no corra riesgos, que la familia quiera estar, que el niño quiera estar con la familia, que quiera compartir tiempos, que la familia esté dispuesta. Es progresivo, lo vamos midiendo en cada situación en función de lo que plantea el niño y la familia.”

Asimismo, plantean que no siempre las situaciones tienen ese desenlace, sino que a ha habido situaciones en que las condiciones no se han generado, y se ha decidido, sin embargo, el pasaje a otra institución con un perfil de permanencia.

Cuando el egreso del niño o adolescente sucede antes de la mayoría de edad y se produce el retorno a su familia u otra referencia, los centros tienen previsto, de ser necesario, apoyos materiales en alimentos, indumentaria (vestimenta, muebles, etc.) a través de DASE (Departamento de Apoyo Socio Económico de INAU), así también sucede con aquellos adolescentes que egresan a la vida independiente y el equipo identifica que requieren de alguno de estos apoyos.

En el centro 3, donde el proceso de egreso es valorado desde un lugar más personal del adolescente, se considera que el egreso se inicia en el momento que comienza el proceso de ingreso:

“(...) como hablamos de proceso, la construcción del egreso de los chiquilines es desde el primer día de la llegada a la casa y te diría desde la entrevista inicial. Es un proceso, no tiene fecha, pero si es un compromiso a su tiempo de vida, que es corto del tiempo de atención de INAU. Entonces hay que comprometerse con su proyecto, ellos se apropian de su propio proceso. Nos pasa por negociar las cosas, por cuanto tiempo le vamos a tener acá ¿sí? pero tampoco es un aguantadero.”

En los centros estudiados se destaca que el egreso no es automático al cumplir los 18 años. Previamente, hecha una evaluación de la situación y de no presentarse la posibilidad de convivencia con referencias adultas, INAU tiene como estrategia el pago de pensiones como apoyatura a esos adolescentes que egresan, el

⁶¹ Centro de Estudios y Derivación. Este centro tiene como función efectuar el ingreso mediante una internación transitoria, entre otros, de aquellos que han sido derivados a través de juez a la institución

⁶² Ver Anexo II.B Entrevista a la dirección del Programa de Supervisión y Evaluación de Proyectos de Tiempo Completo y Especializado.

hogar puede solicitar una prórroga, a través de la cual, el apoyo puede extenderse de ser necesario por dos años.

Sin embargo, un elemento interesante que coloca el centro 2 es el cuestionamiento a la preparación de ese adolescente para una vida independiente:

"Pero si eso se empieza a trabajar bastante antes. Tienen que estudiar, o hacer algo, cuesta, a veces se enojan (...) porque no es como una opción tan libre (...) Es uno de los temas más grandes que tenemos el tema del egreso. Hay un tema de maduración de los gurises y que esta en que vos no la podés generar e inventamos de que a ciertas edades... a gestionar mucho la autonomía "bueno vamos a empezar vos te vas a cocinar, símate a la cocina", generas eso, pero madurativamente, claro los gurises no lo tienen, se van y se tienen que encargar de casi (...) todo y solos"

Sin embargo, se expresa que los egresos no son siempre sinónimos de procesos positivos y que se trata de que sean lo más adecuado a la necesidad del sujeto, pero plantean que la realidad institucional muchas veces no considera esa necesidad:

"(...) es una idea que esta dentro de este proyecto es que cuando un gurí esta acá dentro del proyecto y no perfila no es simplemente un traslado, sino lo que siempre hacemos y rigurosamente sostenemos es buscar ese pasaje que realmente piense en el chiquilín y no en nosotros. (...) A nivel institucional cuando un gurí no funciona lo sacamos para otro lado. Chau, la cuestión es sacarlo"

Desde la dirección de división se reconocen deficiencias en este proceso, manifestando que las limitantes del egreso están dadas, principalmente por los escasos recursos existentes, y las limitadas propuestas que surgen, en parte como consecuencia de ese hecho:

"Yo creo que las grandes complejidades y tan pocos recursos por ahora, hay que pensar en salidas cooperativas, me parece... La ventaja de la convivencia te da hacer acuerdos, no definitivos... transitorios, por ejemplo."

