



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA- UNICEF**

**MAESTRÍA:**

**“Derechos de la Infancia y Políticas Públicas”**

**TESIS DE MAESTRÍA**

**2012**

**LA BAJADA DE LA POLÍTICA;**

**DERECHOS HUMANOS DE ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA**

**Autora: Prof. Adj. Lic. Adriana Molas**

**Director de Tesis: Prof. Agdo. Dr. Luis Eduardo Moras**

**Montevideo, setiembre de 2012**

**PÁGINA DE APROBACIÓN:**

Profesor Guía: \_\_\_\_\_

Tribunal: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Calificación: \_\_\_\_\_

Autores: \_\_\_\_\_

Dedico este trabajo a Joaquín; mi padre y a Rodrigo; mi hijo,  
sin sus cercanas y amorosas insistencias no hubiera sido posible realizarlo.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a los y las adolescentes con los que he trabajado durante estos años, especialmente a Carolina y a Verónica, a quienes recuerdo siempre con profunda afectación.

Agradezco a mis compañeros y amigos de trabajo, la gente del Faro, con quienes me sostuve en los encuentros con un mundo que antes no conocía y con quienes inventamos formas de estar y de ser, colectivas y respetuosas, dejándonos afectar por los gurises. A los compañeros docentes del ex Área de Psicología Social con quienes he podido aprender la importancia del pensamiento crítico y la dimensión política del ejercicio profesional, y la potencia del trabajo colectivo, a los compañeros del Comité de los Derechos del Niño-Uruguay, con quienes conocí y compartí el universo del encierro y la violencia extrema de las instituciones al mismo tiempo que la ternura encubierta por las rejas y la miseria de los “gurises de la Berro”, a los amigos del proyecto “Clínica, Territorio y Entramado Social”, con quienes nos lanzamos construir colectivamente sin detenernos ante el vértigo y el miedo que da intentar cambiar alguna cosa y tomaron esta investigación como propia, al Instituto de Fundamentos y Métodos que alberga con respeto y confianza lo que vamos construyendo y promete nuevas y fuertes articulaciones comprometidas. A la Facultad de Psicología por generar las condiciones para que la realización de estudios de pos grado sea posible para todos y todas.

Agradezco también a mi compañero, a mi familia y los amigos que aportaron a la investigación sosteniendo espacios de dialogo, reflexión y pensamiento originales, intempestivos e imprevisibles, ayudándome a reorientar las preguntas y las hipótesis de trabajo, los enfoques y las perspectivas, los matices y las sutiles líneas que emergían en cada conversación y motivaron que siguiera adelante.

Agradezco a las autoridades del INAU e Infamilia por su disposición y apertura así como a los integrantes del Sistema que aportaron con sus experiencias y reflexiones a través de las entrevistas.

Agradezco, especialmente, a los amigos y compañeros que se ofrecieron para revisar y trabajar sobre el texto, aportando bibliografía, sugerencias y correcciones como Alicia Fernández, Luis Pedernera, Javier Rey, Joaquín Rodríguez, Mariana Folle, María José Bagnato, Karina Boggio y a Luis Eduardo Moras, Director de Tesis incansable que sostuvo su tarea con respeto, afecto y precisión.

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN .....	7
PALABRAS CLAVE .....	8
CAPITULO 1: .....	9
INTRODUCCIÓN .....	9
1.1. Justificación y antecedentes.....	9
1.2. Contextualización del problema de la violencia.....	12
1.3. Antecedentes legislativos.....	15
1.4. Problemas de implementación y abordaje.....	17
1.5. Vulnerabilidad adolescente y acceso al sistema de protección.....	20
1.6. Definición del problema de investigación.....	24
1.7. Interrogantes que aborda la investigación.....	27
1.8. Objetivos.....	27
1.9. Estrategia metodológica utilizada.....	28
1.10. Lógica de exposición del informe.....	34
CAPÍTULO 2: HACIA UN NUEVO PARADIGMA.....	36
2.1. La Convención de los Derechos del Niño.....	36
2.2. El paradigma de la protección integral de los derechos.....	41
2.3. La "bajada" de la política.....	48
CAPITULO 3: EL MARCO NORMATIVO Y SUS CRÍTICAS.....	51
3.1. El Código de la Niñez y la Adolescencia.....	51
3.2. Comentarios críticos sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia.....	57
CAPÍTULO 4: TRANSFORMACIONES EN LA INFANCIA, ADOLESCENCIA Y FAMILIA.....	63
4.1. La construcción social e histórica de la adolescencia.....	63
4.2. Adolescencia y familia.....	66
4.3. Familia nuclear, familiarismo y gubernamentalidad.....	70
4.3. Transformaciones en la organización familiar y la infancia y adolescencia.....	76
CAPÍTULO 5: SOBRE EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA .....	80
5.1. Manifestaciones de la violencia.....	80
5.2. Delimitación de la violencia doméstica.....	83
5.3. El pedido de ayuda y la detección.....	88
CAPÍTULO 6: MARCO POLÍTICO-INSTITUCIONAL .....	91
6.1. Observaciones de Naciones Unidas sobre la implementación de la Convención en Uruguay.....	91
6.2. El Plan de Equidad.....	95
6.3. El Plan Estratégico del INAU.....	102
CAPÍTULO 7: EL FUNCIONAMIENTO DEL SIPIAV .....	104
7.1. Institucionalidad.....	104
7.2. Funciones y objetivos.....	106
7.3. Líneas de acción.....	110

7.4. Acciones dirigidas a adolescentes; Protocolo para la Enseñanza Media.....	120
7.5. Consulta realizada a los docentes sobre el Protocolo para la Enseñanza Media. ....	127
<b>CAPITULO 8: OBSTÁCULOS Y FACILITADORES EN LA IMPLEMENTACIÓN; PERSPECTIVA DE LOS ENTREVISTADOS.....</b>	<b>136</b>
8.1. Sobre la institucionalidad.....	136
8.2. Sobre las funciones y objetivos.....	156
8.4. Sobre la población beneficiaria. ....	160
<b>CAPÍTULO 9: REFLEXIONES FINALES. ....</b>	<b>170</b>
9.1. Características del funcionamiento del SIPIAV en el cumplimiento de sus objetivos.....	170
9.2. Modo en que el SIPIAV aborda la protección de los derechos de adolescentes afectados por la violencia doméstica. ....	174
9.3. Percepción que tienen los actores relevantes del sistema respecto de los avances, potencialidades y obstáculos del funcionamiento del SIPIAV en el logro de sus objetivos. ....	178
<b>SIGLAS Y ABREVIACIONES .....</b>	<b>184</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>185</b>
<b>FUENTES DOCUMENTALES .....</b>	<b>189</b>
<b>PAGINAS WEB CONSULTADAS.....</b>	<b>190</b>

## RESUMEN

La presente investigación se centra en el estudio del funcionamiento de una política pública específica, el Sistema de Protección de la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), poniendo especial énfasis en el análisis de las acciones dirigidas a la protección de los derechos de adolescentes afectados por la violencia doméstica.

Se plantea como objetivo general “Producir conocimientos que aporten a la comprensión del funcionamiento del SIPIAV en el abordaje de adolescentes afectados por la violencia doméstica” y como objetivos específicos: “Conocer las características del funcionamiento del SIPIAV, Identificar y analizar las acciones que el SIPIAV realiza con el objetivo de proteger los derechos de los y las adolescentes afectados por la violencia doméstica, Analizar las percepciones que los entrevistados expresan sobre las potencialidades y avances así como sobre los obstáculos que la implementación del SIPIAV presenta en el cumplimiento de sus objetivos y Comprender si el SIPIAV logra la protección de los Derechos de los y las adolescentes afectados por la violencia doméstica”.

El propósito del estudio fue exploratorio por lo cual se utilizaron herramientas de la metodología cualitativa que permitieron la realización de un abordaje denso y crítico del objeto de investigación. Las técnicas utilizadas para la recolección de datos fueron las entrevistas en profundidad, consultas y análisis de documentación, estudios e investigaciones, obteniéndose así información primaria y el análisis de un casos publicados de lo cual se obtuvo información secundaria.

Se llegó a las siguientes conclusiones: Que la efectiva protección de los derechos de adolescentes afectados por la violencia doméstica está afectada por la debilidad normativa del Sistema, la falta de recursos estructurales, la dificultad en la transformación de las matrices institucionales pre-Convención a la ausencia de acciones dirigidas al abordaje de la violencia simbólica e



institucional en sus líneas de acción y a la debilidad en la participación de las ONGs y los y las adolescentes en todas las etapas de la política.

### **PALABRAS CLAVE**

Violencia- protección integral- adolescencia

## **CAPITULO 1:**

### **INTRODUCCIÓN**

En el presente Capítulo se desarrollan los antecedentes de los cuales se parte para la realización de la investigación así como la fundamentación en la delimitación del problema de investigación. Se contextualiza el problema de la violencia doméstica y se presentan los antecedentes normativos específicos. Seguidamente se presentan algunos de los problemas de abordaje que justifican en estudio así como las características de la adolescencia respecto de la vulnerabilidad a padecer nuevas formas de violentación durante las intervenciones institucionales que deberían ser de protección. Finalmente se presenta el problema de investigación, incluyendo una presentación breve de la unidad de análisis; el SIPIAV, los objetivos del estudio y la estrategia metodológica utilizada.

#### **1.1. JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES.**

La presente investigación se centra en el estudio del funcionamiento de una política pública específica, el Sistema de Protección de la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), poniendo especial énfasis en el análisis de las acciones dirigidas a la protección de los derechos de adolescentes afectados por la violencia doméstica.

A partir de la experiencia profesional y académica en el abordaje de situaciones de violencia que afectan a niños, niñas y adolescentes, se pudo identificar problemas en los dispositivos de abordaje y protección dirigidos a dicha población. Dichos problemas afectan a las víctimas, sus familias generando procesos de revictimización o victimización secundaria así como dificultades de acceso al sistema de protección.

De la casuística y los estudios antecedentes surge que los y las adolescentes

encuentran mayores obstáculos, que los niños y niñas, para acceder al sistema de protección y que son más vulnerables a vivir revictimización por parte de las instituciones encargadas de la protección de sus derechos. Asimismo que los equipos y operadores que abordan esta problemática visualizan problemas para la efectivización de los derechos en sus intervenciones. Diversos estudios relacionan esta vulnerabilidad adolescente con las condiciones sociales de la adolescencia en nuestras sociedades las cuales se caracterizan por la estigmatización vinculada a la peligrosidad, descontrol, consumo, problemas con la Ley Penal, entre otros.

La protección de los derechos de la adolescencia vulnerada a partir de situaciones de violencia se constituye como un problema vinculado a las políticas públicas de protección las cuales, a su vez, están relacionadas con los procesos de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño tanto en el diseño como en la implementación de la política en varios niveles: los aspectos culturales y paradigmáticos, las definiciones políticas, la articulación inter-institucional, el presupuesto, la capacitación de los recursos humanos, la conformación de los equipos de abordaje, entre otros. Se parte de la idea que la definición de una política pública implica tanto el diseño de la misma como “el curso que efectivamente toman las acciones y el impacto producido en las situaciones atendidas” (García, 2010. Pág. 5)

La ratificación de la Convención de los Derechos del Niño por parte del Estado uruguayo ha producido modificaciones a nivel normativo e institucional las cuales han impactado en la visibilidad del problema de la violencia contra niños, niñas y adolescentes así como en la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos vulnerados a partir de estas violencias, incluyendo la violencia doméstica.

En el marco de los procesos de aplicación de la Convención se instala, en el año 2007, el Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) el cual tiene como función fundamental la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes afectados por la violencia.

Los estudios regionales y mundiales permiten visualizar que la aplicación de la

Convención en las políticas no ha generado una efectiva protección de los derechos para la población infantil y adolescente en los países de la región. En concordancia con dichos estudios Dinechin plantea que “A pesar de los avances que la Convención ha generado a nivel de las reformas normativas a nivel nacional, la situación de los niños, niñas y adolescentes a nivel mundial y especialmente a nivel latinoamericano es cada vez peor, “la situación real de los niños se halla en una zona de no Derecho” (Dinechin, 2006, Pág. 4).

Desde esta perspectiva el presente estudio intenta explorar el proceso de aplicación de la Convención en el diseño e implementación del SIPIAV, “la bajada” del “paradigma de la protección integral de los derechos” de los planos abstractos del derecho y la conceptualización al plano de la acción y la realización en las implementaciones.

El análisis del funcionamiento del SIPIAV podría aportar a la comprensión de los procesos que se ponen en juego en las acciones de protección de los derechos de los y las adolescentes, el curso que efectivamente toman las acciones que diseñan. Asimismo podría aportar a la visualización de las complejas mediaciones que implica su implementación aportando herramientas a los equipos y operadores del Sistema en los procesos de aplicación de la Convención y de implementación de la política.

Tanto la delimitación del problema como el análisis del mismo se sustenta desde el paradigma de la protección integral de los derechos. Dicho paradigma emerge de la propia Convención e implica una transformación del marco normativo así como de las políticas públicas y las instituciones. Por tal motivo se desarrollan conceptualizaciones y análisis vinculados a la Convención de los Derechos del Niño, los problemas de aplicación a nivel regional y nacional incluyendo un análisis de la adecuación normativa y las transformaciones generadas a nivel de las políticas públicas.

La violencia es un fenómeno amplio y complejo que compone y afecta los modos de vinculación social en todos los ámbitos de la vida cotidiana de los sujetos. La perspectiva de la protección integral de los derechos del niño lleva a focalizar la

mirada del estudio en las formas de violencia que afectan a niños, niñas y adolescentes permitiendo establecer conexiones entre las diversas manifestaciones de la violencia social, estructural, simbólica, institucional y familiar. La focalización de la mirada en el fenómeno de la violencia doméstica no anula esta compleja interrelación en los modos de violencia, por tal motivo se desarrollan consideraciones sobre estas interrelaciones y desde ellas se enmarca la violencia doméstica.

## **1.2. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA.**

Naciones Unidas, en su Asamblea General en el año 2001, encomienda la realización de un estudio oficial sobre la violencia contra niños, niñas y adolescentes. Dicho estudio fue realizado por el Profesor Paulo Pinheiro y el informe, elaborado junto con la colaboración de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Organización Mundial de la Salud, fue publicado en el año 2006.

El mencionado informe plantea que :

“Las manifestaciones de violencia que sufren los niños son diversas. Van desde el castigo físico hasta las otras formas de castigo cruel y degradante que pueden padecer por parte de sus padres y madres u otros familiares, como también por responsables del cuidado en las instituciones de protección en las escuelas o lugares de trabajo. Incluso a nivel social, niños identificados como “peligro o amenaza para la sociedad” pueden ser maltratados por la policía. También los menores y especialmente las niñas, pueden ser objeto de violencia psicológica y abuso sexual en los diferentes entornos en los que se desenvuelven” (UNICEF, 2006. Pág. 10)

Tanto el Informe Mundial como los estudios regionales identifican diversas manifestaciones de la violencia que afecta a la población infantil y adolescente. La violencia estructural es colocada en el mismo plano de importancia que la violencia institucional o familiar. En tal sentido, la delimitación del problema de la

violencia doméstica está conectada a la situación global de la infancia y adolescencia respecto de las múltiples formas de violencia que esta población vive teniendo como especificidad, respecto de las otras formas de violencia, el hecho de que se desarrolla en los vínculos interpersonales en el marco de las relaciones familiares. El Informe Mundial afirma que en esta forma de violencia las lógicas del patriarcado subsumen las lógicas de los derechos. Este aspecto incide en la poca visibilidad del fenómeno.

La opacidad del problema se vincula también con las cuestiones culturales, “la aceptación social” de la violencia contra niños, niñas y adolescentes juega un papel fundamental en casi todos los países. En la mayoría de los Estados las leyes aceptan el castigo físico “razonable” disfrazando la violencia en el marco de la disciplina. La aceptación de la violencia contra niños, niñas y adolescentes cuando ésta no genera lesiones visibles es generalizada en casi todos los países.

El Informe Mundial plantea la necesidad de poder medir la magnitud del problema de la violencia contra la infancia y para ello se requiere de estudios que analicen el empleo de la violencia por parte de los progenitores u otros adultos, las experiencias de violencia durante la niñez y los comportamientos de los adultos que ponen en riesgo la salud de la niñez y adolescencia, la medición solo es posible si se realizan sistemas integrales de registro, investigación y denuncia.

Con respecto a las formas de violencia doméstica se identifica el castigo físico como el más visible aunque señala también las formas de castigo que no son físicas son igualmente crueles degradantes por lo tanto incompatibles con la Convención. Las personas de entre 15 y 17 años son el grupo que está en mayor riesgo de padecer homicidio.

Con respecto a la violencia sexual el Informe Mundial toma datos de la OMS para plantear que 150 millones de niñas y 73 millones de niños, niñas y adolescentes han vivido situaciones de relaciones sexuales forzadas u otras

formas de violencia sexual. Muchas de estas situaciones ocurrieron en el ámbito familiar o en relación a personas cercanas al hogar familiar en las que el niño/a y adolescente confía. Cerca del 50% de los abusos a mujeres y el 25% de abusos sexual en varones ha sido perpetrado por parientes o padrastros/madrastras. La mayoría de los niños, niñas y adolescentes no denuncian la violencia sexual que viven por temor a lo que ocurrirá con ellos o sus familias, temen ser rechazados o no creídos.

El Informe citado describe la violencia psicológica como “toda forma de insultos, injurias, aislamiento, rechazo, amenazas, indiferencia emocional y menosprecio” (UNICEF, 2006. Pág. 16). Esta forma de violencia acompaña, con frecuencia, las otras formas (física, sexual). Esta forma de castigo se observa en todas las regiones.

En el caso de Uruguay cabe señalar que la Violencia Doméstica es un problema grave, según el “Diagnóstico de la situación de violencia familiar en los departamentos de Montevideo y Canelones de la República Oriental del Uruguay”- realizado por el Programa de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior- en el año 1998 en el 56% de los hogares de Montevideo y Canelones, “en un 22,7% de éstos la violencia es frecuente e implica violencia física y/o sexual”. En este marco, la violencia directa dirigida hacia los niños, niñas y adolescentes adquiere relieves preocupantes.

De datos aportados por la Comisión normativa y asesora sobre maltrato infantil del Centro Hospitalario Pereira Rossell, al equipo investigador del estudio sobre “Metodologías de abordaje en abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes” dirigido por los Lic. Nelson de León y Adriana Molas (2004), se observa un incremento en los ingresos a Puerta de Emergencia entre los años 2001 y 2004 por maltrato infantil. En seis meses del 2002 (enero-setiembre), se constató un mayor número de internaciones que durante los doce meses del 2001 (enero-diciembre); constituyéndose en el 2,08 % del total de ingresos a dicho Hospital y según la distribución por causa pertenecen en un 73 % a maltrato físico y un 27 % abuso sexual. Esta curva de ascenso se ha mantenido, incrementándose en

el 2003 las situaciones de abuso sexual, respondiendo en el primer semestre a un 37 %, mientras que los maltratos físicos constituyeron el 63 % del total de ingresos por violencia dirigida hacia los niños.

Si comparamos estos datos, con estudios realizados en el mismo Hospital a fines de la década de 1990, se visualiza más claramente la magnitud del problema. “ En el Hospital Pereira Rossell, durante un año (abril de 1997/1998) se registraron las historias de todos los niños con sospecha de maltrato. Estos 90 niños donde se sospechó abuso, que representan el 1,5 % de todas las internaciones pediátricas fueron clínicamente confirmados en el 70 % de los casos” (Viola, 2001. Pág. 12).

En el año 2008 se presentó un “Estudio sobre Prácticas de Crianza y Resolución de Conflictos Familiares” analizando los departamentos de Montevideo y Canelones también. De dicho estudio emerge que el 80% de los adultos entrevistado (muestra de 1100 casos) reporta alguna forma de violencia psicológica, o física hacia un niño, niña o adolescente de su hogar. En el 55% de los encuestados se manifestó ejercer violencia física.

### **1.3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.**

El primer avance legislativo en relación a la violencia doméstica fue en el año 1995, con la incorporación del delito de violencia doméstica en el Código Penal a través del artículo de la “Ley de seguridad ciudadana” (Art. 18º de la Ley No. 16.707 referido al Artículo N° 321 del Código Penal). Tuana plantea que es un “hito histórico que se plasme en nuestra Ley una definición de la Violencia Doméstica como delito, desterrando así, definitivamente la concepción de la Violencia Doméstica como conflicto interpersonal familiar” (Tuana, 2011, Pág. 28).

El segundo avance legislativo ocurre en el 2002 con la aprobación de la Ley antes referida, la Ley N° 17.514; la “Ley de prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica”

Esta ley establece la jurisdicción y competencia del Poder Judicial en materia de violencia doméstica y crea los Juzgados Especializados. Asimismo faculta a



cualquier ciudadano a denunciar situaciones de violencia doméstica preservándola de efectos legales por tal acción. Obliga al Juez, a pedido de parte o del Ministerio Público, a tomar todas las medidas de protección de la víctima en su integridad física, emocional la libertad y seguridad personal y la asistencia económica e integridad patrimonial.

Tendiendo a la reducción de la revictimización la presente ley prevé:

Artículo 16.- A los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior, el Ministerio de Educación y Cultura, a través del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, promoverá la formación de peritos en violencia doméstica, con capacidad de trabajo interdisciplinario, que se incorporará en la órbita del Instituto Técnico Forense. La reglamentación correspondiente encomendará al Instituto Nacional de la Familia y la Mujer establecer los requisitos que deberán cumplir los interesados para acreditar su competencia pericial en el área de la violencia doméstica regulada por esta ley.

Artículo 17.- La Suprema Corte de Justicia incorporará esta categoría de profesionales al Registro Único de Peritos. Asimismo incorporará a este Registro a quienes acrediten ante el Ministerio de Educación y Cultura -que contará al efecto con la colaboración de la Universidad de la República o Universidades autorizadas- idoneidad notoria en la materia al tiempo de entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 18.- En todos los casos el principio orientador será prevenir la victimización secundaria, prohibiéndose la confrontación o comparecimiento conjunto de la víctima y el agresor en el caso de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.”<sup>1</sup>

La aprobación de la Ley de Violencia Doméstica, N° 17.514 en el año 2002, genera que se declaren de interés general todas las acciones vinculadas con la prevención, detección, asistencia y erradicación de la violencia doméstica.

En su capítulo VII obliga al Estado a realizar todas las acciones necesarias para prevenir y erradicar la violencia doméstica creándose para ello el Consejo Nacional Consultivo integrado por representantes de varios sectores, incluyendo

---

<sup>1</sup> Ley de Violencia Doméstica- 2002

representantes de la Sociedad Civil quien tiene por objetivo la elaboración de un Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica. Este Plan involucra la promoción de los Derechos Humanos y la promoción del cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en la ratificación de los Tratados y Convenciones sobre DDHH, la proyección de mecanismos legales eficaces que protejan a las víctimas y la rehabilitación de los victimarios y la promoción de la especialización de las organizaciones y operadores que los capacite en la prevención y erradicación de la violencia doméstica. Asimismo, elaborado el Plan, queda mandatado el Consejo para monitorear la implementación del mismo. Dicho Plan es aprobado en el año 2004 instalando, a partir de ese momento, las Consejos Departamentales a nivel Nacional, proceso que aún se está desarrollando.

El Consejo Nacional Consultivo tiene una vinculación directa con el SIPIAV a través de la implementación conjunta de varias de las acciones que se realizan.

#### **1.4. PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN Y ABORDAJE.**

Los resultados de la Investigación sobre dispositivos de intervención en situaciones de abuso sexual, realizada por De León- Molas (2004) identifica problemas en la realización de los diagnósticos las cuales estarían vinculadas a las carencias de los equipos de atención y a debilidades de la propia institución en el abordaje integral de las situaciones. La ausencia de daños físicos es uno de los mayores problemas diagnósticos, en estos casos se generan márgenes de incertidumbre generando angustia en el operador “por temor a equivocarse o por falta de control sobre los procesos de protección de los niños, niñas y adolescentes luego de su intervención” (De León- Molas, 2004, pag 10). Se plantea una tendencia a la derivación para la realización de los diagnósticos en las situaciones donde la institución que detecta no cuenta con equipos interdisciplinarios capacitados.

Los sectores estudiados muestran dificultades de instrumentar acciones de protección y tratamiento luego de que las situaciones son detectadas y diagnosticadas. Inciden como obstáculo los mismos aspectos que determinan la

calidad de las detecciones y diagnósticos agregándose el problema de los recursos humanos y la coordinación inter-institucional para el seguimiento personalizado de las situaciones.

En el año 2011 se visualizan todavía dificultades en los abordajes; tanto en la detección, los diagnósticos como en la atención y seguimiento. Algunos autores indican que “conociendo la incidencia del fenómeno estemos lejos de contar con las respuestas suficientes y adecuadas” (Condon- Da Cunha, 2011, Pág. 86). A la identificación de dificultades de abordaje se le agregan los problemas de revictimización generados por las instituciones a cargo de la protección:

“Sigue existiendo una falta de control y sanción de las prácticas institucionales violentas o inconstitucionales, se siguen permitiendo los abusos de poder, no sólo en las relaciones familiares sino en las prácticas institucionales. (Condon- Da Cunha, 2011, Pág. 87)

El problema de las prácticas institucionales es abordado en el Estudio de Balance Regional (Pedrera y Pedrowicz, 2010), en el cual se plantea que a partir de la adopción de la Convención se desarrolló un proceso de construcción discursiva y marcos conceptuales que permitió la emergencia de la visión centrada en el reconocimiento del niño como sujeto de derecho promoviendo el paradigma de *protección integral*. La Convención resultó ser un instrumento “movilizador” que ha “tejido consensos para comenzar el debate entre los que ubicamos al niño, niña y adolescente como sujeto de derecho, el derecho a la participación protagónica, el respeto al principio de legalidad y las garantías frente al ejercicio del poder punitivo del Estado” (Pedrera – Pedrowicz, 2002, Pág. 34).

Se reafirma la idea de que la implementación de la Convención en la región aportó a la visualización de los niños, niñas y adolescentes como sujetos políticos, lo cual implicaría la inclusión de la niñez y adolescencia como actores en los procesos de construcción democrática, “la democracia con los niños<sup>2</sup> es construcción colectiva y no simple administración de lo existente” (Pedrera-

---

<sup>2</sup> La Convención de los derechos del niño no distingue entre niños, niñas y adolescentes utilizando el término niño para referir a todas las personas entre 0 y 18 años de edad. El término adolescente es utilizado solamente en los capítulos referidos a “embarazo adolescente” o al conflicto co

Pedrowicz, 2002, Pág. 35).

La región se ha concentrado fundamentalmente en los procesos de adecuación normativa. Estas reformas legales deberían ser acompañadas con los cambios institucionales necesarios así como con las prácticas y la adjudicación de los recursos necesarios y nuevas formas de hacer política. Si “las reformas legislativas no trascienden el simple texto, solo serán letra muerta” (Pedrera-Pedrowicz, 2002, Pág. 60).

Pedrera y Pedrowicz (2010) plantean como principales avances en los procesos de aplicación de la Convención su rápida ratificación, los cambios legislativos nacionales, la construcción de nuevos marcos conceptuales, la profundización teórica de algunos derechos y base para consensos, la visibilización de los niños como sujetos de derechos, la emergencia de nuevas institucionalidades, la creación de Planes Nacionales de Acción, el trabajo de las ONGs, coaliciones y redes de infancia, el rol del Comité de Naciones Unidas y su articulación con la sociedad civil, la presentación de informes gubernamentales y no gubernamentales, la incorporación de los derechos del niño en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su articulación con la Sociedad Civil, la desinstitucionalización, avances en algunos derechos económicos, sociales y culturales.

A pesar de la rápida y significativa aceptación que la Convención generó en los países de la región, los cambios sustantivos no generaron una transformación en las condiciones de existencia de la infancia. En América Latina se fue trabajando en la adecuación normativa pero el cambio no se acompañó de las transformaciones institucionales y en los recursos necesarios. Dentro de los obstáculos o dificultades se ubican como ejes la existencia de reformas legales regresivas y represivas así como la dificultad de tener enfoque de derechos en los planes nacionales.

## 1.5. VULNERABILIDAD ADOLESCENTE Y ACCESO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN.

La vulnerabilidad adolescente a la revictimización y a las dificultades de acceso al sistema de protección es identificada como problemática relevante en diversos artículos que presentan experiencias de abordaje y relatos de operadores y adolescentes involucrados. A partir de alguno de estos relatos se puede visualizar la importancia que adquiere la transformación en las matrices institucionales para una adecuada aplicación de la Convención. La siguiente cita es tomada de un texto publicado por una ONG especializada que describe un proceso de intervención en la protección de los derechos de un adolescente vulnerado por la violencia doméstica. De dicha intervención resultó una internación de amparo en el INAU y un proceso judicial en un juzgado especializado. El relato del adolescente refiere a su primer noche en el INAU.

“ `Me llevaron dos milicas mujeres y un milico. Cuando llegamos había un gurí afuera y el gurí me quiso hablar, la milica no lo dejó pero le dijo: cuando entre te lo dejo todo para vos. Sentí miedo` Luego de ingresar lo revisan y lo encierran en una celda”. (Condon- Da Cunha, 2011, Pág. 79)

Al día siguiente el adolescente concurrió a una audiencia judicial a partir de la cual realizó la siguiente descripción:

“La siguiente pregunta del Juez ‘Pasó la noche fuera de su casa y de sus afectos, ¿pensó en su madre?’. El adolescente contesta: ‘No. Tenía que pensar en otra cosa, ayer Ud. me dijo que tenía que dormir con un ojo abierto y un ojo cerrado (refiriéndose a su noche en INAU), ayer me pegaron y quisieron abusarse, me dijeron que me iban a matar y todo’”. (Condon- Da Cunha, 2011, Pág. 80).

La vulnerabilidad de los y las adolescentes a vivir situaciones de violencia institucional durante las intervenciones institucionales se reflejan también en las percepciones que los propios adolescentes tienen de su situación.