Esta idea que deja planteada como una estrategia posible al momento del egreso supondría indagar un poco más en la realidad de estos jóvenes al momento de egresar. ¿Cuán preparados están por conformar una propuesta colectiva de este tipo? Entendiendo que el sistema cooperativo promueve valores como la solidaridad, la ayuda mutua, la equidad, entre otros, pero que también en nuestro país ha tenido que enfrentar grandes luchas para lograr algunos de sus objetivos, situaciones para las cuales no todos están preparados y dispuestos. Igualmente puede ser una opción válida en la cual profundizar, no solamente a través de la proyección y apoyos institucionales, sino también en la articulación y coordinación con otros actores que trascienden al INAU como pueden ser el MIDES, Instituto de la Juventud (INJU), Ministerio de Trabajo (MTSS) y otros actores que puedan contribuir en la propuesta.

Otras de las interrogantes que se plantean al indagar en el discurso de algunos de los entrevistados es ¿Cuán preparados están para enfrentar el mundo independientemente cuando la mayoría de los jóvenes presentes intentan superar problemáticas personales y no han logrado, la mayoría, finalizar instancias educativas⁶³ que

⁶³ Ver Anexo II.A Entrevista a informantes calificados de centros de protección integral de tiempo completo. Entrevista a Centro 3. En esta se señalarán cuáles serían las instancias educativas en las que participan.

permitan posibilidades fuera del marco institucional de INAU?. ¿No se le esta exigiendo a estos jóvenes cosas, tal como se presenta la situación actual, que a otros jóvenes de su edad no se les demanda?

Evaluación

En relación a este punto pudimos observar que existen algunos mecanismos que se estarían conformando para una evaluación del desempeño de cada centro, aunque tal labor presenta algunas carencias que son mencionadas.

Con respecto a los mecanismos de evaluación se señala de parte de la dirección del programa:

“Tenemos criterios de calidad definidos por los principios que están en el Código, en la Convención, pero están más detallados en los perfiles. Cada servicio tiene un perfil de atención. El perfil de atención implica la finalidad que debe perseguir ese perfil (...). Hay una línea base que los proyectos tienen que cumplir, arriba de eso todo lo que quieran... (...) El proceso de supervisión tiene al menos una visita al mes al centro, además de lo que pueda trabajar con la documentación que le parezca pertinente, partir de esa documentación son las propuestas de atención, una evaluación por grupo aleatorio: tu entras a la casa y decís “bueno vamos a ver 3 o 4 propuestas de atención”, le das una miradita, como metodología de acercamiento a la propuesta.”

En estas líneas queda expresado que la evaluación se vincula directamente con el perfil que tiene cada centro, de acuerdo a ella se observarían si las finalidades propuestas se plasman en el proceso. Aunque la supervisión al centro pueda ser con una frecuencia de una vez al mes, lo cual parecería bastante alejado de la cotidianidad.

En ambas direcciones no se explicita la existencia de instancias de devolución al centro, ya sea de los espacios de supervisión, como de la evaluación de los proyectos redactados por los centros anualmente.

En este sentido, esta dirección señala que uno de los desafíos presentes es diseñar una evaluación que permita mayores elementos a nivel financiero, a nivel de modalidades que se adecuen a los cambios para generar mayor “transparencia” y ver que impactos han generado estas prácticas en la población destinataria y poder repensar, de manera que se acompañen a los cambios procesados en nuestra sociedad.

Es necesario mencionar en este punto que uno de estos centros⁶⁴ se encuentra actualmente realizando una sistematización de su práctica, no solo a nivel del equipo, sino también integrando la visión de los destinatarios que participan y han participado en el dispositivo: niños, adolescentes y sus familias. Esta instancia de sistematización, cabe señalar, fue promovida por el propio centro para evaluar su metodología y generar insumos para enriquecer su práctica.

La pregunta que surge es ¿Cómo se tiene pleno conocimiento de que las practicas que se desarrollan en estos centros, son coherentes con los principios de la Convención? ¿Cómo indagar que estas respeten realmente los principios señalados cuando la supervisión al centro puede ser una visita al mes?

⁶⁴ Centro f. Sistematización de la práctica 2002-2009

iii- Impacto de nuevas doctrinas en las prácticas institucionales

A través de las entrevistas realizadas es posible analizar una percepción bastante homogénea entre estos tres centros en cuanto a la incidencia del CNA. Tanto desde las direcciones, como desde los centros se expresa que este ha generado un *sostén, una base* o aquello que da *sentido o direccionalidad* al trabajo que se ha iniciado desde la aprobación de la Convención. Surge la duda si es una visión compartida por otros centros de protección de tiempo completo, es decir si en otros espacios el CNA ha servido para generar una base que permita garantizar derechos. También queda la interrogante, más allá de lo que se pudo profundizar en las instancias de entrevistas realizadas y de las limitaciones de este estudio, si estas prácticas efectivamente se ven permeadas por tal perspectiva y si a la interna de los equipos de trabajo de los centros esta percepción es compartida por todos sus miembros⁶⁵.

Quienes están en la dirección de la división y programa, tienen una perspectiva que trasciende la realidad de estos tres centros y subrayan que muchas veces las prácticas distan de una perspectiva de derechos, aunque los discursos estén en consonancia con la misma. La generación de nuevas prácticas, expresan, no es una tarea sencilla, más bien de gran complejidad donde se entrelazarían variados factores:

"(...) Viste que hacer carne los paradigmas cuesta mucho, de la situación irregular pasar a la situación de protección integral, todavía se arrastran prácticas de la situación irregular, no te voy a mentir. Creo que a la gente hay que trabajarle... cuando uno quiere cambiar prácticas o hacer cambios en las cosas, no solo hay que pensar con el chiquilín, hay que pensar con el grande."

El planteo de *"pensar con el grande"* no es un planteo menor, más cuando la palabra del niño esta relegada en espacios institucionales en los que la doctrina de la situación irregular continua impregnando las prácticas.

Al decir de la directora de programa, se necesita que esta perspectiva sea sentida por todos, para que a partir de allí pueda realmente ejercerse una práctica acorde:

"La perspectiva de derechos tiene mucho de utópica, no esta permeada en la sociedad... cuesta mucho, por tanto no se ve que sea razonable que los chiquilines opinen y que su opinión deba tener peso en el hogar, y el que la opinión valga y sea tenida en cuenta parece como "naif" plantearlo. Contra esa idea es que trabajamos nosotros. (...)"

Además de esto agrega que las propias disciplinas y los técnicos implicados muchas veces carecen de una formación en derechos, lo que de cierta forma, limita llevar adelante una práctica en consonancia, ya que la formación o capacitación que poseen suele ser en un plano "discursivo".

"(...) yo creo que la capacitación, la formación desde el punto de vista de la experiencia de las personas que están formándose en psicología, en servicio social, en las áreas que van a intervenir en centros de protección, tanto de tiempo parcial como de tiempo completo, deberían cruzarse con una experiencia y deberían cruzarse con una experiencia crítica sobre la aplicación de los principios del Código como forma de ejercicio, como forma de saber (...) Eso me parece que es un debe que nosotros los que trabajamos a nivel de gestión tenemos que tener mucho más presente que cada vez que tomamos una decisión estamos afectando derechos... lesionando derechos muchas veces y eso es muy importante tenerlo presente."

⁶⁵ Cabe señalar que las entrevistas realizadas a los centros fueron efectuadas a los Directores, Trabajadores Sociales y en dos de ellos a educadores, (estos últimos en forma conjunta con otros miembros del equipo). Ver Anexo I *Profundización metodológica*.

Por tanto, se entiende que sería un deber realizar una capacitación, desde la propia institución, orientada hacia la práctica concreta, que implique una visión crítica ante el trabajo cotidiano de los centros y tienda a revisar las acciones en referencia a los lineamientos del CNA.

Desde la dirección de división se reconocen estas problemáticas, pero se tendría una visión más optimista ante la situación actual en cuanto a los procesos de reflexión generados hasta el momento. Según expresa, esa reflexión ha desembocado en algunos productos que generarían modificaciones a la interna de esta división:

"(...) en esta División hicimos (...) un informe más bien de reflexión, de que pedíamos que las áreas técnicas resignificaran la intervención profesional en este nuevo escenario de tanta complejidad. (...) Entonces para eso necesitábamos un ejercicio de análisis, que lo estamos recién emitiendo. Eso implica que las áreas se desnudan, discutamos nuevamente cuál es el objeto de intervención, cuál es el sujeto, y bueno ver con qué vamos y cómo vamos. La complejidad requiere interdisciplinaridad, entonces vos en la interdisciplinaridad (...) Y es un ejercicio que trasciende el equipo, trasciende como mirás el mundo y trasciende como mirás al otro que tenés enfrente, en esta relación de poder, porque hay una relación de poder. Eso está escrito, está aprobado, y empiezan las áreas ahora."

Esta reflexión que se presenta intentaría rediscutir cuestiones teóricas básicas que estarían por detrás de la intervención cotidiana y que afectan dicha práctica. Asimismo, explicita la incidencia que tiene en la interna de la dinámica cotidiana las relaciones de poder que se generan entre quienes tienen las funciones de cuidado en los centros y entre estos y los niños y adolescentes.