Los y las adolescentes uruguayos sienten que no cuentan con canales de información adecuados y tampoco con vías de comunicación y participación. Son

escasos los espacios de participación y encuentro siendo la institución educativa uno prioritario, como afirma el Estudio de UNICEF (UNICEF, 2000) sobre “Indicadores Cualitativos de la situación de la Adolescencia en el Uruguay”. Los adolescentes perciben que los medios contribuyen a que se tenga de ellos una imagen de delincuentes y drogadictos destacando aspectos negativos sobre los positivos, incluyendo la idea de que generan hechos delictivos con mucha frecuencia. La imagen que los adolescentes tienen de sí esta muy vinculada a la visión que la propia sociedad genera sobre ellos.

Según datos presentados en el Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay- 2004, la sociedad no considera a los adolescentes al momento de la definición de políticas públicas de protección y tiene una visión de la adolescencia vinculada al conflicto y el peligro: drogas, embarazo adolescente, delincuencia, peligrosidad. Uno de cada seis adolescentes no asisten a ningún centro educativo y muchos abandonan tempranamente el proceso educativo. En la medida en que avanzan en edad los niveles de asistencia educativa descienden.

“Aquellos adolescentes pertenecientes a hogares más desfavorecidos son los que más trabajan y los que menos estudian. En efecto, en los quintiles de ingreso menores se observa prácticamente un 13% de adolescentes que trabajan, en tanto en los hogares de mayores ingresos ascienda a un 8%” (UNICEF, 2004)

En Uruguay, (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009) se identifica una estructura de riesgo social visible en la que los niños, niñas y adolescentes son un sector vulnerable, sobre todo tomando en cuenta la incidencia de la pobreza (52%) e indigencia (8,2%) en esta población. Con respecto a la adolescencia se identificaron déficits acumulados en etapas anteriores generando tasas de desafiliación de la institución educativa de nivel medio y problemas en la calidad de los aprendizajes. La conformación temprana de familias así como la inclusión en el mercado de trabajo en forma precaria aparecen como características al igual que la baja oportunidad de acceso a recreación, cultura, actividad física y deportiva. Asimismo se señala como riesgo de alta vulnerabilidad la situación de calle, el trabajo infantil, el consumo de sustancias psicoactivas y las situaciones

## de conflicto con la ley penal

Amorín (2010), en su estudio sobre “La violencia basada en género y sus significados en la adolescencia media” analiza la percepción de adolescentes de diferentes clases sociales y grados de institucionalización educativa sobre la violencia basada en género. Además de los valiosos datos que aporta sobre la temática específica aborda aspectos relevantes sobre la percepción de los adolescentes en relación a la sociedad, las relaciones, el futuro y el mundo adulto. Más allá de la heterogeneidad de los grupos estudiados (varones y mujeres de diferentes clases sociales y grados de institucionalización educativa), se da una “potencialidad crítica , analítica y reflexiva” en los y las adolescentes. El interés y la motivación por ser escuchados, escuchar y participar durante el proceso parece ser significativa. Se indica un aumento de la violencia marginal en los sectores donde hay menos posibilidades y oportunidades de acceder a los bienes de consumo habiendo una diferencia en las significaciones que los hechos violentos adquieren en función de esos sectores.

“Es desde allí que los y las adolescentes perciben y viven la violencia, lugares que tienen que ver con el medio al que pertenecen, el momento evolutivo y los códigos socio-culturales de relevancia para sus procesos de subjetivación” (Amorín, 2010. Pág. 171).

La investigación señala las percepciones de los adolescentes respecto de las debilidades vinculadas a su existencia cotidiana. Los adolescentes no institucionalizados en la educación resaltan el problema de la estigmatización por el “porte de cara” y el nivel de exposición que sienten ante el poder policial y el sistema penal juvenil. Muestran por ello sentimientos de “perplejidad, impotencia y miedo”. Se señala el problema de la “selectividad” del sistema penal juvenil y la violación de los derechos constitucionales que se ejercen. Para el autor esta situación implica la cosificación del adolescente y su desdibujamiento como ciudadano.

De la investigación sobre la Implementación de Política Nacional de reducción de accidentes y violencia, de Minayo y Deslandes (2009) surge que los adolescentes y los ancianos son los que demandan más atención en las

instituciones responsables por la prevención de la violencia de forma general debido a que son los más afectados por la mortalidad por causas externas (esta categoría engloba los accidentes y la violencia). Los investigadores indican la importancia de las cuestiones culturales en la comprensión de los fenómenos de violencia, las cuestiones generacionales, los papeles sociales atribuidos a estos grupos los colocan en mayores niveles de vulnerabilidad a determinadas situaciones y más dependientes a factores de protección como los familiares.

El desarrollo económico y la condición social, el género, la edad constituyen, según el “modelo ecológico” utilizado por el Informe Mundial sobre la *Violencia y la Salud del 2002*, factores de riesgo de la *violencia* contra niños, niñas y adolescentes; A partir de este modelo se plantea que son factores de incidencia tanto el hogar y la familia, la escuela, las instituciones y los lugares de trabajo, la comunidad y la sociedad en su conjunto.

La adolescencia es afectada por la violencia doméstica en número similar a los niños y niñas y las características de dicha violencia presenta diferencias poco sustanciales a los efectos del presente estudio. Sin embargo se parte de la idea de que los y las adolescentes están más expuestos a ser afectados por diversas manifestaciones de violencia social e institucional las cuales articulan con la violencia doméstica profundizando el daño y la vulneración de los derechos. La condición de adolescente genera necesidades específicas respecto a la protección dado el momento específico de su desarrollo, las representaciones sociales sobre su condición de adolescentes y dada la especificidad de las respuestas educativas, de salud, judiciales y policiales sobre los asuntos que los afectan.

A partir de la ratificación de la *Convención de los Derechos del Niño*, en el año 1991, se generó una mayor visibilidad sobre la situación de la población infantil y adolescente, en término de derechos, al mismo tiempo que una progresiva transformación en las políticas públicas desde el paradigma de la protección integral de los derechos. Dicho paradigma implica la consideración del niño, niña y adolescente como ciudadano y la corresponsabilidad del Estado, las instituciones y la familia y la comunidad en la protección de los derechos. Según expresa la Convención, esta protección de los derechos ha de ser integral



tomando en cuenta las interrelaciones que los derechos tienen entre sí.

Dentro de lo que la Convención de los Derechos del Niño nomina como “niño”, de 0 a 18 años de edad, la adolescencia es la población más expuesta a múltiples formas de violencia, la que presenta mayores índices de mortalidad por causas externas y la que tiene más problemas de acceso a servicios de protección de los derechos.

El presente estudio parte de la idea de que la adolescencia conforma un grupo oprimido, dada la explotación, marginación, carencia de poder, violencia y acoso, por lo cual presenta necesidades particulares que solo pueden ser satisfechas a través de las políticas diferenciadas.

“Los adolescentes muchas veces son mirados como los rebeldes, mentirosos, capaces de mayores confabulaciones, mientras que sobre los/las niñas recae la idea, pareciera, de que son la “tabla rasa” de la que habló Rousseau, seres inocentes a los que hay que inculcarles todo lo bueno.” (Da Cunha, 2011, Pág. 69)

La necesidad de realizar la investigación sobre el funcionamiento del SIPIAV surge del hecho de que la protección de los derechos de adolescentes afectados por la violencia doméstica es un problema poco estudiado a nivel nacional y no existen investigaciones específicas sobre el funcionamiento del SIPIAV, siendo que constituye el sistema nacional a cargo de esta protección, desde el año 2007.

## **1.6. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.**

El SIPIAV se define como un sistema, por lo tanto es posible concebirlo como un conjunto de funciones que operan en articulación en un mismo propósito. Es delimitable a través de sus objetivos y planos organizacionales. Presenta aperturas que lo hacen interrelacionar con aspectos externos a él. Es un sistema complejo ya que involucra procesos históricos, culturales, institucionales, organizacionales, políticos económicos y subjetivos. Su naturaleza implica

planos abstractos y concretos.

Como todo sistema posee una coherencia en relación a sus propiedades, modos de operar y sus elementos o componentes se interrelacionan entre sí lo cual genera la unicidad necesaria para su delimitación como problema de investigación. Posee normas que regulan su funcionamiento por lo cual es posible de ser analizado y comprendido.

La idea de funcionamiento remite a la ejecución de la función que desarrolla el propio Sistema, el modo en que se concreta su tarea, la forma en que se pone en práctica en el cumplimiento de los objetivos para lo cual fue creado. Las formas en que los diversos elementos se relacionan entre sí.

Se focalizó el análisis en los modos en que se concreta la función de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, tomando como referencia la Convención de los Derechos del Niño partiendo de un marco de referencia conceptual que define también la concepción de violencia y de adolescencia de la cual se partió para la realización del estudio.

El análisis se realiza desde la perspectiva de los derechos que emana de la Convención de los Derechos del Niño y se plantea como lineamientos generales la comprensión del modo de funcionamiento del sistema en relación a los objetivos del mismo, los obstáculos y avances en su implementación así como el análisis de las acciones dirigidas a la protección de los derechos de adolescentes afectados por la violencia doméstica.

Dados los propósitos del estudio y la complejidad del problema de investigación se definió un diseño flexible utilizando herramientas de la metodología cualitativa, con fines exploratorios.

### **Presentación del SIPIAV**

En el año 2007 se instala el Sistema de Protección a la Niñez y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) encargado de la protección de los derechos de la niñez y adolescencia afectada por la violencia, incluyendo la adolescencia afectada por la violencia doméstica.

El SIPIAV está Integrado por la ANEP, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Es presidido por INAU y tiene como función fundamental dar respuesta articulada y coordinada asegurando el derecho a la no violencia de niños, niñas y adolescentes. Trabaja en tres niveles; formación-sensibilización, modelo de atención y revisión legislativa.

Tiene como función el deber del Estado de “proteger a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación sexual así como de crear medidas y programas de protección específicos para atender la problemática” (SIPIAV 2007- Presentación). Se plantea como objetivo:

“Consolidar un sistema nacional de atención, mediante un abordaje interinstitucional que responda a la problemática de la violencia contra la niñez y la adolescencia. Lo cual supone fortalecer un sistema de promoción, protección y garantía de los derechos, avanzando en la materialización de acuerdos estratégicos que involucren a los organismos del Estado y la sociedad civil” (SIPIAV, Presentación Institucional)

Son sus principales orientaciones:

“El abordaje interdisciplinario que articule los distintos sectores y organismos involucrados en las problemáticas de salud, educación, gobiernos locales, sistemas de protección, justicia y sociedad civil. La unificación de esfuerzos desde una perspectiva interinstitucional para la creación de espacios de prevención y atención a nivel nacional, local y/o territorial, en la consideración de la singularidad de las comunidades. La articulación de servicios a la interna de cada sector e intersectorialmente generando un circuito de atención que cubra las fases de prevención y atención; detección, diagnóstico, tratamiento, seguimiento y apoyo en los procesos judiciales. La elaboración y construcción de mapas de ruta y protocolos de actuación como herramienta que faciliten la intervención, definan los roles y funciones institucionales y orienten las rutas interinstitucionales”. (SIPIAV- Presentación Institucional)

Se propone tres lineamientos estratégicos; el primero es la formación dirigida a los operadores institucionales y los integrantes de las redes sociales. La sensibilización a través de campañas dirigidas a la población. El segundo lineamiento es el Modelo de Intervención el cual implica la implementación de un modelo de atención dirigido a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, incluyendo un enfoque individual, familiar y comunitario. El tercer lineamiento refiere a la revisión legislativa tendiente a la adecuación permanente de los instrumentos legales y jurídicos.

### **1.7. INTERROGANTES QUE ABORDA LA INVESTIGACIÓN.**

- 1- ¿Cuáles son las características del funcionamiento del SIPIAV en el cumplimiento de sus objetivos de protección?
- 2- ¿De qué modo el SIPIAV aborda la protección de los derechos de adolescentes afectados por la violencia doméstica?
- 3- ¿Qué percepción tienen los actores relevantes del sistema respecto de los avances, potencialidades y obstáculos del funcionamiento del SIPIAV en el cumplimiento de sus objetivos?

### **1.8. OBJETIVOS.**

#### **Objetivo General.**

Producir conocimientos que aporten a la comprensión del funcionamiento del SIPIAV en el abordaje de adolescentes afectados por la violencia doméstica.

### **Objetivos específicos.**

- 1- Conocer las características del funcionamiento del SIPIAV.
- 2- Identificar y analizar las acciones que el SIPIAV realiza con el objetivo de proteger los derechos de los y las adolescentes afectados por la violencia doméstica.
- 3- Analizar las percepciones que los entrevistados expresan sobre las potencialidades y avances así como sobre los obstáculos que la implementación del SIPIAV presenta en el cumplimiento de sus objetivos.
- 4- Comprender si el SIPIAV logra la protección de los Derechos de los y las adolescentes afectados por la violencia doméstica.

### **1.9. ESTRATEGIA METODOLÓGICA UTILIZADA.**

Dado los objetivos del estudio y la naturaleza del problema analizado se optó por un diseño flexible, el cual permitió la comprensión de la “estructura subyacente de los elementos que gobiernan el funcionamiento de un estudio” (Vasilachis, 2006. Pág. 67) posibilitando que durante el proceso de investigación se adviertan situaciones inesperadas o temáticas no previstas que fueron incluidas en el estudio. El marco de referencia conceptual inicial fue enriqueciéndose durante el proceso de investigación abordando planos emergentes de las observaciones, el análisis de documentación, estudios previos y las propias entrevistas. En tal sentido el marco de referencia conceptual inicial fue una guía que orientó sin constreñir el proceso de investigación a las formulaciones a priori.

El propósito del estudio fue exploratorio por lo cual se utilizaron herramientas de la metodología cualitativa que permitieron la realización de un abordaje denso y crítico del objeto de investigación.

Desde el punto de vista epistemológico, la relación entre la postura como investigadora y el objeto de investigación caracteriza por la existencia previa de

experiencias académicas y profesionales vinculadas a la problemática de abordaje del SIPIAV, el abordaje de la violencia que afecta a niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva de los derechos.

La experiencia previa vinculada a la temática permitió una identificación ajustada de los actores relevantes en el tema que fueron entrevistados o consultados. Asimismo facilitó la comprensión de los temas y las relaciones entre los temas tratados durante las entrevistas y las consultas realizadas.

Las técnicas utilizadas para la recolección de datos fueron las entrevistas en profundidad, consultas y análisis de documentos institucionales, normativas y legislación en la materia; así como estudios e investigaciones. Con estos mecanismos se obtuvo información de fuentes primarias y secundarias.

#### **Selección de informantes calificados.**

Identificados los actores relevantes en la temática se seleccionaron diez informantes en función del tipo de relación con el SIPIAV en función de tres categorías:

- a. Personas con responsabilidad política en el diseño del SIPIAV. Un integrante del Directorio del INAU, un integrante del Programa Infamilia del MIDES, un integrante de la unidad de gestión del SIPIAV. (A:1, A:2, A:3)
- b. Personas responsables del diseño e implementación de Programas vinculados o emergentes de la política; Un integrante de la Dirección de Derechos Humanos de CODICEN, un representante de las ONGs en las redes nacionales, integrante del SIPIAV representando UNICEF. (B:1, B:2, B:3)
- c. Personas con responsabilidad técnica y operadores en la implementación de acciones específicas. Tres integrantes de equipos de abordaje de las ONGs, un integrante de equipos técnicos de la Enseñanza Media. (C:1, C:2, C:3, C:4)

### **Preguntas orientadoras de las entrevistas en profundidad.**

Las entrevistas y consultas fueron realizadas mediante una pauta-guía de las principales dimensiones consideradas relevantes para este estudio. Entre ellas se requirió información sobre la perspectiva del entrevistado, explorando su lugar institucional, funciones y actividades. Asimismo se requirió información sobre las percepciones y consideraciones respecto a las condiciones del desarrollo de su tarea en el marco del SIPIAV. También se indagó sobre las ideas y opiniones respecto del funcionamiento general del Sistema, los avances y los obstáculos que se identifican en la implementación del mismo en la protección de los derechos de adolescentes.

Las entrevistas se iniciaron presentando la investigación, sus objetivos y las interrogantes de modo de contextualizar al entrevistado sobre las líneas generales de interés de la investigación.

Las preguntas iniciales orientaron al entrevistado a profundizar sobre sus reflexiones, puntos de vista, percepciones y consideraciones personales sobre el objeto de estudio. Se permitió que el entrevistado desarrollara sus consideraciones sin interrupciones repreguntándose en los temas de interés para el presente estudio. Las entrevistas tuvieron una duración de entre una hora y una hora y media.<sup>3</sup>

### **Revisión de documentación, normativas y estudios.**

Durante el proceso de entrevistas y de exploración de campo se identificaron documentos de relevancia para el presente estudio. Se seleccionaron y analizaron las siguientes fuentes documentales:

ANEP- CODICEN, Dirección de DDHH, SIPIAV- INAU. (2010) Protocolo para la

---

<sup>3</sup> Se realizaron ocho entrevistas en profundidad a los informantes (A:1, A:2, A:3, B:1, B:3, C:1, C:2, C:3). Se realizaron además consultas por mail a dos de los informantes seleccionados (B:2, C:4). Dicha forma de consulta se instrumentó a través de las mismas preguntas disparadoras utilizadas en las entrevistas en profundidad consignándose al informante la libertad de expresarse brindando sus consideraciones, reflexiones y perspectivas. Ambos informantes cuentan con publicaciones las cuales fueron citadas en el presente informe.

Enseñanza Media.

CODICEN- Dirección de Derechos Humanos- (2010)- Informe sobre la percepción de los docentes sobre el documento preliminar “Situaciones de violencia doméstica en adolescentes. Protocolo preliminar para Enseñanza Media”.

Corte Interamericana De Derechos Humanos- Opinión consultiva OC-17/2002 (2002)

Consejo Nacional De Políticas Sociales (2009)- *De la emergencia a la equidad; las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-200)- Uruguay*

Convención Americana Sobre Derechos Humanos Pacto De San José De Costa Rica (1969)

Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (1990)

Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. “Bases para su implementación” Consejo Nacional de Políticas Sociales, Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia

Infamilia- MIDES (2008)- “Estudio de Prácticas de crianza y resolución de conflictos familiares; Prevalencia de Maltrato contra niños, niñas y adolescentes” elaborado por de los Campos, Solari y González. Montevideo, Uruguay.

Ley N° 17.514- “Ley de prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica”

Ley N° 17.823- Código de la Niñez y Adolescencia (2004)

MINISTERIO DEL INTERIOR (1998) Diagnóstico de la situación de violencia familiar en los departamentos de Montevideo y Canelones de la República Oriental del Uruguay”- Programa de Seguridad Ciudadana,

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976)

Plataforma de acción de la Red de Lucha Contra la Violencia Doméstica. (2010) - Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, con el apoyo del Fondo



de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer - UNIFEM.

SIPIAV- Presentación Institucional (2007)

SIPIAV- Informe de Gestión 2007

SIPIAV- Informe de Gestión 2008

SIPIAV- Informe de Gestión 2009

UNICEF (2006) – *Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y niñas-*

### **Análisis e interpretación de los datos**

Las categorías de análisis fueron construidas a partir del marco de referencia conceptual. Las mismas se definieron como:

- Paradigma de Protección Integral, si se expresa este posicionamiento o se visualizan aspectos del “paradigma de la ambigüedad” en las formulaciones. En esta categoría se incluye ( corresponsabilidad del Estado, familia e instituciones, políticas descentralizadas, interinstitucionales e interdisciplinarias, territoriales y participativas desde su diseño, desjudicialización de la pobreza y garantías de protección de los DDNN y A, incluyendo el problema de la revictimización, y los principios fundamentales de no discriminación, participación, interés superior y derecho a la vida y supervivencia)
- Concepción de la adolescencia (si se concibe como socialmente producida y por ende afectada por los procesos político-económico y sociales del contexto, si se la concibe como sujeto de derechos y de que modo).
- Concepción de violencia, si se identifican los aspectos estructurales y simbólicos de la violencia y su relación con la población adolescente.
- Matrices institucionales, concepción de la institución (democrática, participativa, baja burocracia, eficiente, capacitada, con recursos humanos adecuados, etc.), su funcionamiento y su relación con las acciones de protección.

El análisis de las entrevistas se realiza seleccionando las frases en función de la

organización de la presentación del SIPIAV; Institucionalidad, Funciones y objetivos, Líneas de acción y, finalmente, población objetivo.

Organizadas de este modo las citas fueron analizadas desde las categorías definidas; el paradigma expresa el entrevistado al referir al SIPIAV, los aspectos de la institucionalidad expresan uno u otro paradigma, las concepciones que se esbozan al referir a la adolescencia y como conciben el problema de la violencia. Desde estas categorías se intenta interpretar sobre posibles conexiones que estas categorías tienen entre sí y cómo esto opera en la implementación del Sistema.

### **Confiabilidad del estudio**

La triangulación de datos de las entrevistas entre sí con los datos de los documentos y estudios permitió aumentar la confiabilidad del estudio. En ningún caso se visualizó contradicción o debilidad en la fuente. En lo referente a datos específicos se observó coherencia y en lo referente a las opiniones y consideraciones se observaron sutiles diferencias. Se pudo establecer un criterio para evaluación de las diferencias. El criterio que se estableció coincide con los criterios de selección de los informantes; el tipo de relación que tiene con el SIPIAV. Por tanto se incluyó en la formas de organización de las citas la identificación del entrevistado en función de este criterio (nominaciones A, B, C). Esto permitió tener en cuenta este aspecto en el momento del análisis y la interpretación de los datos.

### **Consideraciones éticas**

Dado las características de los datos que se pretendían obtener y la técnica de entrevista utilizada se requirió de un acuerdo ético de confidencialidad como modo de preservar la incidencia posible de la representación institucional. Por tal motivo las personas entrevistadas y consultadas fueron nominadas con letras (A, B, C), en función de la categoría definida y numeradas (1, 2, 3, 4) individualmente.

La desgrabación de las entrevistas así como las planillas de organización de las citas con la nómina de las correlaciones nombre- letra- número fueron entregadas al Director de Tesis quien las conserva para su eventual consulta posterior.

## **1.10. LÓGICA DE EXPOSICIÓN DEL INFORME.**

El presente informe se organiza en nueve capítulos. En el Capítulo 1 se desarrollan los antecedentes de los cuales se parte para la realización de la investigación así como la fundamentación en la delimitación del problema de investigación. Se contextualiza el problema de la violencia doméstica y se presentan los antecedentes normativos específicos. Seguidamente se presentan algunos de los problemas de abordaje que justifican en estudio así como las características de la adolescencia respecto de la vulnerabilidad a padecer nuevas formas de violentación durante las intervenciones institucionales que deberían ser de protección. Finalmente se presenta el problema de investigación, incluyendo una presentación breve de la unidad de análisis; el SIPIAV, los objetivos del estudio y la estrategia metodológica utilizada.

En el Capítulo 2 se desarrolla la perspectiva desde la cual se parte para la investigación analizando el surgimiento del “paradigma de la protección integral de los derechos”, presentando la Convención de los Derechos del Niño y presentando algunos comentarios sobre el problema de “la bajada” del paradigma en el diseño e implementación de la política de protección, tomando como referencia el INAU.

El Capítulo 3 presenta la adecuación normativa emergente de la Convención; el Código de la Niñez y la Adolescencia a partir de lo cual se realizan comentarios críticos sobre su diseño y sobre algunos aspectos de la aplicación.

En el Capítulo 4 se desarrollan las conceptualizaciones que enmarcan el estudio respecto de la concepción de infancia, adolescencia y familia. Se presentan ideas respecto de la construcción social de la infancia y la adolescencia y la relación que esta construcción tiene con el familiarismo y la gubernamentalidad.

Se delimita la concepción de adolescencia desde la cual se desarrolla el estudio.

El Capítulo 5 presenta el marco de referencia conceptual sobre el problema de la violencia desarrollando, en primer lugar, las diversas manifestaciones de la misma para luego delimitar la violencia en el campo doméstico. Finalmente se presentan conceptualizaciones sobre el problema de la detección y el diagnóstico en este tipo de vulneraciones dada la opacidad propia de la dinámica de la violencia doméstica.

En el Capítulo 6 se analizan algunos aspectos del marco político-institucional en el que emerge el SIPIAV y que lo condicionan; Las observaciones de las Naciones Unidas al Estado Uruguayo respecto de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño, el desarrollo del Plan de Equidad a nivel gubernamental y la implementación del Plan Estratégico del INAU a nivel institucional.

El Capítulo 7 presenta el análisis del funcionamiento del SIPIAV organizado en función de los siguientes ejes; la institucionalidad, las funciones y objetivos, las líneas de acción, las acciones dirigidas a adolescentes y la consulta realizada a docentes sobre el Protocolo para la Enseñanza Media.

En el Capítulo 8 se desarrolla el análisis de los obstáculos y facilitadores en la implementación del SIPIAV tomando como referencia la perspectiva de los entrevistados. La presentación se organiza en función de los siguientes ejes; la institucionalidad, las funciones y objetivos y la perspectiva sobre la población beneficiaria del SIPIAV.

El Capítulo 9 presenta las reflexiones finales emergentes del estudio realizado. Las mismas se organizan respondiendo a las interrogantes orientadoras del estudio las cuales fueron presentadas en el Capítulo 1.

## **CAPÍTULO 2:**

### **HACIA UN NUEVO PARADIGMA.**

El presente Capítulo desarrolla la perspectiva desde la cual se parte para la investigación analizando el surgimiento del “paradigma de la protección integral de los derechos”, presentando la Convención de los Derechos del Niño y presentando algunos comentarios sobre el problema de “la bajada” del paradigma en el diseño e implementación de la política de protección, tomando como referencia el INAU.

#### **2.1. LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO.**

En 1989 la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas y ratificada por ciento ochenta y seis países. En el año 1990 se realizó la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia en Nueva York donde se aprobó el Plan de Acción se reafirmó la coherencia con la CDN.

Es un instrumento de derechos humanos ratificado por nuestro país por lo cual, a partir del año 1991 se torna vinculante y compromete a nuestro Estado a respetar, proteger, facilitar y cumplir con ella generando las adecuaciones legislativas, administrativas y de toda índole para ello. Se compone de 54 artículos interdependientes entre sí, que han de tomarse orientados por los cuatro principios fundamentales; el interés superior del niño, la participación, la no discriminación y la supervivencia y desarrollo. Un entramado interdependiente de derechos que han de ser interpretados como una totalidad.

En el artículo 44 crea el Comité de los Derechos del Niño el cual debe verificar la aplicación de la CDN en los países que la han ratificado. Cada Estado, al ratificarla, queda comprometido a presentar un primer informe (a los dos años de la ratificación) y luego informes periódicos (cada cinco años a partir del primero)

que exprese las acciones que se hayan realizado tendientes a la aplicación de la Convención. El Comité realiza entonces observaciones y recomendaciones que el Estado habrá de tomar en cuenta en el diseño e implementación de sus políticas.

Propongo un recorrido por los artículos que, en función del presente estudio, refieren más directamente al problema de la aplicación en las políticas públicas en el problema de la violencia contra NNA. Utilizando el mismo criterio se abordará la adecuación normativa a nivel nacional.

El Preámbulo de la CDN nos ubica respecto a la corresponsabilidad que tiene el Estado, las instituciones, la comunidad y la familia en el desarrollo de la niñez siendo el Estado quien debe brindar protección y asistencia para que “las familias puedan asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad” (CDN, Preámbulo, 1990), en párrafos siguientes centra la atención en la importancia que tiene el crecimiento dentro del seno de la familia resaltando la necesidad de que ello se realice en un “ambiente de felicidad, amor y comprensión” (CDN, Preámbulo, 1990).

En el mismo capítulo la CDN señala la “necesidad de proporcionar al niño una protección especial” y retoma que esta enunciación tiene como antecedentes la Declaración de Ginebra de 1924 y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General en noviembre de 1959. Asimismo expresa que fue reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este sentido se reafirma la caracterización de la niñez desde “su falta de madurez física y mental” respecto de los adultos.

Teniendo presente que tal enunciado puede generar un margen de ambigüedad respecto de la capacidad del niño de ser sujeto de derechos y de ejercer entonces todos sus derechos, incluyendo el principio fundamental de “ser escuchado” permite de todos modos retomar la idea de la dependencia del niño respecto del mundo adulto, de la familia y del Estado, para su desarrollo en un “ambiente de felicidad, amor y comprensión” en conformidad con los principios

de “libertad, justicia y paz basados en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” (CDN, Preámbulo, 1990).

Es llamativo y por ende importante destacar que la CDN no hace referencia específica a la etapa adolescente excepto en cuestiones vinculadas a la salud (embarazo adolescente, consumo de drogas) y al sistema penal (justicia penal juvenil). El resto del tratado alude solamente al “niño” y en algunas ocasiones “el menor” el cual define, en el primer artículo del capítulo I como “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (CDN, Parte I artículo 1, 1990). Por tal motivo tomaré el contenido de la Convención en cualquiera de sus artículos desde el entendido de que la adolescencia está comprendida en todos ellos ya que la delimitación etárea así lo sugiere, tomando como referencia la etapa adolescente como el período que abarca desde los 13 a los 18 años de edad.

El siguiente artículo (2) hace referencia al *primer principio fundamental*; la *no discriminación*, el cual obliga a los Estados Parte a garantizar que todos los niños reciban protección sin importar su condición o la de sus padres.

El artículo 3 constituye el *segundo principio fundamental* y, para la situación de la violencia en general y de la VD en particular, toma especial relevancia, se trata del principio del *interés superior*. Este artículo expresa que los Estados Parte “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” (CDN, Parte I, artículo 3) atendiendo de modo primordial el interés superior del niño respecto del interés del adulto. Involucra en este principio a todas las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas y a los órganos legislativos. El Estado tendrá en cuenta los derechos y deberes de los padres o personas responsables del niño ante la ley asegurando en primer instancia la protección y el cuidado que el niño requiera para su bienestar.