De alguna manera, se deja planteado que desde la división hay inquietud por cambios que en la práctica se chocan con limitaciones de todo tipo: de recursos materiales y humanos, de capacitación, que han sido esbozados en el primer eje de análisis en este capítulo. Además de estas limitantes, la entrevistada señala que el propio INAU se encuentra con limitantes más macro que lo trascienden como institución:

"Hay cosas que los mandos medios, que yo no las puedo hacer, puedo sugerirlas. Me parece que el INAU que empezó a caminar desde ese lugar tiene que estar mucho mejor posicionado como órgano rector de las políticas sociales, mucho más posicionado. Creo que tiene que exigir a nivel Ministerial una articulación más dura en (...) la... corresponsabilidad. El INAU no puede recibir toda la responsabilidad de lo que otros no pueden hacer. Creo que tiene que salir a decir muy claramente con qué podemos..."

Esta entrevistada considera que INAU debería, para superar algunas de sus limitantes, reclamar el lugar que le corresponde: ser el rector en políticas sociales de infancia, pero no asumir las problemáticas que corresponden a otros ámbitos, como son el acceso a los servicios de salud, de educación, de vivienda, etc. El actual desempeño frente a las problemáticas que se presentan es una responsabilidad que también reside en el afuera de la institución, y en las decisiones políticas que se toman y que afectan su labor ante la situación de niños y adolescentes y sus familias.

Esto deja de manifiesto que lograr un cambio no dependería solamente de modificar las estructuras de INAU, sino de un aparato estatal y de decisiones políticas que avalen cambios, que dediquen recursos para que los mismos puedan articularse en conjunción con otras áreas del Estado.

En lo que respecta a los desafíos a futuro, la dirección de programa plantea que los mismos estarían en diversificar las modalidades existentes dentro del programa, habiendo un debe en el diseño de propuestas diferentes al internado:

“Convenios tendría que desarrollar y fomentar otras formas de atención que no sean los internados, pero con la lógica de la protección de 24hs. que los tiene que desarrollar (...)

Esto plantearía como asunto pendiente desarrollar propuestas que apunten a generar otros mecanismos de atención. Asimismo, evidenciaría la carencia en las propuestas existentes para dar respuestas ante la diversidad de situaciones que se presentan cotidianamente en los dispositivos de protección integral de tiempo completo. En este sentido, desde la dirección del centro I se explicita que ha habido dificultades en defender su propuesta, que significa de alguna manera, una ruptura con la estructura del internado convencional y un acercamiento a cimentar una intervención que defienda el lineamiento que procura la Convención en cuanto a la internación por el menor tiempo posible y a la separación de la familia en los casos que se vuelve el último recurso para garantizar derechos:

“Si, justamente creemos que justamente ese es el marco. Por suerte la Convención y el nuevo Código han sido de lo que también nos hemos agarrado en momentos en que hemos tenido “encontronazos” con INAU por... no desde nuestra supervisión, porque avala este formato de trabajo, pero de alguna forma es una de las únicas instituciones que aborda lo familiar y que este... Asumimos un trabajo de tiempo completo aunque los gurises no estén acá... y nos permite y nos paga por tiempo completo, que supone que los gurises tienen que estar acá durmiendo, las 24 hs. estando en el afuera que eso es como vidrioso, vidrioso para las estructuras de INAU, que tiene INAU del tipo “niño cama” y haber cuantos están durmiendo. Entonces esa es una cosa entre dicha y no dicha, si bien toda la supervisión lo sabe, lo avala, lo tiene en claro, lo avalan, hay un proyecto escrito avalado... el resto de la estructuras administrativas no ha sido fácil.”

Se estaría manifestando la existencia de procedimientos en la cotidianidad que expondrían la convivencia de lógicas contradictorias a la interna institucional.

A nivel de los centros se plantearon otras situaciones que se suscitaron al inicio de la implementación del CNA. En tal sentido, en uno de los centros surgieron complejidades cuando se dispuso la aplicación que señalaba que el Juez sería quien decidiera sobre cuestiones cotidianas de los centros, como ser una salida de fin de semana. Eso significó en la práctica cotidiana dificultades administrativas que, finalmente, decantaron en recomodar tal disposición a la realidad de los centros y de las limitaciones presentes en el sistema judicial, quedando sin efecto y dejando la decisión en manos del equipo del centro.