La relevancia de este artículo para el presente estudio radica en la relación directa que tiene con el problema de la implementación de las políticas públicas, especialmente en relación al SIPIAV en el abordaje de situaciones de VD contra adolescentes.

El artículo 9 refiere a que el Estado deberá velar porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos pero señala una excepción; cuando, “a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables que tal separación es necesaria en interés superior del niño” (CDN, Parte I, Art. 9). Además plantea como ejemplo el “caso en el que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres...” (CDN, Parte I, Art. 9, 1990).

El artículo 12 expresa el *tercer principio fundamental* de la Convención, el que alude a que “Los Estados Parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y la madurez del niño” (CDN, Parte I, art. 12, 1990). Este artículo refiere a la *participación* la cual implica que el Estado ha de dar oportunidad al niño de ser escuchado en todo proceso judicial o administrativo que le afecte. En este punto la CDN prevé que esta participación pueda darse de modo directo o a través de un representante en concordancia con la ley nacional.

El artículo 16 plantea que “ningún niño puede ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación, el niño tiene derecho a la protección de la ley contra esos ataques o injerencias” (CDN, Parte I, Art. 16, 1990)

El artículo 19 tiene una importancia relevante para el abordaje del problema de la VD ya que expresa, específicamente, la obligación de “los Estados Partes a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso



sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo” (CDN, Parte I, Art. 19, 1990). Asimismo agrega que las medidas de protección “deberán comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial” (CDN, Parte I, Art. 19, 1990).

El artículo 20 refiere al derecho que tiene el niño a que el Estado le proteja y brinde asistencia especializada, garantizándosele un tipo de cuidado especial en caso de que se vea privado del medio familiar debido al interés superior. Cuando habla de “cuidado especial” alude no solo a colocación en hogares de guarda, la adopción de ser necesario o hasta la colocación en instituciones adecuadas de protección sino que incluye la necesidad de que se mantenga la continuidad en la educación.

Conectado con este artículo se desarrolla, en el 25, el mandato que cuando un niño es internado con fines de protección (alude también a tratamiento de su salud física o mental) se realice un examen periódico del tratamiento al que esté sometido así como de las circunstancias de internación. En tal sentido en el artículo 27 se expresa que el Estado reconoce el derecho del niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Asimismo plantea que a los padres o encargados les incumbe proporcionar, dentro de sus posibilidades, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño para lo cual, el Estado deberá ayudar a los padres (u otras personas responsables) a dar efectividad a este derecho para lo cual, en caso de ser necesario, deberá proporcionar asistencia material y programas de apoyo (en particular con respecto a la nutrición, vestuario, vivienda).

El artículo 31 plantea el reconocimiento, por parte de los Estado Partes, del derecho del niño al descanso y esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad. Asimismo a la participación libre en la cultura y

el arte. Por tal motivo el Estado no solo respetará sino que también promoverá este derecho.

Y, finalmente, la Parte I de la Convención señala, en su artículo 39 la obligación del Estado de adoptar medidas apropiadas que promuevan la recuperación física y psicológica así como la reintegración social de todo niño víctima de “cualquier forma de abandono, explotación o abusos; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o conflictos armados” (CDN, Parte I, art. 39, 1990). Además agrega que esa recuperación deberá realizarse en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y su dignidad.

## **2.2. EL PARADIGMA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS.**

Expertos de América Latina que analizan tanto el proceso de creación de la CDN (que tomó un período de aproximadamente diez años) como su impacto en los países resaltan aspectos relevantes; el complejísimo proceso de elaboración y consenso generado para su aprobación final, la importante adhesión y aprobación lograda a nivel mundial por la comunidad y los efectos y sentidos que dicha Convención tiene, respecto del desarrollo de las democracias justas, los diferentes modos de concebir el derecho y los derechos y su importancia en la vida democrática.

Pedernera y Pedrowicz en el “Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe”, plantean lo atinado que ha resultado el hecho que la CDN haya recogido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que existían de manera independiente. Asimismo resaltan la importancia de que se haya logrado el alto grado de consenso que se logró en Naciones Unidas siendo que ambos pactos por separado no lo habían logrado.

Varios autores coinciden en que la CDN es un eje crucial en la transformación social de paradigmas, del “paradigma de la situación irregular” del niño al

paradigma de la “protección integral” de los derechos del niño. Es así que desarrollan conceptualizaciones al respecto logrando hacer visible los complejos procesos políticos y económicos jugados en los diferentes paradigmas así como la importancia de estos procesos en los avances y retrocesos de la aplicación de dicha Convención.

Mary Beloff, en su artículo “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular; un modelo para armar y otro para desarmar” analiza y compara ambos paradigmas aportando así a su caracterización y distinción.

Caracteriza al paradigma de la situación irregular explicando cómo éste refleja los criterios criminológicos del positivismo del S. XIX y principios del S. XX. Un sistema de menores de estas características habilita la coacción del “Estado frente a potenciales infractores (o infractores) de la ley penal estableciéndose las ideas de “tratamiento” o “resocialización” y la defensa de la sociedad frente a los peligrosos” (Beloff, 2002, Pág. 13)

Otra característica de la doctrina irregular que la autora señala es la de la tutela, esto implicaba que los derechos de los adultos no fueron reconocidos en los niños y los adolescentes y con ello se amplió la violencia y marginalidad que supuestamente se quería evitar.

Las leyes emergentes desde esta doctrina atribuyen al Juez de Familia funciones singulares dejando de cumplir funciones jurisdiccionales y cumpliendo funciones propias de las políticas sociales. Este lugar del Juez de Menores se articuló armónicamente con lo que la autora nomina “sistemas procesales inquisidores de la región”, ambos sistemas alimentándose recíprocamente siendo las cuestiones morales, religiosas el fundamento de las decisiones penales concentradas además en la sola persona del Juez “ (padre, acusador, decisor, defensor) (Beloff, 2002, Pág. 14).

El nivel de violación de las garantías individuales que provoca el paradigma irregular hace difícil, si no imposible, la compatibilización jurídica con el Estado de Derecho. Beloff plantea que este paradigma entra en crisis en la década de los 60´ en EEUU y en los 80´ en la comunidad internacional. La aprobación de la

CDN cierra este proceso.

La autora señala que la CDN ofrece instrumentos específicos regionales y universales de protección de derechos humanos y otros instrumentos internacionales que no tenían fuerza vinculante; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (las Reglas de Beijing), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil. En definitiva, la doctrina de la protección integral emerge de la conjunción y articulación de varias herramientas internacionales que logran carácter de vinculantes en el seno de la CDN estableciendo los mandatos para una protección integral de los derechos.

Emilio García Méndez plantea, en su artículo “Infancia, ley de democracias, una cuestión de Justicia” que la CDN no hubiera tenido la capacidad de transformación que está desarrollando si Brasil no hubiera “cambiado el rumbo natural de la historia” al ejercer la democracia participativa del derecho, de un “nuevo derecho” para la infancia. Citando a Pietro Barcellona plantea que Brasil permitió *“redescubrir que el carácter estructuralmente normativo del ser social es un recurso de poder, porque la capacidad de producir normas es una competencia social difusa y no solamente una prerrogativa de los parlamentos”* (García Méndez, 2002, Pág. 24). El proceso de transformación jurídica al que refiere generó el “Estatuto del Niño y del Adolescente de Brasil” en 1990 constituyendo el motivo de “mayor intercambio e integración que Brasil ha tenido con el resto de América Latina, por su enorme impacto y repercusión con el resto de la región” (García Méndez, 2002, Pág. 24).

El autor, analizando el proceso de articulación del movimiento de defensa de los derechos por la infancia con los movimientos sociales activos en la modificación de la Constitución de Brasil, deja entrever la importancia que tuvo el hecho de que estos dos procesos de lucha estuvieran vinculados entre sí lográndose así la inclusión de dos artículos fundamentales siendo uno de ellos, el 227 lo que García Méndez nomina como una “admirable síntesis de la futura Convención”. Asimismo resalta el valor del artículo 204 el cual legitima la articulación Estado-sociedad civil instalando las bases para la reformulación de las políticas

públicas.

El contexto histórico-político de discusión y elaboración de lo que finalmente fue la CDN ocurrió durante la década de los 80' la cual se caracterizó en nuestra región por la salida progresiva de las dictaduras militares instaladas en los 70'. El surgimiento de la Convención capta la atención de los mismos movimientos sociales que estaban, como dice el autor, enfrentados políticamente a los gobiernos autoritarios. Aunque García Méndez no da cuenta de los "motivos profundos" por los que la CDN logra tanto impacto, esboza que la aceptación de ella como instrumento específico de derechos humanos jugó un papel importante en la instalación socio-jurídica definitiva.

En este sentido plantea que "no es solo la democracia la que garantiza la lucha por los derechos sino que es también, y fundamentalmente la lucha por los derechos lo que garantiza la democracia" (García Méndez, 2002, Pág. 27).

En el mismo artículo realiza un análisis sobre las perspectivas "sustancialistas" y los modos en que estas perspectivas encadenan intereses económicos y políticos en la crítica y cuestionamiento a la real aplicación de la CDN. Desde su planteo ubica a esta perspectiva como la portadora del efecto perverso de la pobreza ya que oficia de comodín que explica las "varias formas de resignación". Caracteriza a estas perspectivas sustancialistas como las que, de algún modo, defienden el orden jurídico anterior, la doctrina de la situación irregular.

"Son las formas de resolución pacífica y respetuosa de la dignidad humana de los conflictos sociales e individuales, las condiciones sine qua non para un desarrollo sustentable que permita una verdadera erradicación de la pobreza" (García Méndez, 2002, Pág. 28).

En este sentido propone que la debilidad y fragilidad de las instituciones y la democracia en América Latina se vincula a esa falta de comprensión de la compleja relación entre el derecho y la realidad que establece la perspectiva sustancialista y que se permea, de modo consciente o no, en las prácticas cotidianas.

Haciendo un análisis de las políticas asistencialistas plantea que éstas deducen

y sustraen de las políticas sociales básicas los recursos. Esta transferencia de beneficios sociales de las políticas universales a las asistenciales aumenta la discrecionalidad en el manejo de las asistenciales lo cual genera el “mejor caldo de cultivo para aumentar y legitimar las variables de las prácticas de clientelismo político” (García Méndez, 2002, Pág. 29). De este modo es que surge lo que él denomina el “paradigma de la ambigüedad” el cual se ve representado en aquellos que rechazan el paradigma de la situación irregular pero no logran producir las transformaciones reales que deberían generarse al aplicar el paradigma de la protección integral de los derechos.

Desde estas líneas de análisis el autor enlaza claramente la incidencia de la CDN en los procesos de creación de proyectos de sociedad en la elaboración de adecuaciones normativas nacionales siendo que los derechos de los niños abren un nuevo modo de entender la relación del derecho con la realidad, ya no pensando el derecho como una copia de la realidad sino como una expresión de lo que la realidad debería ser.

En este punto toma el concepto de utopía de Baratta para abordar la cuestión de las democracias. En oposición a la idea de que el derecho ha de ser una fiel representación de la realidad, toma como relevante la dimensión del derecho como expresión de lo que “todavía no es” la realidad, la expresión de lo que la realidad social debería ser. En este sentido el derecho se constituiría como una parte importante de las democracias latinoamericanas.

García Méndez afirma que la CDN tiene potenciales consecuencias en su carácter “contaminante positivo” sobre el resto del derecho. El pensamiento sustancialista y el paradigma de la ambigüedad son obstaculizadores de la cultura garantista necesaria.

La década de los 90´ se caracteriza por los procesos de globalización que transformaron la relación entre el Estado y el mercado de trabajo siendo que el trabajo era, hasta entonces, “el fundamento de la ciudadanía, base del funcionamiento de la democracia moderna”, dice García Méndez. En tal sentido plantea que el fundamento de la democracia se ha desplazado al plano de los derechos fundamentales del hombre. En tal sentido coloca a la CDN como la

“base jurídica concreta para refundar el concepto de ciudadanía actual”. Retoma la idea de Baratta según la cual la CDN es causa y efecto de una nueva refundación del pacto social.

En concordancia con los estudios regionales y mundiales, se parte de la idea de que a pesar de los avances que la CDN ha generado a nivel de las reformas normativas a nivel nacional, la situación de los niños, niñas y adolescentes a nivel mundial y especialmente a nivel latinoamericano es cada vez peor, “la situación real de los niños se halla en una zona de no Derecho” (Dinechin, 2006, Pág. 4).

El autor plantea que en América Latina se ha creado una visión absolutista de los Derechos del Niño por lo cual no está siendo posible producir una reflexión crítica respecto de ello. Señala que un discurso jurídico pensado para los menores de dieciocho años se transformó en un “discurso político absorbido sin reticencia por los gobiernos” (Dinechin, 2006, Pág. 9) y por ende en una retórica.

Se pregunta si ha de centrarse el esfuerzo en la evolución del derecho de la infancia o en el desarrollo de una sociedad determinada. Tomando en consideración las reales dificultades que se aprecian en la aplicación de la CDN se pregunta si el nuevo Derecho realmente protege a los niños latinoamericanos. Desde esta perspectiva realiza una crítica a los pensadores de la “doctrina de protección integral” al reivindicar el derecho utópico como ideal a alcanzar pidiéndole al derecho que solucione el abuso contra los niños al mismo tiempo que sea una herramienta de construcción democrática. Plantea que al mismo tiempo que se desarrollan los derechos del niño se desarrolla la pobreza en los niños. En tal sentido afirma que las reformas legales no son suficiente respuesta a la injusticia y miseria que padece la niñez en Latinoamérica.

Dinechin plantea, tomando a Villey, que los derechos subjetivos son discutibles y dependientes de la opinión de los grupos de presión, desde tal perspectiva afirma que se está generando una proliferación de derechos subjetivos (en función de los diversos grupos minoritarios) y que con ello los grupos poseedores de dichos derechos aumentan así su posibilidad de actuación al

mismo tiempo que se distinguen entre sí. Asimismo coloca a los derechos del niño como una rama específica de los Derechos Humanos (como lo es los derechos de la mujer, por ejemplo), asimismo, dentro de los derechos del niño se distingue, en Latinoamérica, los derechos de los adolescentes, y entre niños y niñas. De tal modo, plantea el autor, que el modo de dirigirse hacia la efectividad de estos derechos es precisándolos cada vez más pero esto genera un aumento tal de la complejidad que al mismo tiempo se va generando la incapacidad para su aplicación. “La creación de sujetos jurídicos diferentes unos de otros complica de forma exponencial la cuestión de los derechos del niño, multiplica los derechos exigibles” (Dinechin, 2006, Pág.17). En tal sentido afirma que “la proliferación de derechos particulares conduce al debilitamiento de los Derechos Humanos”.

Los derechos del niño enmascaran la realidad del niño latinoamericano, pobre y maltratado. Es así que reafirma la necesidad de incluir la consideración de las estructuras que acompañan la exigibilidad de los derechos, tomar en cuenta la dimensión distributiva y la dimensión política en el análisis. Toma las palabras de Dezalay para afirmar que “las concepciones, los saberes y los usos del Derecho son indisolubles de la estructura de campo del poder estatal en la que se incluyen y refuerzan” (Dezalay, 2002. Pág.28)

Aunque coloca el surgimiento de la doctrina de la protección integral en una acción realizada por el Instituto Interamericano del Niño se pregunta si la producción jurídica emergente de esta “doctrina” no será menos que una producción de América Latina una producción asignada a América Latina. Desde esta perspectiva el autor realiza una profunda crítica al papel de UNICEF y a la ONU sobre las políticas públicas en América Latina aludiendo a la “exportación” del Derecho y con ello a la “exportación” de un proyecto de sociedad. En este punto reafirma la idea que planteaba más arriba respecto de la imposibilidad de lograr que la CDN sea al mismo tiempo un instrumento político (desarrollo de la democracia) y un instrumento de Derecho ya que, en el momento que lo político entra en juego la importancia de los derechos del niño disminuye. Reafirma entonces el error de pensar, como plantean los teóricos de la doctrina de la protección integral, que “la promoción de los derechos del niño conllevaría un



plus de democracia ipso facto (...) pensar de nuevo la política a partir de una categoría precisa de individuos (los niños) implica entonces una dimisión de lo Político” (Dinechin, 2006, pag. 27).

### **2.3. LA "BAJADA" DE LA POLÍTICA.**

La implementación de la CDN implica la “bajada” del paradigma a niveles de concreción-acción que permitan su cumplimiento. Implica modificaciones y transformaciones en el diseño e implementación de las políticas. Estas transformaciones son complejas e involucran procesos y actores múltiples. Ellos se dan en determinado contexto social, político y económico que incide en su formulación e implementación.

En el caso del Instituto de la Niñez y Adolescencia, las transformaciones se han enmarcado en la adecuación normativa nacional de la Convención de los Derechos del Niño; el Código de la Niñez y Adolescencia, y el Plan de Equidad impulsado por el Gobierno y forman parte de las transformaciones de las políticas de infancia.

Se parte de la idea de que la política pública se define como “un comportamiento propositivo que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios” y se pone énfasis en su carácter procesual en tanto conjunto de acciones en un doble sentido, como “el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido” (García, 2010. Pág. 5). Desde esta perspectiva es tan importante lo que se propone la política en el diseño como lo que ella realmente produce en sus acciones y el impacto que esto genera.

Partiendo de la idea de que la definición de política implica tanto el diseño de la misma como “el curso que efectivamente toman las acciones y el impacto producido en las situaciones atendidas” (García, 2010. Pág. 5) se visualiza que

el proceso de implementación de la política implica un recorrido que “baja” los planos abstractos del derecho y la conceptualización a los planos de la acción y la realización.

Socorro García (2010) analiza el desarrollo de las políticas de infancia en Uruguay, plantea que “la Convención considera al niño como sujeto de derechos específicos, de protección y cuidados especiales de acuerdo con su grado de desarrollo, superando la distinción entre niño y menor que construyó el paradigma de la situación irregular, en la medida en que exige garantizar todos los derechos para todos los niños sin discriminación alguna” (García, 2010. Pág. 9). Esto implica la superación de la perspectiva de satisfacción de necesidades por la de garantía de los derechos así como el pasaje de las prácticas tutelares y asistencialistas por el enfoque socioeducativo. Desde estas conceptualizaciones la autora analiza las acciones del INAU planteando entre otras, las siguientes conclusiones:

Que la infantilización de la pobreza existente en el país fundamenta la prioridad de la atención en el sector, que las políticas de infancia se diseñaron desde la concepción tradicional de familia nuclear, que las matrices del INAU responden al modelo de protección de los sectores pobres de carácter residual-asistencial al mismo tiempo que con modelos universales tradicionales.

Que se apela a que el INAU constituya política de Estado sin que queden formulados los requerimientos, que la CDN introduce un nuevo marco doctrinario y un cambio en la matriz institucional, que hay una profundización en el nivel conceptual y operativo del paradigma de la protección integral sustentado por la CDN, que hay una profundización de las estrategias orientadas a abordar al niño en su contexto familiar y comunitario.

Que no se registran rupturas en los modelos tradicionales de atención sino revisiones conceptuales y estratégicas que “han acompañado, aunque con rezago, las transformaciones doctrinarias y de la realidad social” (García, 2010, Pág. 36)

Que no se han generado los dispositivos suficientes y acordes con el escenario socioeconómico de agudización de los procesos de empobrecimiento y fragmentación social para efectivizar la desinstitucionalización y desinternación.

Que actualmente están enfatizadas las estrategias intersectoriales y de descentralización y en el territorio y que esto es lo que indica el Código de la Niñez y la Adolescencia y que está en armonía con la Convención.

Que el INAU desarrolla una política de transferencia de recursos a las ONGs, para la atención de más del 80% de la población objetivo.

A partir de estas formulaciones se puede plantear que el INAU elabora una política dirigida a la infancia y adolescencia que incorpora en su retórica y diseño los mandatos de la Convención de los Derechos del Niño y su aplicación normativa, el Código de la Niñez y Adolescencia. Asimismo se puede pensar que aunque esta incorporación es observable, existe un rezago en la implementación de sus estrategias.

## **CAPITULO 3:**

### **EL MARCO NORMATIVO Y SUS CRÍTICAS.**

En este Capítulo se presenta la adecuación normativa emergente de la Convención; el Código de la Niñez y la Adolescencia a partir de lo cual se realizan comentarios críticos sobre su diseño y sobre algunos aspectos de la aplicación.

#### **3.1. EL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.**

El 7 de setiembre de 2004 se promulgó en Uruguay la Ley No. 17.823; el Código de la Niñez y la Adolescencia (en adelante CNA) siendo el primera acción de adecuación normativa mandatada por la Convención.

Se pueden señalar como antecedentes de la normativa a nivel nacional el Código Civil vigente desde 1868, el cual contiene disposiciones sobre familia, minoridad, etc. y la normativa penal referida a menores contenida en el Código Penal de 1889. Es en 1934 que se promulga el Código del Niño que es el que rigió hasta la promulgación del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia. En ese mismo año se promulga también la nueva Constitución que incluye disposiciones nuevas hasta ese momento, vinculadas a que el “ Estado velará por el fomento social de la familia”, en su artículo 39 del Capítulo II y que el “cuidado y educación de los hijos ... es un deber y un derecho de los padres” en el artículo 40 del mismo Capítulo. En la misma Constitución se prescribe que “la Lay dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores así como contra la explotación y el abuso”. Aunque hubo modificaciones de la Constitución en los años 1942, 1952 y 1967 estos artículos se mantuvieron.

En su Artículo 1, respecto al ámbito de aplicación, el CNA establece, al igual que la CDN, la aplicación a todos los seres humanos menores de dieciocho años de edad, sin embargo distingue que “se entiende por niño a todo ser humano hasta

los trece años de edad y por adolescente a los mayores de trece y menores de dieciocho años de edad” (DNA, 2004. Art. 1). Asimismo expresa que la nominación “niños y adolescentes” comprende ambos géneros (respetando la nominación utilizada en la Ley se utilizará la misma a lo largo de este sub. capítulo: N y A)

En el artículo establece, al igual que la CDN la necesidad de medidas especiales de protección en función de su desarrollo así como la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado en la protección de los derechos. Aunque esta corresponsabilidad se coloca, prioritariamente en los padres o tutores se reafirma la idea de corresponsabilidad con la comunidad y el Estado siendo que, ante “insuficiencia, defecto o imposibilidad de los padres y demás obligados, el Estado deberá actuar preventivamente, desarrollando todas las actividades integrativas, complementarias que sean necesarias para garantizar adecuadamente el goce y ejercicio de los derechos de los niños y adolescentes” (CNA, 2004. Art. 7). En el mismo artículo señala que el Estado será el que oriente las políticas y las fije coordinando las actividades públicas y privadas.

El artículo 8 retoma la idea del ejercicio de los derechos “de acuerdo a la evolución de sus facultades” señalando el derecho a “ser oído y obtener respuestas cuando se tomen decisiones que afecten su vida”, en tal sentido. En este mismo artículo se señala que los “Jueces, bajo su más seria responsabilidad, deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento... debiendo declararse nulas las actuaciones cumplidas en forma contraria a lo aquí dispuesto”.

En relación a los derechos esenciales se establece el “derecho 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, religión, etnia o condición social” (CNA, 2004, Art. 9). Asimismo establece el derecho a la privacidad (Art. 11), al disfrute de sus padres y familia, considerándosela como el “ámbito más adecuado para el mejor logro de la protección integral”. En este mismo artículo se establece que el niño y adolescente solo puede ser separado de su familia en el curso de un debido

proceso y en atención al interés superior, en el caso que sobrevengan “circunstancias especiales”.

Con respecto a los deberes del Estado se establece que éste “asegurará la aplicación de toda norma que de efectividad a esos derechos” y le obliga a protegerlos especialmente del abandono, abuso sexual o explotación, trato indiscriminado, hostigamiento, segregación o exclusión en los lugares de estudio, esparcimiento o trabajo, explotación económica, tratos crueles, inhumanos o degradantes, situaciones que pongan en riesgo su vida o inciten a la violencia situaciones que pongan en riesgo su seguridad y el incumplimiento de los progenitores o responsables de alimentarlos, cuidar su salud y velar por su educación, entre otros.

Con respecto a los deberes de los padres o responsables establece, en el Capítulo IV que éstos deben respetar el carácter de sujeto de derecho del niño y adolescente, alimentar y cuidar su salud, vestimenta y educación, respetar el derecho a ser oído y considerar su opinión, colaborar para el pleno goce de sus derechos, orientar y dirigir el ejercicio de sus derechos, corregir adecuadamente a los hijos o tutelados, solicitar o permitir la intervención de servicios sociales especiales en caso de conflicto que no puedan resolver y que ponen en riesgo la vigencia de los derechos, velar por la educación, entre otros.

El Capítulo V establece los deberes de los niños y adolescentes en el cual plantea que todo niño y adolescente tiene el deber de respetar la vida de relación familiar, educativa y social y emplear las energías físicas e intelectuales en el aprendizaje y desarrollo de habilidades y aptitudes en especial deberán respetar a su padres o responsables siempre que esto no implique contravenir las leyes y los derechos, cuidar a los ascendientes, respetar a los demás, el orden jurídico, el medio ambiente, su vida y su salud, entre otros.

El Capítulo VI aborda la cuestión de las políticas sociales de promoción y protección planteando como objetivos de la promoción son el desarrollo integral de todas las potencialidades del niño y adolescente (N y A) como persona en condición de desarrollo a efectos de “procurar su integración social en forma efectiva y responsable como ciudadano” (CNA, 2004, Art. 18). En relación a la

protección y atención integral plantea que se “deberá asegurar una atención especial por parte del Estado y de la sociedad ante la necesidad de ofrecer atención personalizada en determinadas situaciones”. En el artículo 10 habla de la vida familiar y en sociedad planteando como principios básicos el fortalecimiento de la integración del N y A en la familia y las instituciones educativas, la descentralización territorial de los servicios básicos para mejorar la accesibilidad, la participación de la sociedad civil y la promoción de solidaridad hacia los N y A. Asimismo, en el artículo 20 incluye a las políticas sociales indicando la necesidad de implementar, coordinando entre el Estado y la Sociedad Civil, un sistema de políticas sociales básicas, complementarias de protección especial, integral en relación a las áreas de supervivencia y desarrollo.

En concordancia con lo desarrollado el artículo 22 prevé las líneas de atención hacia la N y A determinando que la aplicación de las políticas sociales básicas hagan efectivos los derechos consagrados creando programas de atención integral para N y A con capacidades diferentes, situación de desamparo o marginalidad así como la implementación de medidas apropiadas para los N que necesiten instalaciones de guarda cuando los padres trabajan y la adopción de programas integrales y servicios especiales de prevención y atención médica y psicosocial a “víctimas de negligencia, maltrato, violencia o explotación laboral o sexual” (CNA, 2004, Art. 22) Y, entre otros, prevé la creación de programas de indicadores de desarrollo del N y A respetando el derecho a la privacidad y el secreto profesional.

Los Capítulos de tenencia y de visitas son tomados por su relación con los habituales procedimientos de protección en casos de riesgo para N y A víctimas de VD. En tal sentido resalto el artículo 36 que aborda el problema de la tenencia por terceros estableciendo que “cualquier interesado puede solicitar la tenencia de un niño o adolescente cuando ello tenga el interés superior de éste” y el artículo siguiente establece como procedimiento que será voluntario. En el artículo 38 se establece el derecho de N y A de mantener el vínculo con sus padres, abuelos y demás familiares sin perjuicio de que el Juez, basándose en el principio del interés superior incluya otras personas con las que el N y A haya

mantenido vínculos anteriores estables. La determinación de las visitas se realizará teniendo en cuenta el derecho del N y A a ser oído tomándose en cuenta su opinión en un ámbito adecuado.

En el Capítulo IX se establece, para la competencia de urgencia, cuatro Juzgados de Familia en Montevideo y los Juzgados Letrados de Primera Instancia del Interior entendiendo en materia de familia para atender todos los asuntos que requieran intervención inmediata o en los casos establecidos en el artículo 122. Se definen como asuntos de intervención inmediata aquellos asuntos en los que exista riesgo de lesión o frustración de un derecho del N y A. Se plantea como excepción los asuntos que impliquen infracciones de adolescentes a la ley penal. Para ello la Suprema Corte de Justicia propenderá a que los Juzgados cuenten con asistencia de asistente social, psicólogo y psiquiatra del Poder Judicial cuyo asesoramiento podrá serles requerido por el Juez . Asimismo se establece que la defensoría de oficio establecerá turnos para atender a dichos Juzgados.

Será el INAU el que determine, “por intermedio de los servicios especializados, la forma de llevar a cabo la implementación de las políticas a través de distintos programas, proyectos y modalidades de intervención social, públicos o privados, orientados al fortalecimiento de las familias integradas por niños y adolescentes y el fiel cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 12 y 19 de este Código” (CNA, 2004, art. 68). Todo ello señalando que el INAU es el órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia y tiene competencia en la promoción, protección y atención de N y A y su vínculo familiar al que deberá atender con todos los medios a su alcance. El mismo artículo obliga a que el INAU “previos diagnósticos y estudios técnicos, deberá velar por una adecuada admisión, ingreso, atención, derivación y desvinculación de los niños y adolescentes bajo su cuidado. La incorporación a los distintos hogares, programas, proyectos y modalidades de atención se realizará habiéndose oído al niño o adolescente y buscando favorecer el pleno goce y la protección integral de sus derechos” (CNA, 2004, art. 68).

El Capítulo XI trata sobre la protección de los derechos amenazados o vulnerados de los niños y adolescentes en situaciones especiales, en el cual se



establece que cuando el Juez tome conocimiento de una situación de derechos vulnerados (por cualquier medio) ha de tomar las más urgentes medidas y, salvo imposibilidad, tomará declaración al niño o adolescente en presencia del defensor y de sus padres o responsables y podrá disponer a sus padres o responsables un llamado de atención, orientación apoyo y seguimiento socio-familiar, derivación a un programa público o privado de protección a la familia.

Con respecto a los programas de atención integral se obliga al Estado a garantizar a los niños y adolescentes el derecho a acceder voluntariamente a programas de atención integral, cuidados y alojamiento. En caso de configurarse elementos para atribución de responsabilidad penal a los padres (responsables o terceros) se pasarán los antecedentes a Juzgado Penal o Letrado de Primera instancia (en caso del Interior del país).

Con respecto al maltrato y abuso del N o A el artículo 130 lo define como maltrato físico, psíquico-emocional, prostitución infantil, pornografía, abuso sexual y abuso psíquico o físico. Ante la denuncia escrita o verbal la autoridad receptora comunicará de forma inmediata al Juzgado competente orientándose en la prevención de la victimización secundaria.

El Capítulo XVIII establece que el INAU deberá desarrollar el Sistema Nacional de Información y Adolescencia incluyendo datos de niños a su cargo y a cargo de las instituciones que lo atienden. Este Sistema Nacional de Información debe generar datos que permitan el seguimiento en la atención y evolución y datos que permitan la formulación de políticas. El artículo 221 del presente Capítulo establece como reserva que el INAU deberá ser custodio de la información que emerja del Sistema Nacional garantizando el uso reservado de la misma y la confidencialidad de los datos en concordancia con el interés superior y en “cumplimiento con el derecho a la privacidad de su historia personal como único propietario de la misma”.

Es en el artículo 223 que se establece la nueva denominación de lo que hasta entonces era el Instituto Nacional del Menor (INAME) pasándose a llamar Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU).

### **3.2. COMENTARIOS CRÍTICOS SOBRE EL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.**

En el marco del Programa de Cooperación entre UNICEF y el Estado uruguayo, en el año 2003 la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores solicita a UNICEF comentarios respecto del Proyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia que estaba a estudio en ese momento. Dicho proyecto fue el que se sancionó luego, en setiembre de 2004; el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 17.823). Dichos “Comentarios al proyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia de la República Oriental del Uruguay” aparece como un anexo del Estudio “Aproximación crítica al Código de la niñez y la adolescencia de la República Oriental del Uruguay : Ley 17.823” coordinado por Carlos Uriarte y editado por el Fondo de Cultura Universitaria en el año 2004.

A efectos de abordar algunos puntos relevantes en el pasaje de la Convención a la normativa nacional vigente; el CNA, tomaré ambos documentos como referencia.

En sus comentarios generales UNICEF plantea, entre otros aspectos, que el “Proyecto” (el CNA aún no sancionado pero sí aprobado como Proyecto por la Cámara de Diputados en diciembre del año 2001) “contiene valiosos avances respecto al marco jurídico vigente en Uruguay” (en ese momento). Entre otros puntos se destaca que el Proyecto sienta las bases para el establecimiento de un sistema de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia así como establece lineamientos para los cambios institucionales que deberían darse. El Capítulo I del Proyecto atiende algunas de las observaciones realizadas por el CDN de Naciones Unidas.

En los comentarios UNICEF resalta también que el Proyecto refuerza el marco de garantías que ampara a los niños, niñas y adolescentes reconociéndoseles el derecho a la asistencia letrada y el reconocimiento del derecho del niño a vivir con su familia.

UNICEF plantea también “comentarios particulares” los cuales son planteados en términos de observaciones “técnica-jurídicas” con el objetivo “prevenir futuros problemas de interpretación ya que el mismo cuerpo normativo permite posibles

soluciones contradictorias entre sus mismas disposiciones”.

Con respecto a la responsabilidad del Estado los comentarios plantean que el Proyecto debería definir con mayor claridad cuál es el alcance de las políticas sobre la niñez y la adolescencia, en este sentido se señala una contradicción; a pesar de que en el Art. 20 se definen las políticas integrales luego, en el Art. 22 se desarrolla el mantenimiento de políticas focalizadas. En este sentido el comentario sugiere la incorporación de referencias claras sobre el diseño e implementación de las políticas universales como una “obligación primordial del Estado” ya que en el Art. 7 el Proyecto da un papel central al Estado solamente en casos de “insuficiencia, defecto o imposibilidad de los padres”. En tal sentido UNICEF insiste en la necesidad de que el Estado plasme en el nuevo CNA la responsabilidad primordial en su deber de garantizar los derechos de todos los habitantes. En relación a esto se plantea la necesidad del establecimiento de mecanismos ágiles, eficaces y accesibles para “todos los sectores de la población” que permitan el reclamo del cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación a la vigencia de los derechos de la niñez y adolescencia.

Asimismo se plantea la necesidad de un estudio sobre las competencias de las instituciones públicas y la necesidad del establecimiento de un sistema nacional de protección integral para la niñez y adolescencia, función que no podría cumplir el Consejo Honorario Consultivo dadas las tareas que el propio Proyecto le encomienda.

Los autores del informe “Aproximación crítica al Código de la niñez y la adolescencia de la República Oriental del Uruguay : Ley 17.823” coinciden con las consideraciones de UNICEF al visualizar el Proyecto como “una mejor consideración de los derechos de niños, niñas y adolescentes en orden a la CDN, en comparación con sus antecedentes” (Uriarte, 2004, Pág. 4) así como en señalar que hay diversos aspectos que es “susceptible de mejoras”. El estudio señala que el Senado aprobó el Proyecto y postergó la discusión de los puntos divergentes aplazándose su posible modificación para “otra instancia política y legislativa”.

En relación a los principios fundamentales y a las políticas públicas el

mencionado informe plantea que la concepción de abandono se “filtra” ya que a lo largo del Código se resaltan las medidas de atención y protección focalizada por sobre las políticas universales, en tal sentido tiene la potestad de disponer sanciones violatorias de los principios de no discriminación, de interés superior del niño, de legalidad y proporcionalidad ya que a pesar de las garantías que fija el Código se visualizan las ideas del niño desde la carencia, peligrosidad latente centrando la responsabilidad en la familia.

El informe refirma la idea de que en las prácticas sociales ha primado el binomio “asistencial-represivo”. En tal sentido el informe reafirma que el CNA mantiene, en sus grandes ejes, la lógica de la situación irregular.

Uno de los aspectos relevantes que el informe señala es sobre la modificación (respecto de proyectos de ley anteriores) sobre la definición de adolescencia y la edad que la enmarca. El hecho de que se haya colocado como edad mínima los 13 años (en vez de los 14 años) abre interrogantes sobre el sentido de esta edad respecto del circuito penal juvenil. Los autores plantean que esta modificación está vinculada a la “falsa idea” de que la edad de los niños y adolescentes que cometen infracciones ha bajado y genera que más adolescentes entren al circuito penal.

El hecho de que el nuevo Código tenga un artículo sobre los deberes de los niños (planteo que la Convención no presenta) demuestra, según el informe, la permanencia de un modelo que considera los derechos como una concesión sosteniendo una visión individualista de los derechos fundamentales.

Los autores valoran positivamente que el CNA reconozca el derecho a recibir medidas de protección especial ya que esto se daría a partir de la “discriminación positiva” tendiente a compensar las diferencias en el ejercicio de los derechos. El problema parece estar en el hecho de que el CDN muestra escasas referencias a políticas universales por sobre las menciones a políticas focalizadas. Se señala que con respecto a los aspectos institucionales se mantienen los formatos pensados para niños en riesgo o vulnerables y no se reformulan aspectos sustanciales como las concepciones mismas.

La Convención señala como principal responsable de la protección de los

derechos al Estado y reafirma que la familia es el ámbito natural de crecimiento que debe ser apoyado por las políticas de estado. Sin embargo el nuevo Código invierte el orden en la relación de concurrencia con la comunidad y la familia colocando, como primer responsable a la familia. El garante de los derechos humanos es, en la doctrina internacional, claramente el Estado. Esta inversión en el orden de responsabilidades serían similares a las leyes tutelares que ponen a la familia a cargo de todas las obligaciones habilitándose con ello efectos como la criminalización de la pobreza.

El informe afirma la necesidad de cambios político institucionales que acompañen el cambio normativo y eso no está claramente expresado en el nuevo Código. Los autores toman el problema de las instituciones al momento de analizar las políticas públicas y la protección de la niñez y adolescencia. Plantean la importancia que tiene el “malestar” institucional y con ello la inercia que se genera y los problemas de funcionamiento expresados en “dimensiones no previstas que dan cuenta de las relaciones interpersonales que se generan bajo ciertos dispositivos institucionales” (Uriarte, 2004, Pág. 15). En tal sentido analizan la incidencia de los contextos institucionales y políticos en la formación de las culturas institucionales y en sus prácticas y afirman que las construcciones normativas pueden ser facilitadoras u obstaculizadoras de los cambios institucionales. Desde esta idea es que analizan que las disposiciones del CNA no alteran la organización institucional existente sino que mantiene las lógicas anteriores a la Convención.

A pesar que el CNA ubica al INAU (nominado aún como INAME) como el rector de las políticas de infancia y adolescencia no se deroga la ley de creación del INAME (el cual se estructuró desde la concepción de la “situación irregular” al mismo tiempo que no plantea herramientas para generar las condiciones reales para un “órgano rector”, en términos de “arquitectura organizacional”. En tal sentido los autores afirman que aunque se modifiquen las nominaciones de las instituciones no se modifican las matrices de funcionamiento.

El informe plantea la necesidad de que el Estado asuma una actitud activa frente al deterioro de la situación social, económica y cultural de la niñez y adolescencia en Uruguay, en tal sentido se afirma que las políticas sociales para

la infancia deberían modificarse “radicalmente”. En este sentido el Código no facilita modificaciones profundas en las políticas estatales.

Los cometidos previstos para el Consejo Honorario Consultivo no le instrumentan para incidir en las instituciones responsables de las políticas ya que no tienen potestades vinculantes. Que el Estado pueda cumplir su rol de garante “requiere de la reestructura y adecuación de las instituciones responsables de los niños y adolescentes al mismo tiempo que una coordinación ejecutiva que incida en la fijación de las políticas en todas las áreas y en todo el territorio” (Uriarte, 2004, Pág. 18).

Con respecto a la competencia de urgencia los autores señalan la insuficiente cobertura que pueden dar los cuatro juzgados especializados creados por la Ley de Violencia Doméstica; Ley No. 17.514 del 9 de julio del 2002 que además de estar “atiborrada” de situaciones de violencia doméstica existen solamente en Montevideo. Además, sobre este punto, se señala que el CNA aunque habla de “niños amenazados o vulnerados” no define la vulneración o amenaza. Los autores plantean que esta indefinición es una “adaptación a nuestro tiempo de viejas formas de llamar a los niños problema” con lo cual el abandono queda centrado en la familia y “no en las políticas sociales” ya que en el establecimiento de cómo procederá el Juez se observa que las medidas son hacia la familia.

Con respecto a la patria potestad, la tenencia y la guarda implica derechos y deberes de los padres entre los cuales se encuentra la corrección de los hijos y con ello, en el CNA, la autorización del castigo físico y la regulación del exceso de corrección o castigo ya que la patria potestad se puede perder si los malos tratamientos comprometen la seguridad o la salud de sus hijos “aún cuando estos hechos no estén contemplados en el Código Penal”. Los autores plantan que dicho Código no sanciona la violencia contra niños pero sí contempla delitos contra la personalidad física y moral como el delito de violencia doméstica. Los autores señalan que en general se utiliza el argumento de que son situaciones amparadas por “la causa de justificación de obrara en el cumplimiento de la ley”. En tal sentido el informe critica la normativa expresa en el CNA ya que no desarrolla un enfoque de derechos humanos el cual se basa en el respeto del

derecho a la integridad física y moral del niño, así como por el principio de no discriminación. Según los autores el CNA faculta a los padres a castigar adecuadamente y los posibilita a internar a sus hijos con el fin del castigo en función de que indica a los padres a “solicitar o permitir la intervención de servicios sociales especiales cuando se produzca un conflicto que no pueda ser resuelto en el interior de la familia y que ponen en grave riesgo la vigencia de los derechos del niño y del adolescente”. Por tal motivo los autores plantean que el CNA no tiene un enfoque educativo o de políticas sociales, responsabiliza a la familia, la institución se impone a ella.

Con respecto a los niños vulnerados en sus derechos y a los niños que vulneran derechos de terceros el informe plantea que se produce una definición amplia y difusa en la que, además, quedan colocados en lugares indistintos por lo cual se aplicarán medidas indistintas para el abandono y para la infracción, esto que abre a una discrecionalidad “inaceptable” ya que persiste una “construcción punitiva” y es ésta una de las características de la situación irregular. En esta línea los autores afirman que se persiste en colocar una problemática que debería ser abordada desde las políticas públicas como un problema criminal o de seguridad ciudadana. El hecho de que la policía debe realizar la detención, preceptivamente, conlleva que la detención no respeta las garantías constitucionales las cuales son reconocidas sí para el caso de la infracción (se diferencia infracción de “vulnerar derechos de terceros”). Asimismo se resalta que, cuando se habla de “niños abandonados, amenazados o vulnerados” se desconoce la corresponsabilidad estatal y social y se reduce la responsabilidad a la familia.

## **CAPÍTULO 4:**

### **TRANSFORMACIONES EN LA INFANCIA, ADOLESCENCIA Y FAMILIA.**

En este Capítulo se desarrollan las conceptualizaciones que enmarcan el estudio respecto de la concepción de infancia, adolescencia y familia. Se presentan ideas respecto de la construcción social de la infancia y la adolescencia y la relación que esta construcción tiene con el familiarismo y la gubernamentalidad. Se delimita la concepción de adolescencia desde la cual se desarrolla el estudio.

#### **4.1. LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL E HISTÓRICA DE LA ADOLESCENCIA.**

La palabra “adolescencia” viene del latín *adolescētia*, se forma con el prefijo *ad* (hacia) y la palabra *alere* que significa crecer, nutrir, criar, hacer crecer. *Adulescentia* “lo que está creciendo”, en contraposición con la palabra *adultum*-adulto que ya ha crecido. Desde esta acepción la adolescencia refiere a una etapa de la vida del sujeto, una etapa signada por el crecimiento, de movimiento, hacia la adultez.

Sin embargo, la acepción más popularizada deriva de la forma verbal castellana desde la cual adolescencia refiere a *adolecer*, deriva del latín *adolere*, un verbo que se compone por otro verbo, *olere* que significa “emitir olor o esencia” que estaba vinculado a lo sagrado, significa “hacer arder, quemar en sacrificio”. Las significaciones del concepto ponen énfasis en la dimensión cultural, del término desde un origen ritualístico y vinculado al sacrificio.

Estas dos acepciones expresan las dimensiones fundamentales de la concepción de adolescencia de la cual se parte en el presente estudio; un



período de la vida del sujeto signado por el movimiento, crecimiento y desarrollo al mismo tiempo que un acto cultural, social, ritual con significaciones producidas socialmente.

La adolescencia se define como un período de la vida al mismo tiempo que como un estado social de relaciones con características que estructuran las relaciones del sujeto con el mundo. Es el momento en que se espera que el sujeto comience a asumir su independencia y autonomía frente al medio familiar. Se caracteriza por ser un momento de “crisis” porque en el cual se concentran un interjuego de tensiones sociales, económicas, políticas, culturales junto con las tensiones que las transformaciones corporales y biológicas que como período vital se generan. La adolescencia puede ser considerada como una categoría abstracta, producida socialmente, que define un grupo poblacional en relación a otros grupos.

La significación social adjudicada a la palabra adolescencia así como sus acepciones; “causar dolencia o enfermedad”, “caer enfermo o padecer alguna enfermedad habitual” y “padecer algún defecto” expresan el valor negativo que lo social adjudica a este momento de la vida de los sujetos.

Las significaciones sociales de esta etapa de la vida que ya, desde la antigua Roma tenía importancia en el desarrollo del Derecho y de las relaciones sociales, definen el sentido que adquiere para los sujetos que la transitan.

Dependiendo del momento histórico, las sociedades y las culturas la adolescencia se ubica en una franja etárea que oscila entre los 13 y los 20 años de edad.

Amorín (2010), en su investigación sobre “La violencia basada en género y sus significados en la adolescencia media” plantea que no se puede hablar de “la adolescencia” de modo singular ya que “existen distintas adolescencias” definidas por lo cultural. Se trata de una producción construida socio y culturalmente. Concibe la adolescencia como *“una categoría evolutiva con derecho propio, atravesada por dimensiones psicosociales extremadamente específicas y no meramente como un tiempo de pasaje entre los dos grandes momento de la infancia y la adultez”* (Amorín, 2010, pag. 141). Define la

adolescencia como

“Una condición construida socio-históricamente y desde una perspectiva evolutiva la entendemos como un macro momento del desarrollo que se despliega aproximadamente a lo largo de unas dos décadas de la vida, grosso modo entre los 10 y los 28-29 años” (Amorín, 2010, Pág. 141)

Plantea la constitución de una “adolescencia temprana” (hasta los 14 o 15 años), una “adolescencia media” (de 15 a 18 años) y una “adolescencia tardía o forzada” hasta fin de la década de los 20 años). Ubica en este momento de la vida del sujeto el despliegue de la crisis de identidad “psicológica, sexual y de género”.

La adolescencia se caracteriza por ser un momento de ebullición y expresión de varios componentes y aspectos de modo simultáneo: las transformaciones corporales, la maduración de las funciones de reproducción, la efervescencia de la sexualidad las transformaciones psicológicas y las transformaciones en los roles sociales. Estos roles sociales adjudicados producen los modos en que se construyen los procesos de crecimiento.

Durante este período el psiquismo está en dinámico movimiento y es capaz, por su plasticidad, de generar modificaciones y transformaciones importantes. La construcción del psiquismo es un proceso complejo que implica, además de los aspectos pulsionales la articulación de los impactos que una sociedad produce en los sujetos, desde el momento de nacer. La familia, las instituciones (de salud, educativas, de protección, entre otras), la comunidad toda son protagonistas principales en el desarrollo del psiquismo de cada sujeto. Este desarrollo se da a lo largo de la vida pero es durante el período de la niñez y la adolescencia donde se produce su mayor dinamismo.

Las transformaciones corporales generan en el sujeto sensaciones y afectaciones que no conocía hasta el momento. En cada momento esas sensaciones también van cambiando porque el crecimiento constante hace que vaya cambiando también el cuerpo y sus funciones, sus posibilidades y, simultáneamente las relaciones que establece con los otros al mismo tiempo que se van transformando los otros en relación a las exigencias y expectativas sobre

los y las adolescentes. La familia, las instituciones, la comunidad se tornan espacios donde estas tensiones se despliegan.

Las características y modos de transitar la adolescencia responden, mayor y fundamentalmente a las condiciones en que se produce ese tránsito y esas condiciones son fuertemente sociales e históricas.

A pesar de que las características biológicas de desarrollo son un componente importante en la definición de la adolescencia, el sentido y el valor social que tiene esta etapa vital deviene de los procesos de construcción social. La condición de adolescente (al igual que la de niño) se produce socio-históricamente.

La adolescencia o las adolescencias actuales emergen de lo que la modernidad produjo como infancia, en el marco del desarrollo del Estado tutelar, instituciones de bienestar y consolidación de la familia nuclear. La comprensión de estos procesos de construcción social de la adolescencia ligada a la construcción social de la familia nuclear permiten la desnaturalización de la misma y así como la identificación de los componentes que se ponen en juego en los diferentes modos de violentación que recaen sobre ella.

## **4.2. ADOLESCENCIA Y FAMILIA.**

La adolescencia actual así como las problemáticas de violencia que actualmente vive están ligadas a las formas en que fue producida y a la función que tenía en la familia en la modernidad. En esta producción social e histórica de la adolescencia y la familia actual toman un importante papel el desarrollo de las disciplinas sociales que hoy tienen un rol fundamental en la implementación de las políticas públicas.

Desde el S XVIII la medicina y la economía social se introducen en la constitución y creación de sujetos sociales a través de la familia burguesa, en forma de “educación” de los niños, desde la alianza que se establece con la madre en la búsqueda de la preservación de la libertad del cuerpo del niño y la

protección respecto de los males de la sociedad. Ésta ha generado el aislamiento de la vida familiar respecto de lo social, un fortalecimiento de lo educativo que fue desplazando formas de sociabilidad y aprendizaje y con ello de conexiones sociales, conexiones económico-políticas. La educación es organizada sobre el cuerpo del niño pero, también sobre el cuerpo de la madre quien con ello, adquiere nuevo status en el juego de fuerzas y poderes sociales. El hombre adulto, el padre de familia, va siendo desplazado por el Estado, en esta función de educación y de crianza.

Donzelot nos permite abrir visibilidad sobre estos procesos cuando plantea que la familia “es una instancia en la que la heterogeneidad de las exigencias sociales puede ser reducida estableciendo una práctica que ponga en flotación las normas sociales y los valores familiares creando una circularidad funcional entre lo social y lo económico” (Donzelot, 1990. Pág. 89).

Las familias populares, desde el modelo de la familia burguesa, fueron intervenidas con motivos diferentes, estos son “controlar las asociaciones salvajes, conjurar las líneas de fuga, frenar las libertades tomadas” (Donzelot, 1990. Pág. 72). Se promueve la reorganización de la familia popular en función de imperativos económico-sociales. Proporciona a la mujer pobre herramientas; la educación, la higiene y la vivienda social, espacio en el que se termina de asentar un modelo de familia centrada en sí misma que excluye los extraños y con ello los procesos de sociabilidad, procesos en los que el niño y el adulto no se distinguían como tales sino que compartían tareas, aprendizajes, intercambios y funciones. Se consolida aquí la idea de niño.

La vivienda social ha promovido que el obrero quedara apegado al orden público, generándose el deseo de conservarla. “El apego del obrero al orden público está garantizado por su deseo de conservar la vivienda y si llegara a faltar, su mujer se hará cargo de todo”... “Que el hombre prefiera lo de afuera, el ambiente de los bares, que los niños prefieran la calle, su espectáculo y sus promiscuidades será culpa de la esposa y la madre” (Donzelot, 1990. Pág. 48).

En las familias populares este control se establece, desde el Estado, por la “libertad vigilada, ubicando al niño en espacios de vigilancia mayor; la escuela y la vivienda familiar.

A partir de la Revolución Francesa el Estado se ve obligado a hacerse cargo de las necesidades de los ciudadanos corriéndose el riesgo de una exigencia de nivelación de las fortunas, la familia opera como espacio en el que, a través de la defensa de la autonomía individual, se reduce este riesgo. El pensamiento Liberal permite que la sociedad se organice en torno a la familia y a la propiedad privada. La familia se ha constituido en “una forma de conjura eficaz de los peligros que se cernían sobre una definición liberal del Estado” (Donzelot, 1990. Pág. 197).

En el S XVIII las asociaciones filantrópicas y religiosas se plantean ayudar a las clases pobres tendiendo a restaurar la vida familiar restaurando el matrimonio. La economía liberal necesita instaurar prácticas de conservación y de formación de la población y transforma las prácticas de represión directa hacia la norma preservativa, a través de las disciplinas; la medicina higienista y la pedagogía. Los sujetos que llegaban a interpelar al Estado vuelven, convertidos en “objetivos” al ámbito familiar. La liberalización y la valorización de la familia son, según Donzelot, la resultante de la unión estratégica de dos tácticas filantrópicas (el liberalismo y la familia).

La organización de la vida permitía la disminución de la imprevisión, esta lógica logra instaurarse a través del miedo a la necesidad más que por los efectos de la necesidad misma.. En aras de la *prevención* el Estado controla a los sujetos hasta en la vida privada a través de disposiciones estratégicas de instancias que lo componen; lo judicial, lo psiquiátrico y lo educativo.

Lo judicial como forma visible de un Estado tutelar, como categoría de la economía política del S XIX, da lugar al examen como forma de análisis de problemas penales. El examen, plantea Foucault, da origen a la Sociología, la Psicología, la Psicopatología, la Criminología y el Psicoanálisis. De este modo el Tribunal de Menores “examina” al menor más que sanciona y con el aporte de éstas disciplinas logra perpetuar una sospecha y por ende una sentencia que no se ejecuta, por lo menos en términos penales.

La psiquiatría se desarrolla como modo de control de las actividades educativas, sale del asilo y se transforma en un mecanismo de “regeneración social”. La locura y la anormalidad se expresan como tales gracias a la disciplinarización

extendida. La insuficiencia psíquica por excelencia es en relación a la exigencia disciplinaria (la histeria, el perverso y el débil mental).

La escuela ha permitido esta práctica táctica ya que es el comportamiento escolar el que indica la existencia de patologías, de tendencias antisociales, permite identificar a los niños educables y a los no educables. Asimismo detecta los signos precoces de un desarrollo antisocial.

Siguiendo el pensamiento de Donzelot vemos que en el S XIX confluyen la práctica asistencial y la práctica patronal paternalista creándose las primeras sociedades protectoras de la infancia, fundamentalmente orientadas a detectar la “falta de vigilancia” de los padres sobre los niños de las clases pobres. La madre de la familia popular se establece, en relación con el Estado, en la nodriza a través de la remuneración colectiva y la vigilancia médico-estatal como modo de criar a esos niños sin demasiadas pérdidas y con el menor costo posible.

Siguiendo esta línea, es desde mediados del S XIX que se crean leyes protectoras de la infancia, en un proceso de normalización de la relación niño-adulto, alterado en las clases populares del Antiguo Régimen. El objetivo de estas creaciones se vincula a la reducción de la capacidad socio-política de las clases trabajadoras.

La fuerza de movimiento incontrolable de las clases populares, las masas “preindustriales” que estallaban en el S XIX, se debilitan con la lucha filantrópica contra el abandono y la explotación de los niños.

El poder paterno era un punto de resistencia para estas sociedades que volcaban al seno de la familia a los *menores en peligro o peligrosos*. Es el Juez el que lo desplaza, teniendo, a finales del S XIX, potestades de vigilancia y control sobre los niños, a través de sus delitos. Libertad vigilada y asistencia educativa que obliga a la familia a controlar a sus miembros como modo de evitar ser ella misma objeto de control y disciplinamiento.

Esta intervención se realiza, en las familias acomodadas, a través de la psiquiatría a partir de la cual se procura un “espacio de confinamiento discreto” para los hijos rebeldes. Para las familias pobres la cárcel era el mecanismo de control. El Estado se constituye como garante del funcionamiento de las sociedades liberales separándose lo social de lo económico en el campo

familiar. La tutelarización articula los intereses sanitarios con los educativos a través de métodos de vigilancia económica y moral reduciéndose la autonomía familiar y produciéndose fuertes conexiones entre la justicia de menores, la medicina y la psiquiatría como modo de prevenir.

La falta de autonomía financiera de la familia abre la entrada a la intervención del Estado, de modo tutelar, intervención correctiva que despoja al sujeto de los derechos privados. Solo conservará el control sobre sus necesidades la familia que logre utilizar su capacidad económica. Es este el mecanismo por el cual la familia, ya desplazada del campo social y político, se convierte en el anclaje de los mecanismos de integración social, en un agente reproductor del orden establecido, *“acoplado una intervención exterior a los conflictos en el interior de la familia”* (Donzelot, 1990) Forma de establecer una renuncia del derecho político a cambio de la consolidación del bienestar privado.

#### **4.3. FAMILIA NUCLEAR, FAMILIARISMO Y GUBERNAMENTALIDAD.**

El aporte del Psicoanálisis, a comienzos del S XX, permitió ampliar la etiología del perverso rotulando al niño “caracterial”, producto de relaciones familiares que “engendran” inmadurez agresividad quedando el problema ubicado en los trastornos de relación. El aparato de tutela crea, a partir de estas producción disciplinar, el concepto de “niño irregular” para referir a la inadaptación infantil. Los niños irregulares que se introducían en la grieta entre el Antiguo Régimen y el nuevo orden familiar no eran contenidos eficazmente por el aparato judicial. La educación bajo mandato judicial es lo que permite a éste aparato su incidencia e intervención en la familia.

La familia pasa a ser el origen de la enfermedad ya que las carencias del niño se vinculan con la insuficiencia educativa y anomalías degenerativas de la propia familia. Las disfunciones conyugales son tomadas por el Psicoanálisis a partir de su preocupación por la adaptación infantil, centra la mirada en la organización familiar produciendo el “familiarismo” desde la teoría del Edipo y con ello la teoría de la represión.

“De modo amplio es posible decir que el proceso de institucionalización del Psicoanálisis ha contribuido, más allá de sus

innegables aciertos teóricos y prácticos básicamente en la clínica individual, a delimitar una nueva normativa adaptacionista que ha tendido a imponerse en tanto uno de los paradigmas más ostensibles de la normalidad” (Kazi, 2004. Pág. 13)

El psicoanálisis, a partir de la indagación escolar, introduce en la familia el problema del acatamiento de las normas sociales, apoyándose en su deseo, formula un deseo desde la falta, un deseo individual originado por la prohibición. Formula en definitiva un sujeto que desea lo que le falta. Deleuze, en “Un diálogo sobre el poder” con Foucault plantea:

“La naturaleza de estas inversiones de deseo sobre un cuerpo social es lo que explica por que los partidos o los sindicatos, que tendrían o deberán tener inversiones revolucionarias en nombre de los intereses de clase pueden tener inversiones reformistas o perfectamente reaccionarias desde el punto de vista del deseo.” (Deleuze-Foucault, 2005, Pág. 33)

El deseo es social y que es productivo y nada tiene que ver con la relación edípica-familiar. Encapsula el deseo en la familia y encapsula al sujeto en el familiarismo. Estas verdades producen que la *necesidad*, que era principio de insurrección, se convierta en un medio de adaptación social.

El pasaje del procedimiento caritativo al Estado como regulador de fortunas se constituye en un mecanismo de defensa del orden social. Con ello se genera la atribución de derechos políticos como modo de transformar la relación entre pobres y ricos de la dependencia a la influencia.

Desde la especificidad psicológica se ha producido una concepción de familia que varía, según las corrientes, pero que acentúa y coincide en considerarla como el espacio básico de producción subjetiva, constitución de los mecanismos psicológicos necesarios para la adaptación social, incluyendo la regulación de la sexualidad, basada en las lógicas de parentesco e instalada, fundamentalmente, en el matrimonio y la vida conyugal.

Sea cual sea su forma de organización y el momento social- histórico en el que se localice, la familia es concebida como un grupo que articula, la dimensión social y la dimensión individual- psíquica. Se constituye entonces en el ámbito central de producción de sujetos sociales.