Por su parte, otro centro plantea algunos cuestionamientos de la postura asumida por la supervisión a partir de la aplicación del CNA. Se ejemplificó que la supervisión cuestiono el número de egresos que se daba por año, aludiendo que las internaciones se daban por el “menor tiempo posible”, sin tener en cuenta la existencia de situaciones, que el equipo entiende, que por su complejidad no garantizan el egreso. De alguna manera, esta situación estaría planteando algunos desencuentros entre las propuestas que dispone la institución para dar respuesta a situaciones de vulneración de derechos y las exigencias que plantea la nueva normativa. Esto, parecería exigir requisitos para los cuales el dispositivo no fue concebido, generando la obligación de

procesar egresos cuando, el centro entre sus objetivos no tiene por las situaciones que considera posibilidades de egreso a corto plazo.

CAPITULO V.

Consideraciones finales

Al abordar las reflexiones finales sobre este proceso de estudio es preciso mencionar, una vez más, que el objetivo que se propuso, este estudio a su inicio, fue explorar el estado de situación de la inclusión de la perspectiva de derechos (especialmente a partir de la aprobación del CNA) a través de los discursos de quienes están implicados en el desarrollo de las práctica cotidiana: instructores, técnicos, directores de los centros y quienes están encargados de direccionar esta modalidad de atención desde el INAU.

Con respecto al *impacto de la perspectiva de derechos* (definido como el tercer eje de análisis) en las prácticas de los centros estudiados, existió entre las percepciones un consenso en mencionar que las prácticas desarrolladas coincidían con tal perspectiva, lo cual se venía gestando desde la ratificación de la Convención, más que desde la aprobación del CNA. Sin embargo, se reconoce el aval que significó el CNA para el trabajo cotidiano de estos centros.

La visión más global, que pueden aportar quienes se encuentran en la dirección de división y del programa estudiado, plantea otra visión al respecto, concluyendo que la realidad de los centros es heterogénea y que en el importante número de centros existentes en nuestro país se hallan discrepancias o incoherencias entre discursos y prácticas cotidianas.

La perspectiva de derechos plasmada en la Convención, que aborda un conjunto de derechos de manera tan amplia, deja abierta una brecha al momento de concretar sus principios en acciones. Considero que para una aplicación de esta perspectiva deberían generarse instancias de reflexión e intercambio que se propongan analizar la situación actual y repensar estrategias, no solo desde los espacios que direccionan las modalidades dentro del INAU, sino a nivel de cada centro, desde una postura crítica y autocrítica ante la situación actual y los retos que se plantean frente a la puesta en práctica de la perspectiva de derechos en los centros de protección integral de tiempo completo.

En este sentido, dicho proceso debería involucrar tanto a los actores directamente vinculados a estos espacios, como a otros que indirectamente se relacionan, como puede ser la Universidad de la República, en especial las carreras que desarrollan su actividad laboral en estos espacios, entre ellas, el Trabajo Social.

Precisamente, adentrándonos en aspectos señalados en el primer eje de análisis- *Organicidad y funcionamiento*- y teniendo presente el papel trascendental que tienen en la construcción de las prácticas los diversos técnicos que conforman los equipos, parecería necesario un mayor diálogo interinstitucional que contribuya a enriquecer las prácticas de los centros, como a repensar las diversas formaciones de las profesiones, específicamente la nuestra. Sería pertinente que se piensen estrategias para que, desde nuestra formación, pueda contribuirse a la construcción de transformaciones de las prácticas en esta área de protección a la infancia. Asimismo, nuestra profesión que plantea entre los principios fundamentales de su

código de ética el compromiso con el desarrollo de los derechos humanos, debería estimular la investigación en estos espacios institucionales como forma de develar cuál es el estado de situación de estas prácticas, de cuya realidad prácticamente no se ha indagado desde el ámbito profesional y universitario, a pesar de constituir un ámbito histórico de inserción profesional.

Por otra parte, con respecto a las condiciones básicas que deben cumplirse desde el Estado en cuanto a los servicios dirigidos a la protección de la infancia, existen claras falencias señaladas, reiteradas veces, por los diferentes entrevistados que evidenciarían discordancias en el cumplimiento del artículo 3 de la Convención (citado en el Cap III) en cuanto a la cantidad y calidad del personal encargado del cuidado de esta población, situación que se manifiesta con diversos matices, pero que están presentes tanto en centros oficiales de INAU como en los gestionados por las asociaciones civiles.