Desde el psicoanálisis, esta articulación es visualizada en el concepto de “aparato psíquico”; en los procesos de represión del incesto y sostenida genéricamente en la resolución adecuada del “Complejo de Edipo”. El psicoanálisis ha formulado un concepto que da cuenta de las formas en que lo social produce sujetos- individuos sanos, psicóticos, neuróticos o perversos. La constitución del sujeto psíquico sería el producto de las formas de procesar este complejo, obviamente en el ámbito de la familia. Esta conceptualización “universal” da cuenta de “lo real” al mismo tiempo que lo genera, ubica como centro de esta realidad a la familia.

Las conceptualizaciones sobre grupos han permitido profundizar la idea de la familia nuclear como el ámbito de producción de individuos, en tanto se generan herramientas para comprender su funcionamiento interno y su relación con el “afuera” social. En esta línea de pensamiento los aportes de Pichón Riviere son valiosos. Sus conceptualizaciones sobre la constitución del “mundo interno” y la enfermedad mental ubican el problema de la constitución de los sujetos sociales en una dimensión colectiva y social en la cual la familia aparece como un articulador, como un entre y el individuo como el resultado de procesos grupales de adjudicación y asunción de roles en relación a los roles y conductas esperadas “fuera” del grupo familiar. El psiquismo está entonces en movimiento articulado con la familia y la sociedad. Aunque la familia nuclear aparece explícitamente como el grupo primario y natural de crianza de sujetos sociales, en sus conceptualizaciones deja entrever que el funcionamiento familiar (roles naturales, roles prescritos- mama- papa- hijo) reproduce las lógicas del funcionamiento social por lo cual el individuo es el resultado de una tensión entre la familia y la sociedad.

En este sentido, la transmisión social e histórica (transgeneracional) se sostiene, conceptualmente, en el ejercicio de los roles prescritos, esperados para la familia; madre, padre, hijo y en las formas en que se conectan los procesos conscientes e inconscientes, imaginarios y simbólicos. La familia nuclear es concebida, socialmente, como un modo natural de ser familia.

Gil y Núñez plantean que las organizaciones sociales tienen una estructura en la cual la familia es una consecuencia de la prohibición del incesto que se pueden visualizar diferentes formas de organización y modelos de familia. Asimismo

afirman que no se puede hablar en términos de “evolución de la familia” sino que se deben analizar las formas de organización familiar en relación al contexto económico, religioso, etc. en el que está inmersa.

La familia (nuclear) tal cual la concebimos hoy, y las funciones de crianza, sostenidas en los roles de maternidad y paternidad, es muy reciente. A partir del S. XIX. La idea de que la familia nuclear no es natural ni universal y la posibilidad de recorrer las otras líneas de su constitución permiten abrir visibilidad sobre la comprensión del funcionamiento actual de la familia o mejor dicho de lo social en relación al “problema de la infancia”.

Si analizamos las transformaciones en las formas de organización familiar a lo largo de la historia podremos comprobar que éstas coinciden con las transformaciones en las formas de organización del Estado y con las transformaciones en los modos de producción económica de los mismos.

Gil y Núñez plantean diferentes momentos históricos en los que ubican diferentes formas de organización de la familia: El imperio romano, la edad media (S. V a XV), la edad moderna (S. XVI- XVIII) y la edad contemporánea (a partir del S XIX). Las transformaciones en las formas de organización familiar en cada período se vinculan con las transformaciones en las relaciones de producción, las transformaciones de las formas de organización de los Estados y las dinámicas políticas entre estas transformaciones y la iglesia.

Básicamente estamos hablando del pasaje de un concepto de familia homologo al de un Estado-Imperio, donde las lógicas se sostienen en la preservación de la riqueza, siendo parte de ésta “los parientes” (incluyendo a los esclavos) hacia una forma de organización del Estado- Gobierno donde “los parientes” se homologan a “el pueblo”, fin último de las políticas estatales.

Foucault plantea que desde el S XVI al S. XVIII (modernidad) se han generado una serie de tratados sobre “el arte de gobernar” en función del resquebrajamiento de las estructuras feudales y la instauración de Estados territoriales administrativos coloniales y en función de la Reforma donde se pone en juego la importancia de la dirección espiritual de “la salvación”. Estos movimientos precipitan la inquietud de definir el problema de cómo gobernar, a quien y hasta que punto. Este periodo históricos alberga los orígenes de las

formas de Estado actuales y las formas de organización familiar contemporáneas. Por tal motivo se torna importante desarrollar con más detenimiento los planteos de Foucault en relación a la constitución de el Estado de Gobierno y su intrincada relación con la familia como forma de organización social.

Para este autor el Estado puede entenderse a partir de las tácticas generales de la gubernamentalidad y ubica como las grandes formas de economía y política a: el Estado de Justicia (feudal) correspondiente a una sociedad de la Ley, el Estado Administrativo ( que se define por la territorialidad, S XV y XVI) correspondiente a una sociedad de reglamentos y disciplinas y un Estado de Gobierno (que se define por el volumen y densidad de la población y el territorio sobre el cual se asienta) correspondiente a una sociedad controlada por los dispositivos de seguridad.

En contraposición a las formas estatales monárquicas, Estado de Justicia, el autor retoma la postura de Guillaume de la Perriere quien analiza críticamente la propuesta de Maquiavelo y plantea que las *prácticas de gobierno* son múltiples y que involucran al padre de familia, a las instituciones ya que son gobiernos interiores a la sociedad, no exteriores como los Estados Monárquicos (que se ubican en una relación de exterioridad y trascendencia donde la población es parte de los “bienes” a conservar). Las formas de gobierno se conectan en el interior de la sociedad.

El gobierno de un Estado, a diferencia del Principado, implica poner en práctica la economía a nivel de todo el Estado, ejercer una forma de vigilancia en los entrecruzamientos de los habitantes, la riqueza y el comportamiento de todos, control atento como el que ejercería un padre de familia. Define el arte de gobernar como el arte de ejercicio del poder en la forma y según el modelo de la economía. Los habitantes no son un bien del Estado sino el objeto de su función y de su control.

En el Estado Monárquico la continuidad se sostiene en la línea ascendente de la “pedagogía del Príncipe”, en el Estado de Gobierno la línea de continuidad es la descendente y reconduce desde el comportamiento del individuo o la gestión de la familia al buen gobierno del Estado. Lo que Foucault denomina “la policía”; el

gobierno de la familia como elemento central:

“El arte de gobernar, tal como aparece en toda esta literatura, debe responder esencialmente a la demanda de cómo introducir la economía, es decir, el modo de dirigir correctamente los individuos, los bienes, las riquezas, en el interior de la familia, como hacer un buen padre capaz de dirigir a la mujer, a los hijos, a la servidumbre, que sepa hacer prosperar la fortuna de la familia”. (Foucault, 1991. Pág. 14)

El objetivo del gobierno es entonces lograr lo más conveniente para cada una de las cosas que hay que gobernar, una serie de finalidades específicas se convierten en el objetivo mismo del gobierno.

Foucault plantea que el “arte de gobernar” se formula en el XVI y XVII pero es bloqueado a causa de estructuras institucionales de la soberanía. El ejercicio del poder era pensado como el ejercicio de la soberanía, cuyo objetivo principal es la potencia del soberano. Esto generaba que la racionalidad del arte del gobierno no se pudiera desarrollar.

La ciencia del gobierno ha permitido aislar lo económico de los problemas de la población creándose la “economía” (antes objetivo de las familias). Esto permitió que el problema del gobierno pudiera ser pensado fuera del marco de la soberanía. La estadística se convierte en un factor técnico importante y genera la visión de que la población tiene una regularidad propia y que produce efectos económicos específicos. Permite cuantificar los fenómenos de la población y demuestra que no son ubicables en el marco de la familia.

Antes de plantearse la problemática de la población la familia era visualizada como el espacio de gestión de la economía y la población solo se podía pensar a partir del modelo de familia. La familia va desapareciendo como modo de gobierno, deja de ser un modelo y pasa a ser un segmento pero un segmento privilegiado ya que *“cuando se quiere obtener algo de la población será necesario pasar a través de la familia”* (Foucault, 1991. Pág. 22) La perspectiva de la *población* permitió descentrar a la familia de la economía y ubicar a esta, la economía, en un plano diferente. Asimismo la familia pasó de ser un modelo a ser un instrumento.

Foucault plantea que lo que permitió desbloquear el arte de gobierno fue la

eliminación del modelo de la familia como productora económica, la ubicación de la población como fin del Estado y el nacimiento de la economía política (ya no de la familia como productora económica). Ahora bien, la idea de un gobierno de la población ubica en un lugar de importancia a la disciplina. Soberanía, disciplina y gestión de gobierno conviven, la población es el objetivo y los mecanismos son los dispositivos de seguridad.

Gobierno, población y economía política se han constituido, a partir del S. XVIII en una serie sólida que aún hoy opera. La población como un dato, campo de intervención y fin objetivo de las técnicas de gobierno que aísla la economía política constituyéndola en una técnica de intervención. Esto sería el proceso de gubernamentalidad el cual se sostiene en la desaparición de la familia como modelo de producción económica y de soberanía y pasa a ser un instrumento de seguridad de la población.

La función de la familia es mantener la línea ascendente del proceso “policial” descrito por Foucault, característico de los Estados de Gobierno. Para ello se constituye en un ámbito de seguridad y creación de seguridad a través de la crianza, educación y disciplinamiento de la población.

#### **4.3. TRANSFORMACIONES EN LA ORGANIZACIÓN FAMILIAR Y EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.**

La preocupación actual por las transformaciones familiares se vincula con la preocupación que genera la *modificación de estas funciones*, no tanto su estructura o su forma de organización. Sin embargo contamos con una extensa bibliografía que centra el debate en los efectos negativos de las mismas y en que los cambios de funciones obedecen a una incapacidad de la familia por cumplirlas y éstas, a su vez se deben a las transformaciones en sus modos de organización.

Corea y Duschatzky (2002) en su texto “Chicos en banda, los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones” plantean que las desubjetivaciones son modos de habitar los vínculos familiares. Es un modo que despoja al sujeto de la posibilidad de responsabilidad. La indiferenciación de los lugares

tradicionales de padre, madre e hijo y la disolución de las posiciones de protección y autoridad produce la desubjetivación; la imposibilidad de tramitar lugares de enunciación desde los cuales habitar esas transformaciones.

La resistencia es un modo de defensa ante estas transformaciones donde al familia se torna un refugio , se dilata la salida de los hijos en un intento de preservarlos del mundo. La invención, según las autoras, es la producción de recursos para habitar la situación. Es “hacer algo con lo real”, producir grietas, espacios, aberturas. Las desubjetivaciones, la resistencia y la invención son operaciones de subjetivación, generadas en una sociedad que no plantea un referente colectivo que enlace con una pertenencia simbólica.

Esta línea de pensamiento ha sido rebatida por pensadores que demuestran que los cambios en las formas de organización de la familia no son la causa de la transformación en las funciones que le eran encomendadas.

La investigadora Wanda Cabella (2003), en su estudio sobre los “Efectos del divorcio sobre el desempeño educativo y social de los niños: evidencia nacional e internacional” plantea que las modificaciones en el ámbito de la familia alteraron la “calma demográfica”. El último cuarto del S. XX se caracteriza por los cambios radicales en los índices de nupcialidad y divorcialidad. En Uruguay se duplicaron los divorcios y las uniones libres y los nacimientos fuera del matrimonio legal. La nupcialidad se redujo a la mitad. Estos cambios se comenzaron a detectar a mediados de los años setenta pero es en los ochenta en que se registra el punto de inflexión mayor en relación al comportamiento familiar. El análisis de las investigaciones lleva a la autora a afirmar que las familias uruguayas tenderán a conformarse cada vez más en función a la resistencia a la legalización de los vínculos conyugales y por la inestabilidad de las uniones.

La autora analiza críticamente a los autores que plantean que la ruptura del modelo de familia tradicional acarrea un patrón familiar con escasa capacidad para cumplir con las funciones de integración social.

“El aumento de la delincuencia juvenil, la fecundidad precoz, las conductas desviadas son presentadas en una relación causa – efecto con los cambios que están experimentando los ambientes familiares en los

que crecen los niños y jóvenes” (Cabella, 2003. Pág. 4)

Pone en cuestión la relación causal entre la ruptura familiar y el desempeño educativo y social de los hijos. Resalta la existencia de fenómenos estructurales que preceden y mediatizan los efectos del ambiente familiar con las condiciones materiales y culturales de existencia del niño. Las diferencias en el contexto familiar podrían acentuar las disparidades originales pero no las causarían. En función de su análisis, los factores que contribuyen a predecir los desempeños de los niños no son la estructura familiar sino el conflicto y el deterioro económico que conlleva. La implementación de políticas sociales que contengan estos efectos podrían reducir las desigualdades sociales entre los diferentes tipos de familia.

A partir de esta postura podríamos interrogarnos sobre la contundencia de las transformaciones de la familia, por lo menos en términos de estructura y organización. No serían éstas las que inhabilitan a la familia en su función. Lo que queda en cuestión ahora es qué es lo que se está transformando en la familia o por lo menos qué es lo que de su transformación queda en evidencia.

El modelo paterno-filiar se desarticula con la modificación de las funciones del Estado. Corea (1999), en su investigación sobre “¿Se acabó la Infancia?” plantea la existencia de nuevos modos de vinculación familiar donde cambia la matriz en el ejercicio de figuras de autoridad simbólica. Lo que se visualiza es la caída de un patrón referencial de estructuración familiar.

La potencia de la intervención del discurso massmediático se vincula, para la Corea, con la pérdida de eficacia de las instituciones de asistencia y con ello el agotamiento de la infancia moderna. El discurso massmediático interviene donde las instituciones interpelantes de la infancia fracasan. Por ello sería el discurso sintomático de la infancia. Aunque en discurso intenta restaurar a la familia el hecho de que dicho discurso exista muestra que ésta está agotada.

Al abandonar el Estado sus funciones políticas y abocarse a las funciones del mercado, las instituciones pierden justificación política para intervenir. Las instituciones actuales entonces, no producen a los niños actuales como infancia. La figura del niño-consumidor destituye a la infancia moderna y lo ubica como sujeto de derechos. El niño deja de ser algo que aún no es para ser, “ya es”, la

infancia deja de ser una edad de tránsito o hacia la adultez. Esto implica un cambio en la concepción sobre las etapas de la vida y con ello una variación del concepto de hombre. La desaparición de la infancia es concomitante con el cambio de las políticas estatales subsumidas en las prácticas de consumo. Lo real de la infancia resulta de un desacople en el plano sociocultural. Sería “lo real” de la infancia al exceso socialmente producido de la institución dada. Las prácticas actuales destituyen las condiciones requeridas para la infancia moderna.

Corea plantea que la niñez es un invento moderno, resultante de un conjunto de prácticas promovidas por el Estado burgués. La familia burguesa se originó con la escuela, el juzgado de menores y la filantropía siendo ésta (la familia) el espacio de contención de la infancia. La autora afirma que “no hay infancia si no es por la intervención práctica de un numeroso conjunto de instituciones modernas de resguardo, tutela y asistencia de la niñez” (Corea, 1999. Pág. 19). Define a la infancia como al conjunto de instituciones que las practicas burguesas “instituyeron sobre el cuerpo del niño producido como dócil.”



## **CAPÍTULO 5:**

### **SOBRE EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA**

El presente Capítulo desarrolla el marco de referencia conceptual sobre el problema de la violencia presentando, en primer lugar, las diversas manifestaciones de la misma para luego delimitar la violencia en el campo doméstico. Finalmente se presentan conceptualizaciones sobre el problema de la detección y el diagnóstico en este tipo de vulneraciones dada la opacidad propia de la dinámica de la violencia doméstica.

#### **5.1. MANIFESTACIONES DE LA VIOLENCIA.**

Los modos de ejercicio del abuso de poder son complejos y se instalan en la construcción subjetiva de los sujetos y los colectivos sociales produciendo procesos de naturalización y acomodación imperceptibles y no concientes, produciendo subjetividades que los reproducen, estableciendo así modos de dominación naturalizados. La violencia es el ejercicio abusivo del desequilibrio de poder el cual genera daño y lesión y por ende la vulneración de los DDHH de quien lo padece.

Este ejercicio abusivo cristaliza y es observable en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana de los sujetos, el Estado, las instituciones, las comunidades, los grupos y claro está, también la familia.

Los desequilibrios en las relaciones de poder están claramente abordados por Michel Foucault, quien describe la compleja y sutil forma en que el poder constituye los vínculos entre los sujetos y el modo en que esto produce realidad, produce modos de subjetividad por ende, modos de ser, sentir y pensar el mundo. Los desequilibrios de poder no se agotan en la fuerza de un sujeto sobre el otro sino que son dinámicos, interconectados y cambiantes, en función de

varios planos, entre otros, los procesos económicos, políticos y sociales.

El concepto de poder para Foucault implica aspectos fundamentales, el primero es que la función de los mecanismos y procedimientos del poder es, precisamente, asegurar el poder. El segundo es que los mecanismos de poder son una parte intrínseca de todas las relaciones, son su efecto, su causa. Estos mecanismos pueden ser visualizados en un campo determinado, en un momento determinado, como la cárcel, las relaciones familiares, etc.

El tercer aspecto que señala como característico de la biopolítica y de los mecanismos del poder es que el análisis de las relaciones de poder puede poner en marcha el análisis global de una sociedad a través de las luchas, los enfrentamientos, los combates que se liberan en ella y por “las tácticas de poder que son elementos de esa lucha.” (Foucault, 2009, Pág. 17).

El cuarto aspecto es que el discurso teórico está atravesado por un discurso imperativo. Sin embargo “lo que es preciso hacer” se puede manifestar solamente dentro de un campo de fuerzas reales desde el cual, “un sujeto hablante” jamás puede crear por sí solo y a partir de sus palabras. “Es un campo de fuerzas que no se puede controlar y hacer valer dentro de ese discurso”. En tal sentido plantea que es para los intelectuales necesario saber en que campos de fuerzas reales se orientan para “hacer un análisis que sea eficaz en términos tácticos”.

En consonancia con los planteos de Zizek, desarrollados en su libro “Sobre la Violencia” (2009), se distinguen tres planos en los modos de violencia: la violencia objetiva (estructural); la simbólica (lenguaje) y la interpersonal. Las tres formas aluden al entramado de relaciones de poder abusivas que enmarcan y sostienen cualquier forma de cristalización de la violencia.

Con respecto a la violencia estructural y simbólica se torna imprescindible ubicar el contexto Latinoamericano socio-económico y político de auge de las políticas liberales, reducción de las funciones de los Estados, aumento de la inequidad distributiva, aceleración de los procesos de exclusión social y concentración de la pobreza en la niñez y adolescencia. Amén de la salida de los procesos totalitarios dictatoriales vividos en muchos de los países de la región, incluyendo

el nuestro, con todo lo que ello significa en términos de violencia.

Como plantea García Méndez, la globalización ha transformado la histórica relación del Estado respecto de la regulación del mercado quebrándose la relación de pertenencia de la ciudadanía a través del trabajo, el aumento de la pobreza y la concentración de la riqueza amplió la histórica brecha de clases generando una población excluida la cual, se caracteriza por su concentración en la población infantil y adolescente. Se observó en la región un aumento del crimen y la violencia al mismo tiempo que fue aumentando la desigualdad y la pobreza, la brecha entre la inclusión y la exclusión se fue ampliando.

En definitiva, se ha generado un aumento de la población infantil y adolescente que vive en situación de pobreza, calle, desigualdad social y abandono. No se garantizan todavía los derechos a la educación, a la salud, la familia, la dignidad y los derechos de protección especial no son tutelados de forma adecuada.

Según el Estudio regional sobre la implementación de la Convención de los Derechos del Niño, uno de los mayores problemas de aplicación tiene que ver con el incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales ya que son los niños y los adolescentes quienes más sufren las brechas generadas por la desigualdad. La infantilización de la pobreza va en aumento en todos los países estudiados. La desigualdad se suma a la pobreza y ambas constituyen ya un problema estructural en los países de Latinoamérica.

A pesar de que es visible y constatable el nivel de violencia estructural instalado en la región, en la cual las inequidades profundizan las asimetrías en las relaciones de poder entre grupos sociales y sobre todo entre grupos sociales y la infancia, esta última se torna aún más vulnerable a la violencia y la violación de sus derechos cuando se conectan, además, los procesos de violencia simbólica, a través del discurso massmediático, por ejemplo.

La infancia se convierte en un peligro. A pesar del desarrollo progresivo del paradigma de la “protección integral” en nuestros países, la fuerza y potencia de los procesos liberales logra reinstalar, permanentemente, la lógica del paradigma de la “situación irregular” en los intersticios de la vida cotidiana de los ciudadanos y ciudadanas instalándose una y otra vez el problema de la

inseguridad centrada en la infancia como enemigo.

## **5.2. DELIMITACIÓN DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA.**

Las conceptualizaciones actuales sobre violencia doméstica así como las modalidades de intervención son el producto de complejos procesos sociales, políticos y disciplinares. Podríamos ubicar, históricamente, como punto de inicio de visibilidad del fenómeno las manifestaciones generadas por los movimientos de mujeres en los procesos de la lucha por sus derechos. La apertura del ámbito doméstico a la regulación del Estado es el primer hito que señala otra dimensión, más amplia todavía que los movimientos feministas, que es la de la transformación de la organización de la familia como mecanismo de gubernamentalidad.

La violencia en la familia es el ejercicio del abuso de las relaciones inequitativas en términos de poder, relaciones pre-establecidas por el social histórico. La matriz de lo que hoy denominamos como violencia familiar es la familia patriarcal. Señalábamos que la familia patriarcal emerge como mecanismo de gobierno y producción de sujetos sociales por ende, estamos planteando que la familia es una forma de organización social, la familia es lo social. Un plano de consistencia de lo social, la misma sustancia, los mismos mecanismos. Lo que le da especificidad a la familia es su modo de conexión en esa consistencia, los sentidos que la producen y los sentidos que produce.

La violencia doméstica podría pensarse como el modo de conexión de esa consistencia encauzada por el sometimiento sistemático entre sus integrantes. Es el modo de organización de los vínculos familiares basada en el sometimiento de un integrante sobre otros produciendo así debilitamiento de la potencia, daño, vulneración de los derechos humanos.

Los estudios de Género nos permiten abrir visibilidad sobre la incidencia de la masculinidad en el ejercicio del sometimiento en el ámbito familiar, señalaba más arriba el desarrollo del patriarcado y su relación con las formas de subordinación esperadas para el funcionamiento de la familia. La violencia

familiar es el abuso de esa inequidad, de esa subordinación socialmente producida y sostenida en la modernidad.

La violencia contra niños, niñas y adolescentes en el ámbito de las formas de organización familiar, es una práctica antigua que surge como *problema social* recientemente, a partir del momento en el que los Estados asumen que los sujetos subordinados en el ámbito de la familia patriarcal gozan o deben gozar de los mismos derechos que el resto de los sujetos integrantes de nuestras sociedades. Por lo tanto se comprometen, al ratificar las Declaraciones, Convenciones y Protocolos vinculados, a proteger los derechos de los sujetos vulnerables a través de la creación de normativas internas (Ley de Violencia Doméstica, Código de la Niñez y Adolescencia) y Planes Nacionales para su erradicación.

En estas condiciones podemos definir a la violencia doméstica como un problema grave y que afecta los derechos humanos de las personas sometidas, es por ende un problema político.

El concepto de “violencia doméstica” refiere a la amplitud de los comportamientos violentos en el contexto de las relaciones familiares e incluye a cualquier miembro del grupo (niños, niñas adolescentes, hombres, mujeres, ancianos).

Los resultados del estudio sobre publicaciones arbitradas referidas a la violencia doméstica, realizado por Castro, Lourenco y Soares (2011) sobre las bases de datos Web of Science, Psyc Info y Lilacs en publicaciones desde el año 2006 al 2009, muestran que las investigaciones científicas estudiadas refieren a la “violencia doméstica” cuando se prioriza el contexto de las relaciones establecidas entre el agresor y la víctima. Cuando las publicaciones analizadas enfocan su estudio en alguna de las características de los individuos involucrados en la violencia doméstica tiende a utilizarse conceptos como “violencia entre compañeros íntimos”, “abuso y maltrato infantil”, “violencia de pareja”, “violencia familiar”, “violencia de género” entre otros.

Dado que la presente investigación aborda el problema de la adolescencia afectada por la violencia doméstica podría utilizarse el criterio de focalización

planteando como nominación del fenómeno el “abuso y maltrato infantil”. Sin embargo, dadas las características de la presente investigación se tomará como referencia “violencia doméstica” ya que la amplitud de su definición permite abarcar las diversas nominaciones que se presentan en el marco normativo, los documentos y en las entrevistas analizadas al mismo tiempo que abordar el fenómeno desde las complejas relaciones que se establecen en el marco de la relación víctima-agresor.

La violencia doméstica es una problemática abordada por diversas disciplinas, incluyendo la psicología. Estos abordajes priorizan diferentes aspectos y en función de estas priorizaciones se han producido diferentes definiciones. A los efectos de la presente investigación se utiliza la definición amplia y descriptiva que se establece en el primer instrumento normativo específico, la Ley N° 17.514; la “Ley de prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica” que establece, en el Artículo N° 2:

“Constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de un apersona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho” (Ley 17.514, 2002)

El maltrato familiar contra niños, niñas y adolescentes es una categoría de la violencia familiar, establecida por el abordaje de la misma desde una perspectiva de protección de derechos de la niñez y adolescencia. La violencia conyugal es la violencia familiar desde la perspectiva de los derechos de la mujer, y así sucesivamente.

Las subcategorías de la violencia familiar, muy desarrolladas en los países del primer mundo, son los campos de intervención recortados en función de la categoría de análisis que se utilice y esta categoría de análisis implica un posicionamiento político respecto a los derechos humanos y a los problemas “focalizados”, también muy visibles desde el desarrollo del liberalismo económico. Esta tendencia es operativa en los países desarrollados ya que los

problemas distributivos a la interna de sus territorios es, en casi todos los casos, un problema considerablemente resuelto. Sin embargo, en las regiones pobres o en desarrollo el abordaje de los problemas focalizados se entrelaza con la incapacidad de abordar los problemas estructurales, como es, en la mayoría de los países de Latinoamérica, el problema distributivo y lo que ello genera; la pobreza y la desigualdad.

Tomando como referencia la anterior definición de violencia doméstica, el presente estudio considera los siguientes componentes: El primero y fundamental del es que la violencia doméstica es una violación a los derechos humanos. Esto implica el reconocimiento de que el ámbito privado de la familia o familiar es un ámbito de reproducción de los modos de violencia estructural y simbólica del social en que se produce. La inclusión de la idea de que lo que se vulnera, lo que se viola, lo que se daña en la situación de abuso son los derechos. Aunque la citada Ley no está referida a un grupo social en particular (niños, adolescentes, mujeres, ancianos, etc) si es aplicable a cualquier ciudadano y por ende sujeto de derechos. Aquí se instala un claro quiebre entre el adentro y afuera de la familia cuando están en juego la violación de los derechos humanos. No disuelve la familia sino el nivel de impunidad que ésta tenía al mismo tiempo que era (en la modernidad) un “mecanismo de gubernamentalidad” como dice Foucault. La familia no puede ser usada ya para encubrir los procesos de subjetividad que sostienen un modo de sociedad violenta.

El segundo componente es, la revelación de los mecanismos del abuso, la descripción de los modos cotidianos en los que ese abuso se da. Esa descripción incluye la idea de vulnerabilidad, de desequilibrio de poder preestablecido por el orden social; las mujeres, los niños, los adolescentes, los viejos.

Los aspectos que diagraman los desequilibrios de poder entre ciudadanos son los mismos en cualquier ámbito de la vida cotidiana; en los juzgados, en las instituciones, en los barrios. Los modos en que percibimos a los otros están diagramados por construcciones culturales que operan hoy como discriminatorios y violentos: el patriarcado, el género, por ejemplo. Además

incluye los mecanismos de ejercicio, lo simbólico, lo corporal, lo patrimonial, lo sexual.

El tercer componente es que el abuso de poder es sistemático, no se puede delimitar a una acción, es un modo de relacionamiento, un modo de vinculación abusiva que se ejerce sistemáticamente y que se trasmite y se aprende.

Este punto se relaciona con el tema de la función de la familia y la relación que esto tiene con las condiciones que el Estado está generando en la producción de la familia.

La violencia psicológica, el abuso sexual y la violencia física son tres formas de clasificación de las situaciones de violencia doméstica en función de los instrumentos que se utilizan en el ejercicio del abuso de poder y del tipo de daño que se ocasiona. Esta distinción se vincula directamente a las formas jurídicas en las que se tipifican como delito y a las formas de diagnóstico fundamentalmente originadas del aparato médico y educativo.

La violencia doméstica se tipifica como tal cuando estas acciones se dan en forma sistemática y prolongada en el tiempo constituyendo una forma de relacionamiento sistemático en el núcleo familiar y produciendo algún tipo de daño, físico o psicológico.

- Violencia psicológica se caracteriza por el ejercicio del insulto, la amenaza, la humillación, entre otros, por parte del “<sup>4</sup>agresor” respecto de la “víctima”.
  - El abuso sexual se caracteriza por la utilización en actividades sexuales, por parte de un/a adulto/a responsable del ámbito familiar, de niños, niñas, adolescentes o pareja sin respetar la capacidad de esta persona de decidir libremente sobre su participación en dicha actividad ocasionando algún tipo de daño; físico y/ psicosocial. Se considera como víctima de abuso sexual a aquellas personas que por la etapa del desarrollo en la que se encuentran, por el tipo de vínculo que mantienen con el agresor o por sus condiciones psicológicas o físicas (minusválidos o ancianos) no se encuentran en condiciones (en acuerdo con el sistema de normas del social-histórico) de consentir, en forma libre y responsable,
-



sobre su participación en las actividades sexuales a las que son sometidos.