Si observamos lo mencionado sobre el cuidado que reciben quienes desarrollan el ejercicio de las prácticas cotidianamente, se ha manifestado desde la dirección de división una carencia importante en lo que respecta a la salud laboral, lo cual pone en cuestión las condiciones que, de algún modo, por omisión esta estableciendo la institución al no generar propuestas dirigidas a la atención del personal que trabaja directamente en los centros.

Puntualizando algunos elementos tratados en el eje de *Supuestos teóricos y metodológicos de abordaje*, consideramos que es necesario repensar las estrategias de institucionalización para que impliquen la separación por el menor tiempo posible del niño o adolescente de su familia, cuando se plantean problemáticas muy complejas. ¿Cómo subsanar estas situaciones, sabiendo que este es el último recurso al cual se debe acudir por el menor tiempo posible? Parecería existir una contradicción en este sentido. Asimismo, si nos cuestionamos acerca de las estrategias que se implementan en protección integral, previas a una separación del niño de su familia, habría cierto vacío, el cual podría generar que las situaciones problemáticas que se presenten se vean forzadas a reacomodarse a las respuestas existentes en la institución.

Parecería esencial fortalecer otras propuestas que fuesen un punto intermedio antes de la institucionalización, que realmente la evitaran, mecanismos intermedios de trabajo con la familia, ya que la problemática está instalada a la interna de esa familia, en la cual el niño o adolescente es expresión de la misma. Esto de algún modo, colocaría a la institucionalización como la última instancia a la cual acudir y no la elegida dada la falta de otras instancias intermedias. Para fortalecer propuestas de este tipo cabe, inicialmente, proponerse desde la institución INAU, en conjunción con la sociedad civil implicada en el tema, la construcción de propuestas a través de procesos de reflexión y discusión. Rescatar, las diversas experiencias y prácticas, para construir entre los diferentes actores respuestas que intenten adecuarse a las diversas situaciones que se presentan. En este proceso, dar cabida a las opiniones y percepciones de los propios y más implicados: los niños y adolescentes, quienes son los principales destinatarios de las intervenciones que se realizan desde los dispositivos y por cuya restitución de derechos se trabaja cotidianamente.

¿Qué lugar se da a las familias y que lugar han tenido las familias en las intervenciones sociales en estos espacios? Allí, se conjugarían varios factores: la carga que socialmente tienen las familias que llegan a los dispositivos y la matriz asistencial de las políticas sociales, que han sido históricas. Desandar esos procesos demanda un real compromiso con la construcción de nuevas formas de trabajo, que en algunos espacios seleccionados se han venido implementando y que intentan una búsqueda por canales diferentes a los más conocidos, incluyendo nuevos recursos y técnicas.

Es necesario discutir acerca del lugar de la familia que se propone la política de protección para que, efectivamente, pueda generar procesos de restitución de derechos y no, por el contrario, procesos que pueden llevar a la culpabilización de la familia por la problemática, como diría Netto (1997:21), en visualizar los problemas de forma autonomizada. Asimismo, deberían modificarse acciones que continúan considerando al niño o adolescente únicamente desde su individualidad, y comprender que es necesario considerar un abordaje con las familias o las referencias (en la medida que las situaciones personales lo permitan), siendo entendida como central y no como *periférica* en el proceso que transitan niños y adolescentes por la institución.

Específicamente, en los centros estudiados se ha visualizado un trabajo que parecería abordar con voluntad y compromiso aquellos derechos más vinculados a la salud física y mental de los niños y adolescentes. Tal vez en este sentido, a nivel global del INAU habría un deber en garantizar estos derechos a adolescentes y niños mediante mecanismos más efectivos, sabiendo que los destinatarios de esos dispositivos transitan procesos muy complejos, en los cuales estos apoyos son fundamentales.

Se intentaría tener presente las opiniones de niños y adolescentes, construyendo espacios para el diálogo, a nivel de los centros como de las direcciones, siendo un pequeño avance a la interna de la institución, pero que serían procesos incipientes que demandarían una mayor internalización de la perspectiva, de modo de generar procesos genuinos de participación y expresión de los implicados. Este proceso demandaría reconstruir fuertes relaciones de poder, que deberían repensarse, para que la práctica cotidiana no se vuelva una práctica meramente tutelar.

Desde los planteos de algunos entrevistados como desde la percepción personal, se entiende necesario la generación de espacios de supervisión que permitan analizar la praxis con técnicos externos a la institución, lo que daría mayor objetividad a la mirada, recurso que sería de gran utilidad, en la medida que este análisis implique una devolución al equipo de trabajo y tenga mecanismos dispuestos para que estos últimos puedan recibir apoyos para modificar su práctica en virtud de los principios de la Convención.

Bibliografía consultada

- **Ariès, P.** “*El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*” en “*Derecho a tener derecho. Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina*” Tomo I. Derechos del Niño. Políticas para la infancia. Ed. La Primera Prueba. Venezuela. s/d.
- **Baráibar, X.** *Lus Paradojas de la focalización* En Revista Ser Social nº 12. Universidad de Brasilia, Brasil. 2003.
- **Barrán J.P.** Historia de la sensibilidad en el Uruguay Tomo I “*La cultura “bárbara” (1800-1860)*” Ed. Banda Oriental. Montevideo, Uruguay. 1994.
-Historia de la sensibilidad en el Uruguay Tomo II. “*El disciplinamiento (1860-1920)*” Ed. de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay. 1990.
- **Bonasso, A., Lasida, J.** “*La niñez en el Uruguay*”. Informe no oficial del cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño. Comité de Derechos del Niño y el Adolescente. Ed. Carlos Álvarez. Montevideo, Uruguay. 1995.
- **Calame P. y Talmant A.** “*Los dilemas de la colaboración público- privada en la provisión de servicios sociales*” Con el Estado en Corazón. Ed Trilce. Montevideo, Uruguay. 2001.
- **Costa, M. Gagliano, R. en Dustchazky, S.** (comp) “*Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*”. Ed. Paidós. Buenos Aires. Argentina. 2000.
- **Couso Salas, J.** “El Niño como Sujeto de Derechos y la Nueva Justicia de Familia. Interés Superior del Niño, Autonomía Progresiva y Derecho a Ser Oído.” Revista de Derechos del Niño nº 3 y 4. Ed. Andros Impresores. Santiago de Chile, Chile. 2006.
- **De Martino, M.** *Una genealogía de la familia uruguaya: familia y modernización en el Uruguay del 900.* Revista Fronteras. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay. 2001.
- **De Martino, M.; Gabin, B.** “*Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora*”. Ed. Carlos Álvarez. Montevideo, Uruguay. 1998
- **Donzelot J.** *La policía de las familias en Derecho a tener derecho. Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina*” Tomo I. Derechos del Niño. Políticas para la infancia. Ed. La Primera Prueba. Venezuela. s/d.
- **Eroles, C., Fazzio, A., Scandizzo, G.** “*Políticas Públicas de Infancia. Una mirada desde los derechos*”. Ed. Espacio. Buenos Aires. Argentina. 2002.
- **Erosa, H. Iglesias, S.** “*El abandono y su construcción punitiva*” En SERIE Material de apoyo. Centro de Formación y Estudios del INAME. Año 1 Nº 3 Montevideo, Uruguay. Diciembre. 2000.
- **Facciuto, A.** “*La problematización del riesgo*” En Revista Regional de Trabajo Social Nº 43 Año XXII EPPAL. Montevideo, Uruguay. 2008
- **García Méndez, E.** “*Derecho de la infancia adolescencia en América Latina. De la Situación Irregular a la Protección Integral*”. 2da edición. Ed. Forum Pacis. Colombia, 1997.

- **Montaño, C.** *“La naturaleza del Servicio Social”*. Ed. Cortez. San Pablo, Brasil. 1998.
- **Netto, J. P.** *“Reflexiones en torno a la cuestión social”* En “Nuevos escenarios y práctica profesional” Ed. Espacio. Buenos Aires, Argentina. 2000.
- *“Capitalismo monopolista y Servicio Social”*. Ed. Cortez. San Pablo, Brasil. 1997.
- **Oliver i Ricart, Q.** *“La Convención en tus manos. Los derechos de la infancia y la adolescencia”* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF Uruguay. Montevideo, Uruguay. Noviembre de 2004.
- **Palummo J.; Pedernera, L.; Molas, A.; Terra, F.; Lavalleja, M.; Zacheo, L.** *Informe no Gubernamental de Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño*. Comité de los Derechos del Niño Uruguay. 2006
- **Sunkel, G.** *El papel de la familia en la protección en América Latina*. En SERIE Políticas sociales 120. CEPAL. ONU. Santiago de Chile. Chile. 2006.
- **Torres M.** (coord) *“Observar, escuchar y comprender”* FLACSO. Colegio de México. Mayo, 2008.
- **Uriarte, C.** (coord) *“Aproximación crítica al Código de la Niñez y la Adolescencia”*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. Uruguay. 2004.
- *“Control Institucional de la Niñez Adolescencia en Infracción”*. Ed. Carlos Álvarez. Montevideo, Uruguay. 1999.