- La violencia física se caracteriza por la utilización de la fuerza física (golpes, pellizcos, empujones, tirones de pelo, golpes de puño, cachetadas, golpes con instrumentos, quemaduras, negligencia y pasividad, entre otros) en forma sistemática y prolongada en el tiempo por parte de los/las adultos/as responsables, para la regulación de la organización familiar (disciplinamiento y control) ocasionándose algún tipo de daño en la “víctima” ya sea físico y/o psicosocial.

Las características de la dinámica familiar en las situaciones de violencia favorecen el ocultamiento de la problemática. Excepto en las situaciones de violencia física o en las de abuso sexual con lesiones visibles, donde el propio daño ha obligado a la familia a realizar una consulta médica, psiquiátrica, psicológica o jurídica, en la mayoría de los casos, la identificación de las situaciones de violencia se realiza a partir de la detección de otro tipo de vulneraciones o problemáticas y requiere de actitud activa de los equipos y operadores.

### **5.3. EL PEDIDO DE AYUDA Y LA DETECCIÓN.**

El Lic. Andrés Jiménez, en su artículo “Detección y Diagnóstico para operadores sociales” (2011) plantea la necesidad de establecer mayor claridad sobre lo que implica la detección y lo que implica el diagnóstico de una situación de Violencia Doméstica en niños, niñas y adolescentes. Define la detección como el procedimiento de hacer visible la situación específica. Este procedimiento puede realizarse de modo planificado orientando la acción hacia *“poner de manifiesto aquello que permanecía oculto. Asimismo puede ocurrir que una revelación, un relato, una marca irrumpen en la cotidianidad de una organización cualquiera”* (Jiménez, 2011 Pág. 102).

En relación a la detección realizada por los operadores (“sector de funcionarios, técnicos, profesionales, etc. que por su posición estratégica dentro de la sociedad, por las esferas a que pertenecen o donde desarrollan su tarea, tienen

la posibilidad de detectar situaciones de violencia”), el autor plantea que los escenarios donde puede producirse la detección son variados, diversos por lo cual las respuestas también lo serán. Inciden en esta diversidad las características personales del operador, de la institución en la que éste se encuentra, el equipo de referencia y las conceptualizaciones y metodologías de trabajo que todos esos planos sustenten siendo dos elementos “pilares” el compromiso ético con el problema y la capacitación teórico-técnica.

En tal sentido, la capacidad de detectar situaciones de vulneración de los derechos del niño en el marco de las relaciones familiares e interpersonales está muy ligada a la capacidad y a la voluntad del operador, de su equipo, de la institución y de la comunidad en su conjunto. Implica un proceso responsable y de compromiso en el abordaje del problema. Todo ello en el marco del desarrollo de políticas públicas, programas y servicios adecuados.

Otro de los problemas vinculados a la detección y el diagnóstico la incapacidad del sistema social de concebir a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. A pesar de la normativa (Código de la Niñez y Adolescencia) la voz de niños, niñas y adolescentes no es suficientemente tomada en cuenta en el proceso diagnóstico. Los sectores con mayor capacidad de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes durante el abordaje son las ONGs y el Centro Hospitalario Pereira Rossell. El estudio señala que estos sectores son los que, coincidentemente, cuentan con mayor interdisciplinariedad en los equipos, con protocolos de acción más elaborados y con mayor capacitación de sus operadores.

Las acciones de protección se establecen y desarrollan, en general, en la etapa de intervención en crisis o primer apoyo. Éstas requieren de la implementación de sistemas de protección en los cuales, se tornan cruciales los niveles de coordinación interinstitucional, tanto estatales como no estatales.

El momento de detección define por qué camino se iniciarán las acciones de protección, dependiendo del espacio- institución en el que se realice esta primera. “Las acciones de protección han de estar orientadas a la restitución de los derechos, a promover el acceso a la justicia y a garantizar el tratamiento de las secuelas o daños generados” (Tuana, 2011. Pág. 31). En tal sentido se

requiere de un alto nivel de especialización de los operadores intervinientes así como de la existencia de modelos de atención basados en una concepción de integralidad de los derechos del niño e incluir la perspectiva de género. Asimismo se requiere de la intervención interdisciplinaria y el trabajo en red tanto intersectoriales como locales.

El momento del tratamiento de las secuelas requiere, de igual forma, de una presencia articulada intersectorial y una perspectiva también interdisciplinaria. Las acciones de protección y restitución de los derechos se centran aquí en garantizar un abordaje que efectivice el pleno ejercicio de todos los derechos. Se requiere de la coordinación de varios niveles de acción de modo simultáneo, acciones que se producen en forma concomitante en procesos que “tienen avances y estancamientos y que en general son desarrollados por una diversidad de actores donde se hace fundamental la coordinación y articulación de acciones para evitar la revictimización” (Tuana, 2011. Pág. 30).

Dado que no se cuenta con investigaciones sobre el funcionamiento del sistema de protección y se requiere profundizar en los estudios sobre la protección de los derechos de adolescentes afectados por la violencia doméstica, el presente estudio se focaliza en el análisis y comprensión del funcionamiento de dicho sistema, los modos en que sus componentes se articulan aportando al fortalecimiento u obstaculización en el cumplimiento de su función de protección en el abordaje de adolescentes afectados por la violencia doméstica.

## **CAPÍTULO 6:**

### **MARCO POLÍTICO-INSTITUCIONAL**

El marco político-institucional de surgimiento del SIPIAV se caracteriza por la dinámica de transformación de las políticas de infancia. Se articulan en estos procesos la asunción del primer gobierno de izquierda en el país, en el año 2005 y la recepción del Estado Uruguayo de: a) las Observaciones y Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas respecto de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en el país en el 2006, b) la instalación del Plan de Equidad en el año 2007 y c) la elaboración de un Plan Estratégico del INAU.

#### **6.1. OBSERVACIONES DE NACIONES UNIDAS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN EN URUGUAY.**

Las observaciones y recomendaciones del Comité, a partir del segundo informe oficial, presentado recién en el año 2005, fueron emitidas en junio del 2007.

En primer lugar el Comité lamenta el retraso con el que Uruguay presenta el segundo informe pero señala el beneplácito del Comité en relación a las medidas de seguimiento adoptadas y el avance alcanzado por el país en la implementación de la Convención vinculadas a la adopción del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 17.823) en setiembre de 2004, la adopción de la ley de Explotación Sexual (Ley 17.815), también en setiembre de 2004, el establecimiento del Consejo Honorario Consultivo para Niños y Adolescentes en febrero de 2007 y la instalación de los programas Infamilia y PANES..

En relación a los temas de preocupación el Comité plantea que, a pesar de que varias de las recomendaciones realizadas con respecto al informe inicial fueron atendidas algunas de ellas no han sido atendidas o lo han sido pero de forma insuficiente. Incluye las relacionadas con la legislación, el monitoreo independiente, la coordinación, el abuso físico y sexual de niños dentro y fuera

de la familia, la explotación, la salud reproductiva, la justicia juvenil y el tráfico sexual.

En tal sentido *exhorta* al Estado a “tomar todas las medidas necesarias para atender aquellas recomendaciones de las observaciones finales del informe inicial que aún no han sido aplicadas o que han sido aplicadas en forma insuficiente” (CRC/C/URY/2/Add.1, 2007, Cap.C).

Con respecto a la adecuación normativa el Comité señala problemas en la aplicación práctica del Código de la Niñez y Adolescencia observando que había, en ese momento todavía, propuestas de reforma legislativa pendientes y que requieren de mayores esfuerzos para su armonización. En tal sentido *exhorta* al Estado a que vele por la *efectiva* aplicación del Código de la Niñez y Adolescencia generando estructuras institucionales adecuadas y suministrando recursos humanos y económicos adecuados también.

Asimismo recomienda al Estado que se asegure de que todos los niños víctimas y testigos de delitos (ejemplifica con situaciones de maltrato, violencia doméstica, entre otros) reciban la protección exigida por la Convención, todo ello mediante disposiciones legales y reglamentos adecuados, tomando en cuenta las directrices de Naciones Unidas sobre justicia para niños víctimas y testigos de delitos.

El Comité lamenta que no se haya elaborado un plan de acción nacional para la promoción de la implementación de los derechos del niño. En tal sentido invita al Estado a que “elabore un Plan General de Acción Nacional para niños, en consulta con la sociedad civil, las ONG, los niños y todos los sectores involucrados en la promoción y protección de los derechos de los niños” (CRC/C/URY/2/Add.1, 2007, numeral 11) y asigne presupuesto adecuado para ello.

A pesar de que el Comité reconoce el establecimiento del Consejo Honorario Consultivo en ese mismo año le preocupa que el Instituto del Niño y el Adolescente (INAU) no haya recibido fortalecimiento presupuestal para que pueda proporcionar servicios adecuados y eficaces en todo el país. Asimismo le preocupa la falta de coordinación entre el INAU e INFAMILIA. En tal sentido, en

el numeral 13, recomienda que el Estado asegure la asignación de recursos económicos y humanos, estables, para el Consejo Honorario Consultivo de modo que éste pueda cumplir con el mandato de coordinación de políticas para la promoción de los derechos de los niños. Asimismo recomienda se realicen esfuerzos para la descentralización del INAU y que se le asignen recursos económicos y humanos adecuados. Y, finalmente en este numeral recomienda “que se tomen medidas para asegurar la coordinación adecuada entre las entidades que elaboran las políticas y los proveedores de servicios”.

Con respecto al problema de la inversión señala que las medidas tomadas para el gasto social no beneficia aún a los niños de modo suficiente, toma en cuenta que el propio Estado uruguayo reconoce que hay una “excesiva representación de niños entra la población afectada por la pobreza y por la extrema pobreza”. Por tanto recomienda enérgicamente que el Estado aumente las asignaciones presupuestales para la aplicación de los derechos, asegurando una distribución equitativa de recursos en el país y priorice asignaciones para aliviar las desigualdades. Que el Estado asegure la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales de todos los niños, sobre todo los más vulnerables. Insta al Estado a que solicite asistencia técnica a UNICEF para ello.

Asimismo recomienda la participación activa y sistemática de la sociedad civil, incluyendo a las ONG, así como a las asociaciones de niños en la promoción y aplicación de los derechos, incluyendo las etapas de planificación de las políticas y proyectos de cooperación así como en la preparación para el próximo informe periódico ya que lamenta que la cooperación entre entidades estatales y civiles sea limitada en estas etapas.

El Comité insiste en la necesidad de que el Estado genere un sistema general de recolección de datos desagregados sobre la aplicación de la Convención.

En relación a los principios fundamentales recomienda que se incorpore el principio de interés superior del niño en todos los programas, políticas, procedimientos judiciales, administrativos. Que en la familia, la escuela, la comunidad, las instituciones, en los medios, los procedimientos judiciales y administrativos el Estado promueva, facilite, aplique en la práctica, el derecho

del niño a ser oído mediante el respeto a sus opiniones, en todos los temas que lo afectan, incluyendo cuando el niño está en ejercicio de su derecho a asistencia legal la cual no deberá privar al niño de su derecho de ser oído. En este sentido el Comité invita al Estado a mejorar la cooperación con las ONG y UNICEF.

En relación al castigo corporal el Comité advierte que el nuevo Código de la Niñez y Adolescencia permita este tipo de castigos contra niños al mismo tiempo que señala la falta de estadísticas sobre los casos denunciados. Lamenta que el castigo corporal siga ocurriendo tanto en la familia como en las escuelas y en las instituciones de cuidado de los niños. En tal sentido recomienda que se adopten las medidas legislativas que prohíban todas las formas de castigo corporal. Asimismo que se capacite a los profesionales .Recomienda que se tomen más medidas para el apoyo a las familias.

En relación a la violencia y el maltrato el Comité plantea la falta de información sobre las medidas de prevención, estadísticas sobre denuncias de casos de violencia así como el limitado número de investigaciones y sanciones en relación a esos casos así como la falta de medidas de recuperación física y psicológica.

En tal sentido *insta* al Estado a mejorar el monitoreo de casos, del alcance de la violencia incluyendo el ámbito familiar, las escuelas, las instituciones y los centros de cuidado. Que se capacite a los profesionales que trabajan con niños y que se fortalezca el apoyo a víctimas de violencia (incluyendo abuso sexual, negligencia y maltrato) asegurando el acceso a los servicios de recuperación y orientación así como que se extienda la cobertura a nivel nacional con una línea telefónica gratuita para llegar a los niños de todo el país.

Asimismo recomienda que el Estado tome las medidas para la aplicación de las recomendaciones emergentes del Informe Mundial sobre Violencia. Que utilice estas recomendaciones como “herramientas para actuar en asociación con la sociedad civil y con la participación de niños para velar porque cada niño sea protegido de todas las formas de violencia física, sexual y mental y para tomar impulso para acciones concretas y limitadas en tiempo para prevenir y responder a esa violencia y abuso” (CRC/C/URY/2/Add.1, 2007, numeral 45), y que para

ello solicite asistencia técnica de UNICEF, entre otros.

En relación al próximo informe el Comité solicita se presenten el 3er, 4º y 5º consolidados antes del mes de junio del 2011. A la fecha de realización del presente estudio dicho informe consolidado aún no se ha presentado.

## **6.2. EL PLAN DE EQUIDAD**

En marzo del año 2005 se instala en Uruguay el primer gobierno de izquierda, el cual incluyó como una de sus primeras tareas la ampliación de la provisión pública social intentando la disminución de la pobreza y desigualdad social.

El Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009) publica un Informe de gestión que abarca el primer período de gobierno de izquierda (2005-2009). En él se presenta el estado de las políticas sociales y su relación con las políticas económicas.

El Informe de gestión describe las reformas realizadas, las cuales se plantearon como objetivos la dinamización del funcionamiento de sectores de políticas “deprimidas”, el replanteo de la regulación del mercado laboral, el aumento en la inversión educativa y la promoción de iniciativas para el rendimiento estudiantil “en particular de los grupos de jóvenes vulnerables”. En tal sentido el gobierno en su momento se propuso el diseño de un conjunto de programas que articularan la asistencia con el resto de las prestaciones del sistema de bienestar, reordenando y potenciando las propuestas aisladas ya existentes en la Administración.

El contexto social-económico con el que se inicia la gestión de gobierno en este período se caracterizaba por un desempleo mayor al 12% respecto de la población económicamente activa y el 43% de los ocupados lo eran en precarias condiciones. El déficit fiscal llegaba a los 2 puntos del PBI y el endeudamiento público era alto (mayor al 100% del PBI en ese mismo año 2004). En relación a las políticas sociales, éstas eran dispersas, focalizadas y desarticuladas muchas de ellas centralizadas en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. El informe afirma que había un “contexto de vulnerabilidad extendido y desajuste



organizativo en la esfera pública”.

El gobierno entonces afirma, a través del documento, que los lineamientos establecidos se afirman en la concepción de que los ciudadanos deberán tener oportunidades efectivas, independientemente de su condición socioeconómica, que les permitan “el desarrollo de una vida plena a través del ejercicio de sus derechos”.

Se inicia la gestión instalando el Plan de Acción Nacional de Emergencia Social (PANES), concebido como transitorio y ejercido con el objetivo de construir un sistema de protección social de asistencia moderna que abordara las problemáticas de exclusión existentes. En él se incluyeron programas interrelacionados orientados a la población de extrema pobreza con el Ingreso Ciudadano, intervenciones en la educación, emergencia sanitaria, identidad y hábitat, Programa de Alfabetización de Adultos y Salud Ocular. El mismo culminó en el 2007, según lo previsto y se inicia el Plan de Equidad. Éste es una estrategia de acción que implicó el pasaje de una política transitoria (PANES) a una permanente en un intento de avance hacia un sistema de protección moderno y ajustado a las necesidades sociales.

El Plan de Equidad fue concebido como una estrategia de justicia social, reducción de la pobreza y desigualdad e “implicó el desarrollo y ajuste simultáneo de los componentes estructurales de la matriz de bienestar social-laborar, seguridad social, salud y educación” así como la expansión de la Red de Asistencia e integración social.

En tal sentido el Plan de Equidad se propone construir un sistema de seguridad que pueda proteger a los ciudadanos y los hogares incorporados al mercado formal del trabajo (financiado por trabajadores, empresas y el Estado), regular la provisión pública y privada de bienes sociales y construir una Red de Asistencia Social que no sea “contributiva” y que ampare a los sectores más vulnerables articulando con las políticas universales básicas.

La creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en el año 2005, genera una estructura organizativa facilitadora de la coordinación de las intervenciones públicas y vinculación permanente con las otras políticas públicas existentes.

Las políticas sociales y las económicas se articulan siendo integrante del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Para este Ministerio uno de los objetivos fundamentales de la política macroeconómica fue el crecimiento económico siendo, la tasa de crecimiento del PBI, en el período 2005-2008 mayor al 7% (promedio anual).

El citado Informe plantea que se ha logrado una reducción de los factores de vulnerabilidad económica reduciéndose y reestructurándose el endeudamiento público (bajando del 70% en el primer trimestre al casi el 40% (en el período hasta el 2008).

Con el Decreto 236/005 se crean, también el 2005, el Gabinete Social (encargado del asesoramiento y propuesta de planes, definición de acuerdo de prioridades y asignaciones presupuestales al Gasto Público Social, diseño de estrategias de acción en Políticas Sociales y articulación de campos de acción intergubernamentales a nivel nacional y departamental) y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (que se encarga de instrumentar y ejecutar acuerdos y resoluciones del Gabinete).

El desarrollo de las políticas se realiza desde un enfoque territorial, el cual intenta diagramar la “óptica desde la cual se debe mirar el territorio”; la integración social, el contacto entre diversos grupos y estratos sociales. Un ejemplo de ello son los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) gestionados por Infamilia- MIDES los cuales tienen como objetivo facilitar el funcionamiento de redes locales en el abordaje integral de la atención de niños, adolescentes y sus familias. Asimismo se crearon los Centros MEC los cuales se instalan como espacios de participación y diálogo social.

Asimismo el Plan de Equidad se orienta desde los procesos de participación social generando instancias de consulta para la elaboración de los planes y se plantean como ejemplos el proceso que generó el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, el Consejo Consultivo para la Reforma de la Salud, el Debate Educativo, la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia.

Se establece la prioridad hacia la infancia y adolescencia y se incluyen los

enfoques de género, racial así como la idea del combate a todas las formas de discriminación.

El informe señala como punto de partida una estructura de riesgo social visible en la que los NNA son un sector vulnerable, sobre todo tomando en cuenta la incidencia de la pobreza (52%) e indigencia (8,2%) en esta población. El Plan de Equidad tomó algunos riesgos específicos identificados como por ejemplo el déficit nutricional de las madres antes y durante el embarazo, de los niños pequeños y la ausencia de estimulación oportuna conllevando carencias de aprendizaje desde el inicio del ciclo escolar.

Con respecto a la adolescencia se identificaron déficits acumulados en etapas anteriores generando tasas de desafiliación de la institución educativa de nivel medio y problemas en la calidad de los aprendizajes. La conformación temprana de familias así como la inclusión en el mercado de trabajo en forma precaria aparecen como características al igual que la baja oportunidad de acceso a recreación, cultura, actividad física y deportiva. Asimismo se señala como riesgo de alta vulnerabilidad la situación de calle, el trabajo infantil, el consumo de sustancias psicoactivas y las situaciones de conflicto con la ley penal. Se toma como referencia un estudio realizado por Gurises Unidos del cual emerge que se identificaron 3.100 NNA en situación de calle en el área metropolitana y 4.000 en el resto del país.

Según el informe el 84% de los hogares con hijos se benefician con las reformas generadas (cobertura de salud, asignaciones familiares, por ejemplo). Se incrementó el Gasto Público Social (que se define como una Inversión Social) del 23.3% a más del 30% a fines del 2009.

Tanto para la delimitación de los problemas como para la implementación de las políticas se priorizó la perspectiva intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria. Esto implicaría un nuevo enfoque de las políticas y para ello se instala como soporte el Comité de Coordinación Estratégica de la Infancia y Adolescencia (CCE) que tiene como referencia el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Dentro de este Comité se crearon dos Comisiones Temáticas, una sobre infancia y otra sobre adolescencia. En este

marco se plantea una “vocación” universalista que vincula las acciones que necesariamente deben ser focalizadas con las de carácter universal contemplando la diversidad territorial existente en la implementación de las mismas.

El informe presenta las acciones universales realizadas, entre otras destacan las siguientes: reforma del sistema para el primer nivel de atención enfatizando en embarazadas, niñez y adolescencia (carné de salud del NNA), aprobación de la currícula de educación inicial (de 0 a 36 meses) tanto en el sector público como privado, universalización de la educación para niños de 4 años, universalización de la educación física en las escuelas y el Plan CEIBAL.

Dentro de las acciones focalizadas que complementan las universales el informe destaca: mejora del Plan CAIF, en la salud la creación de Espacios Adolescentes en ASSE, el Programa de Agentes Socio-Educativos de acompañamiento a madres adolescentes y extensión del Plan Aduana (seguimiento del recién nacido hasta los 24 meses), coordinado entre ASSE y el Plan CAIF. En la educación el fortalecimiento de la articulación entre el Plan CAIF y ANEP/CEP, INAU, MIDES, el Programa Maestros Comunitarios que tiende a la revinculación y mejora de los aprendizajes, el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) Y El Programa de Formación Profesional Básica.

En relación a la protección especial se destacan:

- a- La Estrategia Nacional para el trabajo con NNA en situación de calle intentando dar coherencia a diversas intervenciones ya existentes. El INAU crea el Espacio Calle integrando ONGs que ejecutan proyectos calle. En ese espacio se reformuló el perfil de los Proyectos en Convenio. Se aumentó la cobertura. Se crea la Red de Atención para los perfiles de calle y una unidad móvil de intervenciones inmediatas.
- b- El Programa de prevención y atención en adicciones que intenta disminuir la el consumo en general pero en particular de NNA del INAU. Se trabaja en la promoción de conductas alternativas al consumo realizándose diagnóstico precoz, se aplica tratamiento especializado y se

trabaja en la rehabilitación y reinserción social. Se trabaja en la capacitación del personal y coordinación con otros servicios.

- c- Con respecto al Trabajo infantil y adolescentes en función del Decreto del Poder Ejecutivo (2000) y la instalación del Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil se trabaja para la creación de políticas y programas que tiendan a la erradicación del Trabajo Infantil a través de la elaboración de un Plan Nacional de acción.
- d- Creación del Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), en el año 2007, con el objetivo de abordar en forma integral la violencia contra NNA. Integrado por la ANEP, MSP, MI, MIDES y presidido por INAU. Tiene como objetivo fundamental dar respuesta articulada y coordinada asegurando el derecho a la no violencia de NNA. El SIPIAV trabaja en tres niveles; formación-sensibilización, modelo de atención y revisión legislativa.
- e- Programa de Medidas Socioeducativas para la atención de jóvenes que han cometido infracción a la ley penal (PROMESEC). Este programa se propone como objetivo proporcionar al Sistema Judicial alternativas adecuadas a la privación de libertad. Sus acciones apuntan a la promoción y restitución, defensa y protección integral de los derechos de adolescentes y jóvenes apuntando a la permanencia en los ámbitos primarios de socialización intentando reducir la vulnerabilidad personal al Sistema Penal Juvenil.
- f- El Comité Contra la Explotación Sexual Comercial y no Comercial, coordinado por el INAU e integrado por diversos organismos.

Finalmente, en relación a la infancia y adolescencia el informe señala la transversalización de algunos aspectos en todas las acciones que describe, a saber: participación interinstitucional en la conformación de los equipos de trabajo, monitoreo y evaluación permanente y transparencia en la información de resultados, creación de nuevos dispositivos a la interna de las instituciones que favorecieran la participación y el abordaje territorial.

Se señala el estudio de “Prevalencia de situaciones de Maltrato y Abuso” y la realización de la segunda Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud y la elaboración de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) que intenta aportar a la permanencia de las políticas más allá de los cambios de gobierno, estableciendo líneas de acción para el período 2010- 2030 en las siguientes orientaciones; apoyo a las familias, protección a la primera infancia desde la gestación, fortalecimiento y transformación del sistema educativo, promoción de hábitos saludables de vida en la niñez y adolescencia, generación de oportunidades de integración social, promoción de la participación democrática, fortalecimiento del sistema de protección, conciencia ciudadana y transformación de los vínculos intergeneracionales, aprovechamiento del potencial de emigrantes e inmigrante.

Dentro de los resultado se destacan la extensión y mejora de cobertura del Plan CAIF (más de 43.000 niños y niñas de 0 a 3 años) a través de 319 centros a nivel nacional, el INAU triplicó el presupuesto destinado a este Plan. Asimismo la cobertura universal del Plan CEIBAL, la atención de 70.000 niños y niñas por el Programa de Maestros Comunitarios en 350 esuelas de contexto crítico evitándose la repetición del 80% de los usuarios. La universalización de la Educación Física en las escuelas públicas, La cobertura del Programa de Aulas Comunitarias a 1.542 adolescentes entre 13 y 16 años que se reincorporaron a la educación media formal y 951 que apoyados en el proceso de revinculación. El PIU que se implementa en 74 liceos en el país en el que participan 23.000 alumnos desde el año 2008. El Programa de Formación Profesional Básica dirigido a adolescentes desvinculados del sistema formal cubriendo a 3.500 alumnos que al egreso acreditan una especialidad. El Programa Puente de acreditación de enseñanza primaria dirigido a adolescentes que no culminaron primaria en el cual participan 80 adolescentes.

Dentro de los logros en las políticas de integración de adolescentes y jóvenes se destaca el Programa de Seguimiento Educativo de madres adolescentes lográndose 12.000 acompañamientos, el Programa “Arrimate” coordinado por el INJU instalándose 20 Centros Arrimate Joven en el país, cogestionado con ONGs e intendencias. El fortalecimiento del Programa Centros Juveniles

desarrollados por INAU en el que participan 10.000 adolescentes en 70 Centros a nivel nacional y el Programa Propia, creado por el INA el cual tiene por objetivo generar espacios de reflexión y formación en relación a la participación como eje transversal.

Con respecto a las políticas de atención a situaciones de especial vulnerabilidad se destacan las acciones del INAU vinculadas a situación de calle implementándose un nuevo modelo de gestión generando una red de servicios con 20 proyectos en convenio, co-ejecutando con Infamilia- MIDES y ONGs. El SEMEJI y el PROMESEC aportando al cumplimiento del principio de subsidiariedad de las medidas privativas de libertad (último recurso) siendo el 63% de los jóvenes incluidos en el PROMESEC y el 37% en el SEMEJI.

### **6.3. EL PLAN ESTRATÉGICO DEL INAU.**

Socorro García (2010) plantea que a partir del 2005 la gestión del INAU se regula normativamente por el Código de la Niñez y Adolescencia y que esto es desarrollado a través de las líneas de acción así como en los planos doctrinarios y en los operativos. El Art N° 68 del Código define las competencias del, hasta ese momento nominado Instituto Nacional del Menor (INAME), en torno a la promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y su vínculo familiar al que “deberá promover, proteger y atender con todos los medios a su alcances. Deberá determinar, por intermedio de sus servicios especializados, la forma de llevar a cabo la implementación de las políticas a través de distintos programas, proyectos y modalidades de intervención social, públicos o privados”

La aplicación del Código de la Niñez y Adolescencia ha implicado la formulación de un Plan Estratégico, elaborado por el Directorio del INAU que se enmarca en los desarrollos del Plan de Equidad en el proceso de transformaciones de las funciones del Estado. La autora señala que este cambio se marca por “la centralidad de la planificación estratégica como instrumento apto en el logro de las transformaciones que requiere el Instituto para cumplir con sus objetivos y lo

hace en coordinación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y desde una perspectiva participativa” (García, 2010, Pág. 26)

La territorialización, descentralización, nueva articulación de lo público y lo privado y la mayor y mejor coordinación interinstitucional aparecen como elementos claves en la armonización con la legislación internacional y nacional.

Se define la misión institucional del INAU como la de “garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho”; siendo su visión la de que el INAU es el rector de las políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulado en un Sistema Nacional de Infancia en el marco de la Doctrina de Protección Integral”.

Aunque el INAU se plantea un trabajo sostenido en la participación de los diferentes actores involucrados se establece una relación con las ONGs de adecuación de las mismas a los requerimientos del INAU. Desde una primer lectura se puede interpretar un intento de transformación respecto de las gestiones anteriores las cuales funcionaban tercerizando los servicios de las Organizaciones No Gubernamentales, sin embargo, si tomamos en consideración los mandatos de la Convención respecto al lugar que este sector debería tener en el diseño e implementación de las políticas se puede interpretar también que la participación real de los actores involucrados es limitada al ámbito estatal.

Dentro de las líneas de acción propuestas por el Directorio aparece la de “Integrar el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), que articula las políticas y programas de atención contra la violencia a niños, niñas y adolescentes y las acciones que desarrolla el propio INAU, ANEP, MSP, Ministerio del Interior y MIDES, además de contar con la participación de las OSC y el apoyo de UNICEF y PNUD. Se propone la formación, sensibilización, diseño de modelos de atención y revisión legislativa.



## **CAPÍTULO 7:**

### **EL FUNCIONAMIENTO DEL SIPIAV**

Este Capítulo presenta un análisis del funcionamiento del SIPIAV organizado en función de los siguientes ejes; la institucionalidad, las funciones y objetivos, las líneas de acción, las acciones dirigidas a adolescentes y la consulta realizada a docentes sobre el Protocolo para la Enseñanza Media.

#### **7.1. INSTITUCIONALIDAD.**

Del análisis del informe de gestión del Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009) que abarca el primer período de gobierno de izquierda (2005-2009), y de las Bases para la Implementación de la Estrategia Nacional para la Infancia (ENIA) surge que el SIPIAV se crea en un marco político- institucional dinámico y signado por las transformaciones. Dichas transformaciones están vinculadas, entre otras cosas, a la inclusión de la Convención de los Derechos del Niño en los diseños de las políticas.

Las transformaciones en las políticas son armónicas con algunas de las observaciones y recomendaciones que el Comité de los Derechos del Niño ha realizado al Estado Uruguayo, la primera en el año 1996 y la segunda en junio del 2007.

Por ejemplo, la observación referida a la insuficiencia de medidas adoptadas por el Estado Uruguayo para asegurar la coordinación *eficaz* entre los organismos oficiales y la autoridades locales y centrales. La Recomendación que sugiere al Estado que “se adopten medidas para facilitar la asistencia adecuada a las familias en lo que hace a desempeñar sus responsabilidades en la crianza de los hijos, con miras a evitar la violencia y los malos tratos en la familia, el abandono y el internamiento de menores y promover investigaciones sobre estas

cuestiones” (Comité de los Derechos del Niño CRC/C15/Add.62, 30 de octubre de 1996, Introducción, numeral 21, 1996) y la Recomendación a partir de la cual *exhorta* al Estado a que vele por la *efectiva* aplicación del Código de la Niñez y Adolescencia generando estructuras institucionales adecuadas y suministrando recursos humanos y económicos adecuados también.

En este marco de transformaciones político institucionales se crea el SIPIAV conformando una de las acciones del Plan de Equidad y formulado en su retórica, en función de algunos de los parámetros que la Convención establece.

El SIPIAV es presentado como un sistema de articulación interinstitucional, coordinado por el INAU, que cuenta con el apoyo de Infamilia- MIDES, y el asesoramiento técnico del PNUD y de UNICEF- Uruguay.

Se instala en el año 2007 a partir de la firma de un acuerdo interinstitucional, el cual no tiene carácter vinculante. Esta ausencia del carácter vinculante de la articulación interinstitucional aparece como un primer nudo a tener en cuenta en el análisis del funcionamiento del SIPIAV, en el proceso de implementación. Aunque desde el diseño del instrumento se visualiza una retórica coherente con la Convención de los Derechos del Niño y con las Observaciones emanadas del Comité de Naciones Unidas, se observa una primera debilidad desde la constitución misma en su creación. Aunque se expresa una amplia convocatoria inter-institucional y una clara articulación inter sectorial el carácter de dicha articulación no implica, desde el nacimiento, la falta de sustento normativo en el acuerdo interinstitucional que le da surgimiento es visible.

La coordinación general es realizada en el Comité de Coordinación Interinstitucional el cual sesiona mensualmente. El mismo está dirigido por INAU e integrado por el MI, ANEP-CODICEN, ANEP-CES, Infamilia-MIDES, ASSE, UNICEF, PNUD. Siendo invitados el Poder Judicial y las ONGs.

La unidad de gestión está a cargo del INAU. Cuenta con una oficina para la gestión operativa, ubicada en dependencias del INAU y gestionada con personal de INAU y con apoyo técnico de Infamilia- MIDES.

En coordinación con Infamilia- MIDES se realiza el monitoreo y evaluación de los

modelos de atención que se implementan para lo cual se cuenta con un Sistema de Información específico que articula con el Sistema de Información de la Primera Infancia (SIPI) de INAU.

## **7.2. FUNCIONES Y OBJETIVOS.**

Tiene como función el deber del Estado de “proteger a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación sexual así como de crear medidas y programas de protección específicos para atender la problemática” (SIPIAV 2007- Presentación). Se plantea como objetivo:

“Consolidar un sistema nacional de atención, mediante un abordaje interinstitucional que responda a la problemática de la violencia contra la niñez y la adolescencia. Lo cual supone fortalecer un sistema de promoción, protección y garantía de los derechos, avanzando en la materialización de acuerdos estratégicos que involucren a los organismos del Estado y la sociedad civil” (SIPIAV, Presentación Institucional)

Son sus principales orientaciones:

“El abordaje interdisciplinario que articule los distintos sectores y organismos involucrados en las problemáticas de salud, educación, gobiernos locales, sistemas de protección, justicia y sociedad civil. La unificación de esfuerzos desde una perspectiva interinstitucional para la creación de espacios de prevención y atención a nivel nacional, local y/o territorial, en la consideración de la singularidad de las comunidades. La articulación de servicios a la interna de cada sector e intersectorialmente generando un circuito de atención que cubra las fases de prevención y atención; detección, diagnóstico, tratamiento, seguimiento y apoyo en los procesos judiciales. La elaboración y construcción de mapas de ruta y protocolos de actuación como herramienta que faciliten la intervención, definan los roles y funciones institucionales y orienten las rutas interinstitucionales”. (SIPIAV- Presentación Institucional)

En el prólogo del primer informe de gestión se nomina al SIPIAV como una compleja construcción que, desde las conceptualizaciones sobre violencia incorporadas en el Código de la Niñez y Adolescencia, reafirma la necesidad de la implementación de políticas que instalen el tema en la opinión pública y que desarrollen sistemas de detección e intervención *“orientados a la protección de la niñez y la adolescencia”*. Se señala la importancia del abordaje intersectorial y la necesidad de la coordinación y articulación estratégica promoviendo el uso oportuno y eficiente de los recursos de modo de garantizar el ejercicio pleno de los derechos del niño y del adolescente.

En este punto, los objetivos del SIPIAV dan cuenta de algunos de los artículos del Código de la Niñez y Adolescencia, por ejemplo el Art. N° 11 que en el apartado referido a los deberes del Estado establece que éste “asegurará la aplicación de toda norma que de efectividad a esos derechos” y le obliga a protegerlos especialmente del abandono, abuso sexual o explotación, trato indiscriminado, hostigamiento, segregación o exclusión en los lugares de estudio, esparcimiento o trabajo, explotación económica, tratos crueles, inhumanos o degradantes, situaciones que pongan en riesgo su vida o inciten a la violencia situaciones que pongan en riesgo su seguridad y el incumplimiento de los progenitores o responsables de alimentarlos, cuidar su salud y velar por su educación, entre otros.

A pesar de que tanto en los objetivos expresados como en la normativa aludida no se delimita a la violencia doméstica, en los documentos de presentación y los informes de gestión del SIPIAV se alude visiblemente a la violencia en el ámbito doméstico como principal centro de abordaje. Por ejemplo en el capítulo II sobre Abordaje Interinstitucional el Informe toma, de la Ley 17.514 (Ley de violencia doméstica) la tipología o tipos de violencia; física, psicológica, sexual y patrimonial. Aunque toma también la definición de las situaciones de maltrato descritas en la Ley N° 17.823 (Código de la Niñez y Adolescencia) en la explicación sobre los modos de abordaje recomendados alude, directamente, a la violencia intrafamiliar: *“La experiencia muestra que las familias que viven situaciones de violencia intrafamiliar, en general, no son familias demandantes y*

*se requiere de un trabajo a nivel comunitario que permita la prevención y la construcción de esa demanda” (SIPIAV, 2008, Primer informe, Pag. 7).*

En el segundo informe, presentado en el año 2009, se observa un marcado hincapié (respecto del primer informe) en la problemática del abuso y el maltrato contra niños, niñas y adolescentes en relación al ámbito familiar. Se toma como referencia el “Estudio de Prácticas de crianza y resolución de conflictos familiares; Prevalencia de Maltrato contra niños, niñas y adolescentes” elaborado por Infamilia- MIDES en el año 2008 para mostrar la expansión, amplitud y gravedad de la situación del maltrato en el ámbito familiar.

Desde esta focalización en el ámbito de la familia es que se articula, de modo intersectorial, acciones de capacitación y prevención así como modelos de abordaje. En tal sentido concibe la intervención desde la articulación y participación de todas las instituciones, basado en un modelo de redes sociales con diversas funciones y grados de responsabilidad. En relación a la conceptualización del problema se incluyen elementos del Informe Mundial de Naciones Unidas (2006) y se resaltan de éste los aspectos vinculados a la “violencia ejercida por los padres y otros miembros cercanos de la familia”.

El SIPIAV tiene por objetivo fundamental la protección de los derechos a niños, niñas y adolescentes afectados por la violencia en general. Aunque prioriza el abordaje de las situaciones de más profunda vulneración éstas no se reducen al ámbito doméstico. La violencia institucional y social en sus dimensiones simbólicas y también estructurales estarían consideradas dentro de las formas que el SIPIAV ha de abordar. Aunque el SIPIAV se presenta como una política dirigida a la protección de los derechos de la población vulnerada se establece como universal en el sentido de que comprende a todos los niños y adolescentes. Sin embargo se observa una tendencia a desarrollar acciones focalizadas a la población que es afectada por la violencia en el ámbito doméstico por sobre la población que es afectada por la violencia en otros ámbitos como podrían ser el educativo, policial, judicial, comunitario, entre otros.

El hecho de que en la redacción de los documentos oficiales así como en la ejecución de acciones se de marcada prioridad a la violencia en el ámbito doméstico podría estar indicando un desplazamiento y focalización del problema de la violencia en la familia. Esta focalización omite la responsabilidad del Sistema en el abordaje de las otras formas de violencia, incluyendo las que se producen en las instituciones encargadas de la protección.

La profundización de las estrategias orientadas a abordar al niño en su contexto familiar y comunitario forma parte de algunos de los avances del INAU en la incorporación del paradigma de la protección integral, fundamentalmente en lo referido a la responsabilidad del Estado de generar las condiciones para que las familias puedan hacerse cargo de la protección de los derechos de sus hijos. Esta orientación al contexto familiar no habilita a que la política se concentre en el abordaje de la familia como responsable de la violencia y la violación de los derechos de la infancia y adolescencia en el país. Esto podría estar indicando una conceptualización de la violencia doméstica descontextuada de los procesos sociales y subjetivos que la producen y sustentan.

En este sentido retomo la idea de la importancia en el proceso de “bajada” de la política ya que es tan importante lo que se propone la política en el diseño como lo que ella realmente produce en sus acciones y el impacto que esto genera.

El proceso de implementación de la política implica un recorrido que “baja” de los planos abstractos del derecho y la conceptualización al plano de la acción y la realización. La definición de política implica tanto el diseño de la misma como “el curso que efectivamente toman las acciones y el impacto producido en las situaciones atendidas” (García, 2010. Pág. 5)

La focalización de las acciones del Sistema en los problemas de violencia doméstica debilita la capacidad del propio sistema en la protección de la niñez y adolescencia de modo integral, tomando los derechos de modo conjunto y en interdependencia mutua.

### 7.3. LÍNEAS DE ACCIÓN.

Los lineamientos de acción del SIPIAV son definidos por el Directorio del INAU e incluidos en el Plan Estratégico del Instituto. A continuación se desarrollan los principales ejes.

#### a- Adecuación normativa.

Con respecto a la revisión legislativa se plantea como avance el intercambio con actores del sistema de Justicia y los operadores de los servicios de atención.

#### b- Difusión, sensibilización y capacitación.

Durante el período de gestión 2008- 2009 se realizaron acciones de difusión de los Mapas de Ruta elaborados hasta el momento. Dichas acciones fueron dirigidas a los centros, dependencias y Jefaturas Departamentales del INAU, las Escuelas, los centros CAIF, las Comisarías y centros de Salud del MSP.

Dentro de las actividades de difusión se informa también sobre la presentación del Primer Informe de Gestión del SIPIAV así como la difusión del Estudio de Prevalencia sobre maltrato y abuso sexual hacia niños, niñas y adolescentes en base a la encuesta sobre prácticas de crianza a nivel familiar, publicado por el MIDES en el año 2008.

Se informa también sobre el apoyo y auspicio del SIPIAV en la realización de talleres con operadores involucrados en la temática *llevada a cabo por la Bicameral y la ONG El Faro (Parlamento Nacional) así como las Jornadas de Intercambio Multidisciplinario sobre abuso sexual hacia niños y adolescentes.*

Se realizó el Curso de Capacitación CENFORES-INAU sobre Especialización en atención en situaciones de violencia doméstica dirigido a operadores que abordan la temática. INAU, Montevideo, Jefaturas INAU del Interior y equipo Facultad de Medicina- Psiquiatría Infantil y equipo H Pereira Rossell.

Se incluye en el informe también la capacitación sobre manejo del software de maltrato y abuso sexual dirigida a operadores de INAU, de los centros que

recepcionan y abordan situaciones de violencia.

Se realizó el apoyo financiero a “La semana de Vacunación” en la Campaña de Andenes contra el maltrato infantil “Un trato por el buen trato”. (SIPIAV- Segundo Informe- 2008, Pág. 13)

En el último informe correspondiente a la gestión 2007- 2009 se plantea la realización de acciones de difusión del Mapa de Ruta en el ámbito escolar a los centros de INAU, Plan CAIF, Direcciones Departamentales del Interior, Escuelas, Servicios de salud públicos y privados, Poder Judicial, Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) y operadores en general.

Asimismo se incluyen la presentación de los informes de Gestión anteriores, elaboración de materiales de difusión y campañas en todo el país sobre la temática y sobre las “Buenas Prácticas de Crianza” (400.000 folletos) en acuerdo con la empresa RIOGAS. Se realizó un video de presentación para la campaña “Todo por los niños” emitido por TV en agosto del 2009.

En relación a las capacitaciones se incluye, respecto de informes anteriores, la realización de talleres de capacitación con el Centro de Atención a la víctima del Delito- MI, Asistente Técnico del SIPIAV, el CEPRODE-INAU en el interior del país.

Se presenta el trabajo coordinado mediante el Observatorio de Violencia Doméstica (2009), la creación del grupo de trabajo sobre el sistema de información en violencia doméstica en el marco del Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica.

- c- Modelo de atención.
- Centros de atención.

En el primer año de gestión se instalaron tres Centros de Referencia Familiar (Casas Amigas) en los CCZ 1, 6 y 14 de Montevideo y en Vista linda, Barros Blancos y Toledo de Canelones. Se diseñó e incorporó un sistema de información sobre software. Asimismo se diseñó la encuesta sobre prácticas de crianza y resolución de conflictos familiares. Se incorporó el Mapa de Ruta para la detección y derivación de situaciones de maltrato en las escuelas públicas del



país, elaborado y en etapa de implementación. Se elaboró el Protocolo de atención a situaciones de maltrato por parte de INAU y el Protocolo de intervención para situaciones de Violencia por parte de ASSE.

*Durante el año 2008 se instaló un nuevo Centro de Referencia Familiar en Ciudad de la Costa (INAU- MSP) además de los que ya venían funcionando en Montevideo y Canelones. Se elaboró una propuesta de modelos de gestión a para su posterior incorporación en los convenios entre INAU y las ONGs y se inició un proceso de uniformización administrativa, conceptual y metodológica de los convenios de INAU de atención en esta problemática, bajo el modelo de intervención SIPIAV.*

En el tercer informe de gestión se incluye, en la descripción, el enfoque familiar y comunitario que sostiene el modelo de atención. Se señalan como nuevos logros el diseño e incorporación de un software para mejorar el sistema de información.

Se abre el nuevo Centro de Atención de Ciudad de la Costa. Se avanza en la instalación de dispositivos de abordaje y atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia en base al modelo de atención SIPIAV en el interior del país, “de la mano de un claro compromiso con la temática” en los departamentos de Florida, Treinta y Tres, Soriano, Artigas y Lavalleja. Se abrió un Centro de Referencia Familiar en la Unión y se instaló un Centro de Referencia Familiar en el Centro Cívico “Salvador Allende” en Barros Blancos (Canelones).

- Población beneficiaria.

Las características de la atención se presentan planteando que en el primer año de gestión se ha atendido a 500 situaciones desde diversos servicios siendo cerca de 300 las situaciones atendidas a nivel territorial en Montevideo y Canelones (7 centros de atención). 267 fueron situaciones de maltrato y/ o abuso “correspondientes a 208 hogares” siendo el 62% en Montevideo y el 38% en Canelones.

El segundo informe de gestión presenta que a finales del año 2008 se asistió a más de 500 situaciones de maltrato y abuso en Montevideo, Canelones y San José, a través de los centros especializados de articulación entre equipos de INAU y las ONGs. La atención se realizó a niños, niñas y adolescente víctimas

de maltrato y/o abuso sexual procurando reducir la reincidencia de comportamientos violentos en la familia, la comunidad o la escuela, mejorar la integración social y favorecer el desarrollo bio-psico-social así como mejorar los niveles de socialización articulando los diferentes servicios a nivel territorial.

Para este segundo Informe el SIPIAV incrementó 160 casos, respecto del informe anterior, un total de 500 casos, correspondientes a 116 hogares siendo el 60% de las situaciones de Montevideo. La detección y captación presenta características similares a las observadas en el primer Informe pero se incorporan los servicios de salud y la captación directa o por intermedio de vecinos.

Se atendieron cifras similares entre varones y mujeres siendo los casos de violencia física en mayor proporción hacia varones y los de abuso sexual con predominancia de víctimas de sexo femenino. El 48% de la atención fue dirigida a niños en edad escolar, el 14% a niños de edad preescolar y el 28% del total adolescentes. El informe señala un 8% de situaciones "sin datos" y un 2% de jóvenes mayores de edad. La mayoría de las situaciones presentan como agresor a un familiar de la víctima y el 78% de las situaciones se visualizan a partir del relato de la víctima.

El tercer informe analiza las características de las familias abordadas, aparecen en igual proporción las familias monoparentales y los núcleos de pareja o compuestos y niños atendidos por hogares de INAU (producto de las situaciones de maltrato). Un 66% de los hogares atendidos no registra Necesidades Básicas Insatisfechas. O sea que solo la tercera parte de la población atendida se ubica bajo la línea de pobreza. El hacinamiento aparece con frecuencia en esta franja (el 27% de los hogares atendidos).

Con respecto a la edad de los beneficiarios del SIPIAV se mantiene el hecho de que más de la mitad son niños en edad escolar siendo el 52,4%. Se mantiene también el hecho de que los beneficiarios adolescentes son solamente un tercio de los usuarios totales pero son éstos quienes presentan mayor porcentaje de explotación sexual comercial.

La mayoría de estos hogares accede a políticas sociales de protección contando con el Ingreso ciudadano del PANES y con asistencia a comedor o merendero siendo menor el acceso a Canasta de Alimentos.

Con respecto a la educación el segundo Informe señala que un 6% de la población atendida dejó de asistir al centro educativo, un quinto de los adolescentes participantes abandonó el sistema educativo o nunca asistió. La mayoría no completó el Ciclo Básico de enseñanza primaria. Sin embargo el Informe define que en edad escolar la inclusión en el sistema educativo es “universal”.

Con respecto a la salud la totalidad de los sujetos de atención cuentan con cobertura, en su mayoría en el subsistema público. No hay información sobre la efectiva asistencia en controles de salud.

En relación a la evaluación de resultados de las intervenciones el Informe establece las categorías o dimensiones que se han tenido en cuenta:

“La situación de maltrato o abuso, procurándose la variación de la gravedad de la agresión con relación a la constatada al ingreso e idealmente la interrupción de la situación. La mejora en las secuelas de la agresión en el niño/a o adolescente con relación a la gravedad constatada al ingreso. La variación en la problematización de la situación de maltrato o abuso, con relación a la constatada al ingreso. El desempeño educativo medido como la variación en el número de asistencias y notas de aplicación y conducta, con relación a la constatada al ingreso. La cobertura de salud (variación en el número de controles y tratamientos médicos, con relación a los reportados al ingreso). Las coordinaciones (variación en la cantidad y calidad de actividades desarrolladas por la OSC que atiende los casos de maltrato con otras instituciones, con relación a lo constatado al ingreso)”. (SIPIAV, 2008, Primer Informe, Pág. 20).

Según el Informe se interrumpió la situación de abuso sexual en la gran mayoría de los casos, en la mitad de los de violencia física y en la quinta parte de los de

violencia emocional. Con respecto a las secuelas se “observa algún nivel de mejoría en más del 70% de las secuelas de tipo relacionales y físicas y en el 65% de las emocionales”. El Informe analiza estos resultados planteando la necesidad de reforzar el SIPAV ya que la estrategia “parece estar acorde con la problemática abordada”.

El tercer informe que incluye la gestión desde el inicio hasta finales del año 2009 plantea, con respecto a la población que se atiende y a la problemática, que se mantiene la situación de no integración de los datos con los que se cuenta (que son registros de las propias instituciones de atención). En este informe se incluyen, además de los datos aportados por las ONGs en convenio con INAU, los proporcionados por algunas de las instituciones que integran el SIPIAV:

Salud: atendió 391 situaciones de maltrato infantil siendo el mayor número correspondiente a maltrato físico, en el sexo femenino entre las edades de 5 a 14 años. Las situaciones judicializadas representan un 30% de los casos.

El Ministerio del Interior, en relación a delitos contra la persona plantea un aumento en las denuncias de violencia doméstica a nivel nacional.

El propio INAU presenta los siguiente datos: La Línea Azul registró un total de 1.915 situaciones (denuncias recibidas) de maltrato en este año en las que pueden estar implicadas más de un niño, niña o adolescente. El SIPI registra como población vinculada a Proyectos de Atención de Víctimas de Violencia un total de 800 niños siendo el 55% correspondientes al sexo femenino.

Con respecto a las situaciones atendidas en Montevideo y Canelones se plantea la incorporación de 503 situaciones a través de 396 consultas siendo este año el Poder Judicial (19,9%) y los diversos servicios de INAU (18,4%) los principales derivantes. El porcentaje de “captaciones directas” ha aumentado al 12,2%.

El 53,1% de la población atendida corresponde a niñas y adolescentes mujeres y el 46,9% a varones. La franja etarea más atendida es, como en años anteriores, la de edad escolar, de 6 a 12 años (52,4%). La población adolescente sigue representando solamente un tercio del total de usuarios que acceden a los servicios de protección.

Con respecto a la característica de los hogares, acceso a la salud y a la educación no se presentan cambios significativos respecto a la gestión de los dos años anteriores.

Con respecto a las formas de maltrato se muestra un significativo aumento del abuso sexual llegando en este año al 44% de los casos atendidos. Con respecto a la distribución por sexo y tipo de maltrato las características de los años anteriores se mantienen siendo más común la violencia psicológica y sexual en las niñas y adolescentes mujeres y la violencia física en los varones. Asimismo con respecto al agresor se mantienen las características planteadas hasta el año 2008.

Las derivaciones provinieron mayoritariamente de centros educativos lo que, según los autores del primer informe, podría estar indicando una buena implementación del Mapa de Ruta del Consejo de Educación Primaria (CEP). Se observan derivaciones realizadas desde el Poder Judicial y de otros servicios de INAU y ONGs. Se señala una baja presencia de los centros de Salud como derivantes en casos de maltrato.

En el segundo informe se plantea que los principales derivantes son el Poder Judicial, un 19,5% de los casos, los centros educativos (16,5% y los servicios de INAU (14, 3%). La captación directa (familiar o vecino) representan un 11,7% de las situaciones (se duplicó en relación al primer informe) y se concentró en Montevideo (más del 83%).

Con respecto al nivel territorial la mayor recepción de situaciones se dio en el CCZ 14 y 6 de Montevideo y una de cada cuatro consultas se realizó en el centro de Barros Blancos y Pando.

Con respecto a las características de los beneficiarios, al igual que en el primer Informe la distribución entre varones y mujeres es equitativa siendo que más de la mitad de la población asistida (52,4%) tiene entre 6 y 12 años. La población adolescente representa solo un tercio de la población atendida, al igual que en el primer Informe y un aumento hacia el 89,2% de revelaciones.

Las modalidades de violencia son definidas y delimitadas en función de las

definiciones de Violencia Doméstica de la Ley N° 17.514. En función de estas categorías aparece como tipo de maltrato más frecuente la violencia psicológica o emocional, siendo que 8 de cada 10 seguido del maltrato físico con un 42,3% y el abuso sexual con el 33,1 %. Estos datos son recogidos teniendo en cuenta la interdependencia entre modos de maltrato por lo cual, “la violencia física exclusiva afectó a un 7% de los casos atendidos por el SIPIAV pero trepó a 41,5% cuando se considera su asociación con otros tipos de violencia” (SIPIAV,2008, Segundo Informe, Pág. 23).

Aparecen los “perfiles de la situación de violencia” que muestra en qué medida los niños registran uno o más tipos de violencia a la vez. Los mayores porcentajes se registran entre los que sufren violencia emocional o física-emocional.

Al igual que en el primer Informe la violencia física se registra mayoritariamente en varones y el abuso sexual es más frecuente en mujeres aunque se percibe un leve aumento de la femenina en explotación sexual comercial y patrimonial.

En relación a la educación 9 de cada 10 sujetos atendidos por el SIPIAV están insertos en el sistema educativo siendo el 98,3% del tramo escolar (6 a 12 años), en el caso de los adolescentes la inclusión en el sistema educativo es menor (82,4%). Dados los porcentajes el presente Informe resalta la importancia que el sistema educativo tiene en la función de protección de los niños contra la violencia ya que “constituyen en ámbito en el que se detectan las situaciones de maltrato y abuso... después de la familia es la segunda instancia de socialización, convivencia e integración social” (SIPIAV, 2008, Segundo Informe, Pág. 27).

Con respecto a la Salud los beneficiarios del SIPIAV se asisten mayoritariamente en hospitales o policlínicas del MSP (77,3%) registrándose la duplicación (respecto del Primer Informe) de la cobertura por mutualista a partir del nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).

En relación a los hogares el 51% de las situaciones corresponden a hogares constituidos por pareja con hijos (nuclear, extendido y compuesto) siendo que el 45,3% corresponde a hogares monoparentales de los cuales, el 90 % son con

jefatura femenina.

Con respecto a los agresores, en el 85% de los casos atendidos se trata de familiares de las víctimas aunque cerca de la mitad no convive con el sujeto de atención. Hay predominancia del agresor de sexo masculino de entre 30 y 44 años de edad.

El Informe señala la importancia de la instrumentación de un sistema de seguimiento y evaluación del SIPIAV en función de tres variables; la evolución de las situaciones, la evolución de las secuelas y los resultados de egreso.

En tal sentido se indica el logro de la interrupción de situaciones de maltrato en el 100% de las situaciones de explotación sexual comercial, el 93% de las de violencia sexual, el 57,5% de las de violencia física y el 17,7% de las de violencia emocional.

En el tercer informe se plantea que, en relación a los resultado alcanzados, se mantiene la tendencia presentada en al informe anterior donde se observa para la violencia simbólica la categoría “mejoría leve” resaltándose así y reiterándose la idea de que es la forma de maltrato con mayores complejidades para su abordaje. Se mantiene también la tendencia respecto de las secuelas.

- Mapas de Ruta y protocolos.

En el primer informe se plantea como herramienta fundamental la definición de mapas de ruta y protocolos de acción que delimitan los pasos a seguir ante situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes articulando los servicios que tienen responsabilidad.

Se presenta como antecedente el lanzamiento por parte del Consejo de Educación Primaria junto con UNICEF el “Mapa de Ruta Institucional para la identificación y derivación de situaciones de violencia intrafamiliar en el ámbito escolar” (Mapa de Rutas de Primaria) el cual se presentó en el año 2007.

Dentro de los logros del primer año, se plantea que el INAU culminó (noviembre del 2007) la elaboración del Protocolo de Intervención para Situaciones de

Violencia hacia niños, niñas y adolescentes elaborado por integrantes del propio Instituto. Se avanzó en la construcción de un Mapa de Ruta desde los servicios de salud para los efectores del primer nivel de atención.

Según el citado informe el SIPIAV, durante el primer año de implementación, ha generado esfuerzos de articulación de iniciativas a nivel local en los que se han visto involucrados jefaturas departamentales, SOCAT, dependencias del sistema público de salud y ONGs. Se ha avanzado entonces en la construcción de mapas locales para la detección y derivación de situaciones.

En el año 2008 se avanzó en el diseño *de un Mapa de Ruta para el abordaje interinstitucional entre el MI y el INAU y se elaboró un Mapa de Ruta de la Salud.*

Se informa sobre *“encuentros de trabajo entre Jefaturas Departamentales de INAU, Responsables Territoriales de Infamilia y otros actores a nivel territorial, la Construcción de mapas locales de articulación territorial: Paso Carrasco, Empalme Nicolich para la detección y derivación de situaciones, la Coordinación con las Jefaturas INAU Interior y las Mesas Interinstitucionales del MIDES con el fin de relevar el abordaje en territorio”.* (SIPIAV- 2008, Segundo Informe, Pág. 14).

En el tercer informe se plantea que se crearon dos Mapas de Ruta Locales en Empalme Nicolich y Paso Carrasco elaborado por los SOCAT y los responsables Territoriales de Infamilia, ONGs y con apoyo del PNUD.

Y, finalmente, se plantea que el Consejo de Educación Secundaria y el Consejo de Educación Técnica Profesional (UTU), elaboró un Protocolo preliminar de intervención frente a situaciones de violencia para la Educación Media, *“en virtud de constatarse la violencia doméstica como una realidad que golpea duramente la vida de los y las adolescentes”* y de las investigaciones realizadas por la CEPAL, MEMFOD y otras organizaciones y la investigación en centros de enseñanza media sobre la percepción de los adolescentes sobre la Violencia Doméstica, tomando en cuenta la cobertura de la enseñanza media y su posición estratégica como instituciones de referencia y posibles articuladores y considerando la demanda de los docentes de herramientas e insumos para la



realización de estrategias oportunas.

De las tres líneas de acción del SIPIAV se visualiza un mayor desarrollo en la “Modelos de atención” la cual contiene el diseño y distribución de Protocolos y Mapas de Ruta como los centros de asistencia. En ambos casos se visualiza la delimitación al problema de la protección de los derechos cuando éstos son vulnerados en el ámbito doméstico. Los datos presentados sobre la población atendida indican fueron generados por las ONGs especializadas en violencia doméstica, que desarrollan actividades en convenio con el INAU y que ejecutan sus actividades en el marco de las Casas Amigas. Los datos restantes provinieron de alguno de los sectores que integran el Comité de Coordinación Estratégica y refieren a la violencia doméstica también.

De los datos analizados surge que, con excepción del Protocolo para la Enseñanza Media, no se han incluido en el diseño ni en la implementación del Sistema acciones tendientes a la captación de adolescentes para su acceso al sistema de protección. Los porcentajes de atención a esta población son significativamente menores que los referidos a la niñez. Asimismo es significativo el hecho de que la captación de adolescentes no incluye vulneraciones de derechos ocurridos por situaciones de violencia en los otros ámbitos; la institución educativa, el sistema judicial y policial, entre otros.