Fuentes documentales

- **Arroyo, Á.; De Armas, G.; Retamoso, A.; Vernazza, L.** *Observatorio de los Derechos de la Infancia y Adolescencia en Uruguay 2006*. UNICEF Montevideo, Uruguay. 2007. Disponible en www.unicef.org/uruguay/spanish
- **Bisig, E.** *“La configuración del estado de abandono”* En Revista: Anuario: Nro 2. CIJS, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba. Argentina, Diciembre de 1994.
- *“El estado de abandono, de la doctrina de la situación irregular a la doctrina de la protección integral”* En revista: Anuario: Nro 3. CIJS, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina. 2000 Exposición realizada en el Seminario-Taller Internacional *“Código de los niños y adolescentes: doctrina y práctica”* Unicef Lima, Perú Octubre de 1995. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cijs/SEC3003C.HTML>
- **Código de Ética Profesional del Trabajo Social en el Uruguay**. Montevideo. Noviembre, 2000.
- **Código de la Niñez y Adolescencia**. 2004
- **Código del Niño**. 1934.
- **Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos**. Comité Internacional de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Señora Representante Beatriz Argimón. Señora Representante Daniela Payssé y señor Representante Guillermo Chifflet. Señora miembro del Comité Internacional de los

Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Rosa Ortiz y señor Director de la ONG "Gurises Unidos", doctor Jorge Freyre. Versión taquigráfica N° 203 de 2005. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy>

- **Convención de los Derechos del Niño.** Organización de Naciones Unidas, 1989.
- **Documento de Presidencia de la República** sobre la reorganización de INAU. 2005. Disponible en: www.inau.gub.uy
- **Documento sobre Historia institucional.** basado en **García S.** Montevideo, 1980 y aportes del Mtro. Fernando Scantanburlo Verdún. Disponible en página web de INAU: <http://www.inau.gub.uy/inicio/historia.html> Acceso a página: noviembre de 2009.
- **Domínguez, P. Silva Balerio, D.** *Sistematización Hogar La Barca 2002-2009.* s/d
- **Dunn, A., Jareg, E., Webb, D.** *"A last resort, the growing concern about children in residential care"* International Save the Children Alliance. Reino Unido, Londres. 2004. Disponible en: <http://www.savethechildren.net>
- **Fernandez Hasan, A.** *"Reconsideraciones en torno de los derechos de la niñez y la adolescencia"*. KAIROS. Revista de Temas Sociales. Año 11. N° 20 Publicación de la Universidad Nacional de San Luis, Argentina. Noviembre de 2007 Disponible en: <http://www.revistakairos.org>
- **García, S.** *"Protección especial en el campo de la infancia y adolescencia. Cambios y continuidades en la política de infancia en el Instituto de Niño y el Adolescente del Uruguay"* En: Cuadernos de la ENIA. Disponible en pagina del MIDES www.mides.gub.uy
- **García Mendieta, C.** *"El Código de la Niñez y Adolescencia en Uruguay"*. Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores. División Estudios Legislativos Montevideo, Uruguay. 2006.
- **Gomes da Costa, A.** *"Niños y Niñas de la calle: vida, pasión y muerte. Trayectoria, situación actual y perspectivas de una categoría de comprensión y acción social en la lucha por los derechos del niño y del adolescente en América Latina"*. CELATS. s/d Disponible en www.iin.oea.org/Ninos_y_ninas_de_la_calle.pdf
- **Midaglia C.** *"Estrategia Nacional para infancia y adolescencia: los retos de la sustentabilidad democrática"* En documentos de la ENIA. 2008. Disponible en www.mides.gub.uy
- **Monteverde, J.P.** *Informe 2007 sobre el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente.* Montevideo, Abril 2008. Disponible en: http://www.anong.org.uy/uploads/docs/representacion_y_articulacion/Consejo_DNA.pdf
- **Pedernera, L, Rebollo, G. y Silva Balerio, D.** *"Discriminación y Derechos Humanos en Uruguay: La voz de las niñas, niños y adolescentes"*. Comité de los Derechos del Niño Uruguay con apoyo de Save the Children Suecia. Montevideo, Uruguay. 2004. Disponible en: <http://www.comitedn.org>
- **UNICEF.** *"Derecho a tener derechos. Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina"* Tomo 1. Derechos del Niño. Políticas para la infancia. Ed. La Primera Prueba. Venezuela. s/d