#### **7.4. ACCIONES DIRIGIDAS A ADOLESCENTES; PROTOCOLO PARA LA ENSEÑANZA MEDIA.**

La Dirección de Derechos Humanos confecciona un documento “Situaciones de Violencia Doméstica en Adolescentes; Protocolo para Enseñanza Media” (en adelante Protocolo) en colaboración y coordinación con el SIPIAV.

El Protocolo para la Enseñanza Media y su proceso de Implementación conforma una acción específica generada en el marco del SIPIAV siendo además la única diseñada especialmente para el abordaje de la Violencia Doméstica contra adolescentes.

Como lo indica el último informe de gestión del SIPIAV, en el año 2010 se inicia

el proceso de creación e implementación del Protocolo para Enseñanza Media. Los contenidos del Protocolo así como las modalidades de implementación lo constituyen en una acción diferenciable del resto de las generadas por el SIPIAV hasta el momento. El hecho de que esté dirigido a la protección de los derechos de los y las adolescentes afectados por la violencia doméstica es uno de los factores distintivos fundamentales, también lo diferencian las formas de conceptualizar la violencia doméstica y su relación con la institución educativa y el complejo proceso de implementación.

Se presenta el Protocolo como un *“instrumento orientador de acción, que posibilita identificar con claridad la singularidad de los perfiles que intervienen delimitando los roles de cada uno sin sobrecargar ni desestimar capacidades”* (Protocolo para la Enseñanza Media, 2010, Introducción).

El documento del Protocolo mencionado plantea que el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica recomienda que se realicen herramientas para la prevención y atención en la temática para el cuidado de los y las adolescentes. Del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica se resaltan los objetivos “Desarrollar programas de prevención, detección temprana, rehabilitación e investigación en el tema” y para el abordaje la actividad vinculada a “Desarrollar programas de Prevención, detección temprana, rehabilitación en investigación en el tema” y, en relación al abordaje en crisis, “Determinar pautas precisas para la atención de la violencia doméstica desde todos los sectores con capacidad de intervención que abarquen los distintos niveles de abordaje (prevención, promoción, detección, diagnóstico precoz, tratamiento y rehabilitación)”.

Asimismo toma como referencia el marco del SIPIAV a partir de la articulación de acciones para mejorar el sistema de atención y la necesaria adopción de criterios comunes.

En tal sentido, el Consejo de Educación Secundaria y el Consejo de Educación Técnica Profesional (UTU) habilitan a la creación de un instrumento para la prevención y atención ya que la violencia doméstica se ha constatado como “una realidad que golpea duramente la vida de los y las adolescentes que concurren

diariamente a las aulas” (Protocolo para la Enseñanza Media, 2010, Introducción).

Tomando en cuenta la magnitud del problema de la violencia doméstica contra adolescentes y el lugar de la institución educativa en la vida cotidiana de éstos se delimita la necesidad de que la institución educativa contribuya a la detección de estas situaciones ya que “la extensa cobertura de la enseñanza media posiciona estratégicamente a los Centros Educativos como instituciones de referencia y posibles articuladores de redes comunitarias” (Protocolo para la Enseñanza Media, 2010, Introducción)

Martín Prats, Director de la Dirección de Derechos Humanos de la ANEP plantea en el prólogo del mencionado Protocolo que “Toda política pública de derechos humanos implica desarrollar una línea de acción progresiva de transformaciones con el fin de alcanzar una sociedad donde ellos puedan gozarse, ejercerse sin ningún tipo de discriminación”. (Protocolo para la Enseñanza Media, 2010, Prologo). Reafirma la necesidad de soportes institucionales y planes de acción concretos.

En tal sentido afirma que “el sistema educativo nacional debe formular para su ámbitos y dentro de sus competencias una política pública general de respeto, protección y promoción de los derechos humanos, no como una opción programática coyuntural sino como cumplimiento de una obligación estatal asumida. Esto implica crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos implicados desde una perspectiva de derechos” (Protocolo para la Enseñanza Media, 2010, Prólogo).

En tal sentido el autor plantea la necesidad de generar una política educativa integral que incluya la construcción de canales de expresión y participación de los actores involucrados y de la sociedad en su conjunto para “construir un sistema educativo más democrático, más participativo y de mejor calidad”.

Y, finalmente expresa que un instrumento de protección y promoción de derechos debe ser definido de modo participativo donde los involucrados discutan su fundamentación y propongan acciones concretas sobre la implementación y control de los resultados.

La retórica utilizada en el documento indica la inclusión de la perspectiva de la protección integral tomando los principios de la CDN promoviendo la participación de los actores involucrados, incluyendo a los y las adolescentes, el interés superior y la corresponsabilidad, al formular el lugar de la institución educativa en los procesos de protección, la articulación intersectorial, entre otros.

El aludido Protocolo se estructura del siguiente modo; Un capítulo de “Consideraciones Generales” el cual incluye Antecedentes Conceptuales y marco normativo y los resultados de la investigación realizada a partir de la Consulta sobre la opinión de los docentes y equipos psicosociales y un segundo capítulo en el cual se despliega el Protocolo en sí mismo. Este incluye aspectos conceptuales, lineamientos para la intervención (prevención y promoción, atención y pasos a seguir), un cuadro general de intervención, recursos didácticos y recursos comunitarios. Asimismo, durante el proceso de implementación la Dirección de Derechos Humanos fue incorporando cartillas que abordan los temas más problemáticos del Protocolo, por ejemplo el problema del referente adulto o de la detección.

Durante el proceso de diseño del Protocolo se realiza una consulta a docentes de Enseñanza Media y a docentes y estudiantes del Instituto de Formación Docente (los resultados de la consulta se presentarán más adelante) a partir de lo cual el Protocolo fue reformulado, no solo en sus contenidos sino en la metodología de implementación, la cual se destaca por la creación de procesos de intercambio, formación y consulta permanente con los docentes involucrados.

La realización de una consulta a docentes sobre el diseño del Protocolo así como sobre la metodología de implementación podría estar indicando un trabajo en el proceso de aplicación, implementación, componiendo así una consistencia mayor a la propia política. La retórica, el marco conceptual del que se parte así como la doctrina que se expresa tiene coherencia con las metodologías de implementación. Asimismo es llamativa la compleja articulación política e institucional generada para la realización del Protocolo y su implementación.

El segundo capítulo es ya el Protocolo en sí mismo, inicia con el punto sobre los

Aspectos Conceptuales, toma las conceptualizaciones sobre violencia doméstica emergentes de la Ley 17.514 y las recomendaciones del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica describiendo las manifestaciones de la violencia doméstica y consideraciones sobre la intervención. Asimismo desarrolla un subcapítulo especificando las características de la adolescencia y el efecto de la violencia en ella.

El siguiente punto trata sobre “el adulto en el centro educativo frente a esta situación” donde se resalta el lugar privilegiado del adulto ante este tipo de situaciones ya que es el referente fuera del ámbito familiar el cual tiene un vínculo de confianza construido a partir de la frecuencia de encuentros a lo largo del año.

Se señala aquí el papel que juega la falta de formación específica, la naturalización de la violencia y los mitos entorno a la adolescencia en la mirada y percepción que pueda tener el adulto respecto del fenómeno. En tal sentido se toman consideraciones de Tuana para señalar las reacciones comunes ante estas situaciones: paralización, miedo, respuesta agresiva, entre otras.

Con respecto a los lineamientos de la intervención se reafirma el rol de las instituciones educativas de la Enseñanza Media respecto de la promoción del ejercicio de los Derechos y de vínculos saludables, la prevención, la detección, seguimiento y apoyo destacando que el tratamiento de las personas que sufren este tipo de violencia es responsabilidad del Área de la Salud. Se plantean dos planos de acción, prevención y promoción, atención.

Con respecto a la prevención se propone al construcción de “una propuesta educativa que promueva los derechos de las y los adolescentes” (Protocolo para la Enseñanza Media, 2010, Pág. 43) ya que se especifica la institución educativa como ámbito para la construcción de ciudadanía y como espacio en el que han de ejercitarse los derechos en forma cotidiana, a través de la enseñanza-aprendizaje la inclusión de códigos de convivencia para los y las adolescentes. Todo ello teniendo en cuenta la función primordial de la educación; la prevención y protección de una convivencia saludable. En tal sentido señala como “foco” de la intervención la protección de los más vulnerables diseñando estrategias que

favorezcan el cambio relacional en el aula, con el grupo de pares, con el docentes, con la familia.

En tal sentido las acciones de prevención y promoción han de generarse de modo participativo, incluyendo a todos los actores de la comunidad educativa. En este punto se despliegan propuesta de acciones relacionadas con el Centro Educativo (clima institucional y vida cotidiana), los adolescentes (espacio adolescente, jornadas de integración), las familias (reuniones y entrevistas) con los docentes (espacios de coordinación) y con la comunidad (trabajo en red con instituciones locales, vecinos, etc.).

Asimismo se propone diseñar estrategias “intencionales” para la detección, desnaturalizar los malos tratos en la cultura institucional y desarrollar capacidades, desarrollar prácticas institucionales que favorezcan el respeto por el otro, procesos de participación protagónica de los jóvenes, acciones de sensibilización y capacitación y acciones de trabajo individual y colectivo con las familias. Por tanto se delinear los siguientes niveles de intervención: el Proyecto de Centro, el Clima Institucional, el trabajo con docentes y demás adultos del centro, el trabajo en el aula, el trabajo con las familias y las coordinaciones interinstitucionales.

La violencia doméstica es concebida desde su complejidad e involucra en su concepción el papel de las instituciones en las formas de producción y reproducción de la violencia. El énfasis que se pone en el rol de la institución educativa respecto de la promoción de los derechos y la construcción de ciudadanía refuerzan la idea de co-responsabilidad emanada de la convención.

El hecho de que se incluya en la implementación del Protocolo aspectos vinculados a los modos de funcionamiento de la propia institución podría estar aportando a la reducción de la revictimización o victimización secundaria.

Con respecto a la atención el Protocolo prevé la constitución de un Equipo de Trabajo el cual no es un homólogo del equipo multidisciplinario o técnico sino que es un equipo integrado por “las personas que puedan hacerse cargo de la situación en la institución, por lo que puede variar de una situación o institución a otra pero siempre lo integrará el docente receptor, el propio adolescente, el

adulto referente, el Director, profesores con perfiles adecuados para la intervención y el equipo técnico si se cuenta con él” (Protocolo para la Enseñanza Media, 2010, Pág. 47).

En relación a los pasos a seguir en la atención se describen las acciones previstas para la etapa de la “detección” en la cual se orienta al docente sobre indicadores posibles y el modo de escucha necesario para esta etapa. Para la intervención inicial se plantea la conformación del Equipo de Trabajo el cual podrá determinar la urgencia y gravedad de la situación involucrándose fuertemente a la Dirección del centro. El Protocolo señala diferentes grados de urgencia en la intervención y la necesidad de identificar un adulto referente del adolescente para sostener la estrategia así como la necesidad de recabar datos para el proceso diagnóstico. Asimismo se ofrece una pauta para la evaluación del riesgo señalándose la necesidad de que el/la adolescente participe activamente en el diseño de la estrategia de protección.

Es interesante la idea de incluir la constitución de un equipo de trabajo que no esté signado por la mirada técnica especializada aunque sí integrada por ella. Además se prevé, en la inclusión de este equipo de abordaje, al propio adolescente y su referente de confianza adulto. Este hecho coloca a los actores institucionales y familiares como protagonistas, junto con el adolescente, en la construcción de alternativas de protección, singulares y adecuadas a cada situación, partiendo de una concepción más orientada en los derechos que en el daño. El operador de la institución educativa es incluido como responsable de la protección de los derechos, independientemente de cuál sea su formación previa. Se resalta aquí la función y relación del docente con el adolescente, la construcción de la misma y con ello se produce un acento en el posicionamiento desde la promoción de los derechos.

El documento señala indicaciones para el establecimiento de medidas de protección primarias para las tres categorías de gravedad delimitadas reafirmando que se debe entrevistar al adolescente para explicar el procedimiento y al adulto referente para informar y establecer los pasos a seguir.

Con respecto al seguimiento y apoyo se establece esta actividad en los Equipos

de Trabajo y se incluye el concepto de derivación responsable la cual debe asegurar la inmediata atención.

La derivación responsable implica la acción de coordinación y de sostén del proceso de modo conjunto entre la institución educativa y el centro o servicio con el cual se coordine. El procedimiento de derivación responsable aporta a la construcción de redes de protección, el trabajo intersectorial e interdisciplinario ya que permite la construcción de un entramado de sostén tanto para el adolescente como para los operadores que intervienen al mismo tiempo que facilita el intercambio conceptual y estratégico entre actores de diferentes sectores.

El documento presenta, finalmente, un cuadro general de intervención el cual esquematiza lo descrito anteriormente y presenta recursos didácticos de apoyo al docente así como un cuadro de recursos comunitarios para la derivación responsable y el trabajo en red.

## **7.5. CONSULTA REALIZADA A LOS DOCENTES SOBRE EL PROTOCOLO PARA LA ENSEÑANZA MEDIA.**

En la “Jornada de género y Comunicación” co-organizada por la Dirección de Derechos Humanos del CODICEN y por INMUJERES- MIDES dirigida a docentes y directores representantes de ambos desconcentrados, se expresó la necesidad y el acuerdo de generar una consulta sobre el avance del Protocolo. Por tanto se previó un trabajo de investigación para lo cual se coordinó el modo de participación de dichos actores a través del llenado de un formulario y la participación voluntaria en “instancias de problematización y discusión final sobre las tendencias discursivas recogidas en este estudio”.

La Dirección solicitó a la Dirección de Investigación , Evaluación y Estadística del CODICEN colaboración la cual fue efectivizada a través de la inclusión de los autores en el equipo de trabajo y a los cuales se les encomendó: coordinar el trabajo de campo de la investigación, sistematizar la información recabada, generar espacios que posibiliten el aporte de todos los docentes que participaron



en el trabajo de campo la participación en las otras etapas de la investigación, redacción del informe final incluyendo aportes teóricos.

En el año 2009 se convocó a los docentes que participaron en la Jornada “Género y Educación” antes referida a un taller en el cual se presentó al planificación y etapas de la consulta, incluyendo el “Formulario de Consulta sobre el Protocolo de Intervención en Situaciones de Violencia Doméstica en Educación Media Básica” a los 67 docentes que participaron de éste.

En el marco de dicha actividad se establecieron acuerdos con los representantes del Instituto de Formación Docente de los cuales se estableció el trabajo con estudiantes de tercero y cuarto año sobre la pauta propuesta en el citado taller. Para ello se diseñó una pauta específica. Se incluyó la temática de violencia doméstica en el “Seminario sobre Derechos Humanos” en preparación y se garantizó el acceso a la información sobre el trabajo de sistematización en proceso.

La investigación que se realiza en el marco del proceso de consulta se propone como objetivos; “incorporar la perspectiva y praxis de los docentes sobre los lineamientos para la intervención desarrollados en el documento (...), describir las representaciones de los docentes sobre los lineamientos para la intervención (...) y generar conocimiento que contribuya a la implementación de acuerdos en los centros educativos y la apropiación progresiva del protocolo.(...)”.

La consulta se centró en el Capítulo 5 del Protocolo, el cual refiere a los “lineamientos para la intervención”. El estudio analiza las percepciones de los consultados en función de las siguientes categorías:

En relación a la “Pertinencia y viabilidad del Protocolo”, en términos generales se muestra una valoración positiva respecto de la pertinencia de este ítem siendo más alta en los docentes que han vivido y abordado situaciones de violencia en el ejercicio de su tarea docente, asimismo se muestra descendido en los estudiantes del IFD. La experiencia de abordaje incide en la evaluación del Protocolo como herramienta.

Con respecto a las etapas de la intervención la valoración en las etapas de

detección y diagnóstico son más bajas, fundamentalmente las que refieren a la “identificación del adulto referente” y a la “evaluación del riesgo y gravedad” (como de menor claridad). Los investigadores plantean que esta evaluación no tan positiva se vincula con el hecho de que los docentes identifican amenazas que afectan la aplicabilidad; “Estos relatos están develando la presencia de una construcción subjetiva sobre el Protocolo por parte de los docentes que compromete su viabilidad, desde el momento en que no se ve plausible lo propuesto”. (Silveira- Ubal, 2010, Pág. 18). Fundamentan esta idea partiendo del supuesto de que “toda acción se corresponde con una serie de representaciones y que la fragmentación entre texto y acción se vuelve altamente significativa” (Silveira- Ubal, 2010, Pág. 10). En este sentido los autores señalan la importancia de acompañar la difusión del texto del Protocolo con una “serie de acciones que promuevan la construcción de una percepción diferente del mismo” (SILVEIRA- UBAL, 2010, Pág. 10).

Aunque son pocos los docentes que explicitaron críticas o aportes al procedimiento del Protocolo se presentan algunas sobre las responsabilidades vinculadas con la realización de la denuncia y el peritaje.

En relación a las acciones ya realizadas por parte de los docentes, a pesar de que no es objetivo de la citada investigación la situación de la violencia doméstica en los centros educativos se relevó la detección realizada en los últimos seis meses. De este relevamiento surge que 7 de cada 10 grupos de docentes afirman haber detectado algún tipo de situación de violencia.

La percepción es que las acciones más realizadas son las correspondientes a las etapas iniciales del proceso de “atención”, referidas a la “identificación de la situación”, la “intervención inicial” y la “recabación de información”.

Ni el tipo de subsistema ni la zona de la institución muestran diferencias en la percepción del accionar del Centro Educativo ante al detección de situaciones de violencia doméstica.

La percepción de los docentes es que esta etapa de evaluación de riesgo y gravedad es la más crítica y se relaciona con una categoría incluida en el citado estudio sobre “cautela en la definición de las situaciones de violencia doméstica”.

Los autores plantean que esta cautela puede estar vinculada con cierto temor de los docentes al evaluar y determinar el grado de violencia “dadas las consecuencias que pueden generar una detección y diagnóstico erróneos”. Los autores remiten este problema a los aspectos conceptuales del problema de la violencia doméstica.

Según el citado estudio un grupo de docentes percibe que el Protocolo no responde a las interrogantes vinculadas a ¿qué situaciones ameritan la implementación de las acciones estipuladas en el apartado “Atención (5.2)” del Protocolo?. Afirman que el Protocolo no prevé acciones claras ante situaciones que no son extremas.

Junto con el ítem “evaluación del riesgo y gravedad” la identificación del adulto protector se percibe como una etapa con dificultades ya que se percibe que el adulto referente “está ausente” y que no se cuenta con criterios para valorar la elección del adulto referente.

El trabajo en redes es valorado como una fortaleza del Protocolo aunque los docentes perciben deficiencias en la implementación y funcionamiento de la coordinación interinstitucional, vinculándose esto con al insuficiencia de dispositivos que mejoren los servicios;

*“Se tendría que mejorar mucho en las funciones de las instituciones que intervienen que son ineficaces y no están funcionando correctamente”*

Se visualiza como componente de impotencia e inoperancia la burocratización de las coordinaciones interinstitucionales y el trabajo en redes.

*“Desearíamos que el sistema burocrático... no sea tan lento para garantizar de esa forma que el alumno no siga en condiciones que atenten contra su salud física o psicológica”*

Con respecto a las representaciones de los docentes a la hora de actuar surge que se percibe una diferencia entre lo deseable propuesto por el Protocolo y lo que se considera efectivamente viable. Por tal motivo surge la necesidad de acompañar la difusión del Protocolo con acciones orientadas a dos líneas de trabajo; sensibilización y formación a la interna de ANEP, diálogo coordinación y

acuerdos con otras instituciones.

Con respecto al punto vinculado a la *“formación, vulnerabilidad y disponibilidad de los docentes a implicarse y participar en las etapas del protocolo”* los investigadores construyeron tres categorías para analizar este ítem, en función del discurso de los docentes participantes de la consulta; sobre el grado de disponibilidad de implicarse en las etapas del Protocolo por parte de los docentes se constata una “alta”, “media” y “baja/nula” disponibilidad a implicarse y a realizar el seguimiento de estudiantes que viven situaciones de violencia doméstica.

Con respecto a la “alta disponibilidad” citan como ejemplo:

*“Las consideramos todas (las etapas) adecuadas, reforzando el papel del docente en las etapas de detección, diagnóstico y seguimiento, ya sea en el trabajo en redes, con otros docentes, siendo referente, brindando contención y estimulando estrategias...”*

Refieren a la disponibilidad “media” a implicarse y participar en relación a algunas opiniones, por ejemplo; *“Compartimos como docentes la denuncia y detección del problema, no el seguimiento del mismo por el docente”.*

Y, en relación a la “baja/nula” disponibilidad a participar e implicarse en las etapas del Protocolo, los autores plantean, en función de los relatos, que los docentes entienden que su tarea de enseñanza no se vincula con la atención y/o intervención ante situaciones de violencia doméstica, por ejemplo:

*“A nivel docente son acciones que no pueden ser llevadas a cabo. No son competencia del docente resolverlas, para eso existe el INAU.”*

Los autores vinculan este punto de la implicancia y participación con el ítem “la vulnerabilidad de los docentes ante casos de violencia doméstica” dado que hay relatos que expresan una percepción de desprotección del docente que se implica en este tipo de situaciones. En tal sentido emerge que algunos docentes plantean la necesidad de protección legal hacia los adultos responsables en el proceso de detección, investigación y tratamiento, mantener la privacidad del docente que detecta la situación y *“pensar desde un equipo que pueda realizar*

*una mirada observar-escuchar para no perderse emocionalmente.”*

Los investigadores señalan la intersección entre los ítems referidos a la implicancia de los docentes en la participación en las etapas del Protocolo con el tema de los equipos técnicos multidisciplinarios y la necesidad de instancias formativas. De los relatos se desprende la necesidad de la especificación sobre la integración de los Equipos y la necesidad de que éstos funciones adecuadamente. En tal sentido, los autores indican que los relatos señalan la necesidad de la existencia de Equipos en los centros pero también la necesidad de profundizar en temas como el vínculo y percepción de los docentes sobre los Equipos y de éstos sobre los docentes.

Los autores señalan que aparece una “lógica presencial” que implica la demanda de existencia de un equipo multidisciplinario en cada centro lo cual no convergería con el modelo promocionado por las instituciones vinculadas a lo educativo ya que este modelo buscaría articular recursos de modo tal que cada institución cuente con un cuerpo de profesionales que se desempeñen en un conjunto de centros.

Hay una preocupación por la relación entre la labor técnica y el vínculo con los estudiantes y surge la necesidad de trascender la mera información y asesoramiento solicitando una mejora de los servicios incluyendo equipos en los centros educativos.

Los autores señalan que los docentes que indican que deben tener una baja o nula implicación en las acciones previstas en el Protocolo no aluden a ninguna sugerencia para mejorar su participación. En general los docentes solicitan instancias de formación e información que les brinden herramientas para el abordaje de situaciones de violencia doméstica.

La etapa de seguimiento y apoyo del Protocolo no presenta dificultades en relación a la evaluación de su claridad. Los docentes aluden a la importancia de contemplar diferentes perfiles y roles como los Adscriptos, y quienes desempeñan tareas análogas como los profesores referentes, Maestros Comunitarios y Educadores de la Formación Profesional. Asimismo proponen que se incorporen otras figuras que no pertenecen a los centros como la policía

comunitaria.

Con respecto al seguimiento se destaca la preocupación por profundizar el vínculo con los estudiantes a lo largo de las acciones propuestas en el Protocolo y con las familias. Asimismo surge la necesidad de una devolución a los docentes e instituciones implicadas en las situaciones de violencia doméstica preservando la confidencialidad de los propios adolescentes.

Los docentes manifiestan la necesidad de generar instancias de información y sensibilización y facilitación de herramientas a estudiantes para que puedan enfrentar y proceder ante situaciones de violencia doméstica. Y aparece la preocupación por evitar instancias de revictimización de los estudiantes.

Según los autores, desde el relato de los docentes surge que las características de los adolescentes atenta contra la exteriorización de la situación de violencia doméstica por lo cual se dificulta que puedan dar cuenta de la misma, sobre todo cuando son situaciones que no tienen signos evidentes (lo cual no significa que no sean graves).

Con respecto al sistema jurídico, los autores resaltan la visión crítica de los docentes respecto del sistema judicial así como se solicita una mayor asesoría legal a la interna de los centros, en los procesos de atención de situaciones. Asimismo se señala la necesidad de un incremento en calidad y cantidad del trabajo en redes involucrando al Poder Judicial y al Ministerio del Interior. Se plantea un desconocimiento de la normativa por parte de los docentes por lo cual surge la necesidad de mayor asesoramiento legal al respecto. Asimismo se observa una percepción crítica con respecto a la lentitud de los procedimientos, sobre todo en relación a la sanción del agresor. Los autores señalan aquí la poca claridad de los docentes respecto a la distinción entre las acciones de protección del adolescente agredido y la sanción que debe recibir el agresor. El avance en esta distinción podría aportar a la que se ubique con mayor precisión el rol de los centros educativos y sus actores; “ a saber, tomar las medidas de protección y hacer lo posible para asegurarle a los estudiantes agredidos el respeto de sus derechos” (Silveira-Ubal, 2010 Pág. 35). En tal sentido los autores diferencian esta tarea de la que tiene el Poder Judicial y el Ministerio del

Interior de asegurar que se cumpla la resolución judicial. Afirman que aunque ambos planos no son independientes entre sí de modo absoluto, los centros educativos tienen que ver con el grupo de acciones relacionadas con la protección de los derechos del estudiante y no con el juicio y la condena del agresor.

Los investigadores en el proceso de Consulta plantean que la apropiación (e institucionalización) del Protocolo implica, además de la difusión del texto, instancias de sensibilización y formación en la interna de ANEP, espacios de diálogo y coordinación y acuerdos con otras instituciones públicas y ONGs. Los autores se plantea sobre la posibilidad de una coordinación entre los diferentes equipos de la ANEP en relación a posibles puntos comunes.

- a. Con respecto a las modalidades de formación los autores retoman propuestas realizadas por los docentes las cuales refieren a formas que tomen en cuenta la experiencia y vivencia de las prácticas concretas. Proponen que las instancias de formación adquieran un “nivel praxiológico” (concepto que toman de Ferry) el cual favorezca que los docentes puedan mantener una distancia de su acción por medio de la realización de “encuentros con docentes, espacios de diálogo e intercambio sobre las experiencias, discusión de marcos teóricos que amplíen el horizonte de la práctica concreta.” (Silvera-Ubal, 2010 paga. 36).
- b. Con respecto a los Equipos Técnicos y /o Multidisciplinarios queda planteada la necesidad de profundizar en el análisis de esta temática ya que a pesar de que los docentes solicitan más equipos también se plantean dificultades en el funcionamiento de estos Equipos. Para los docentes, un modelo de organización en red con un Equipo para varios centros es poco compartido siendo “ideal” que haya un equipo en cada centro. Los autores retoman el discurso de los informantes calificados a partir de lo cual las prácticas institucionales no coinciden con la percepción de los docentes que están preocupados por la vinculación con estos Equipos además de la numerosidad de situaciones que cada Equipo debería abordar. Asimismo se plantea la integración

complementaria al psicólogo y al trabajador social; abogado, educadores, psicopedagogos, maestros comunitarios, docentes referentes.

- c. Aunque el estudio percibe un “cierto escepticismo” sobre la viabilidad práctica del Protocolo se capitaliza la percepción positiva de los docentes para con el Protocolo. En tal sentido los autores aclaran sobre el momento del proceso en el que se está, sugieren el trabajo en torno, en primer lugar, a la definición y conceptualización sobre violencia doméstica, tipos, grados y acciones que ameritan cada uno y una orientación formativa y reflexiva al respecto. Y en segundo lugar proponen la promoción de un ámbito de acción abarcativo e interactivo entre los actores del sistema, enfocando el trabajo hacia la protección del adolescente como punto prioritario, concientizar que el rol docente tendrá como prioridad asegurar y proteger el derecho de los estudiantes, por sobre cualquier otro interés.



## **CAPITULO 8:**

### **OBSTACULOS Y FACILITADORES EN LA IMPLEMENTACIÓN; PERSPECTIVA DE LOS ENTREVISTADOS.**

En este capítulo se presentan las apreciaciones, opiniones y reflexiones de los y las entrevistados con respecto a los obstáculos y facilitadores en la implementación del SIPIAV. Dicha presentación se organiza en función de los se desarrolla el análisis de los obstáculos y facilitadores en la implementación del SIPIAV tomando como referencia la perspectiva de los entrevistados. Dicho análisis se organiza en función de los siguientes ejes de análisis; la institucionalidad, las funciones y objetivos y la perspectiva sobre la población beneficiaria. Para el análisis de las entrevistas se utilizaron las categorías de análisis previstas.

#### **8.1. SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD.**

El nivel de articulación interinstitucional es valorado positivamente. Se identifica un alto nivel de acuerdo en la esfera política y un alto nivel de compromiso institucional del INAU, la Salud y la Educación.

*Con un decreto que tome algún artículo del Código, que le de institucionalidad al SIPIAV. Es uno de los espacios interinstitucionales que ha tenido mejores resultados (...) Por la inmadurez institucional la conducción política es sustantiva (...) Nos embarcamos a extender el SIPIAV a nivel nacional. Entre la esfera política, territorial y sectorial, el SIPIAV estaba acordado en la esfera política, independientemente del compromiso de las instituciones con el SIPIAV, pero sí estaba acordado y tenía su compromiso alto en INAU, Salud y Educación. Faltan acuerdos con otros actores como el Poder Judicial, M.I. Cerramos el quinquenio con un acuerdo aceptable y razonable en la esfera política, bastante bueno en la esfera sectorial, operadores directos dispuestos a trabajar. A:1*

Sin embargo el sustento institucional es débil ya que surge a partir de la firma de un acuerdo entre el INAU, el MIDES, la ANEP, el MSP y el MI que no tiene

carácter vinculante que obligue a las instituciones parte a transformar sus matrices ni a invertir recursos para el desarrollo de las acciones que se propone.

La inexistencia de un decreto o un Artículo normativo que le de consistencia política institucional genera debilidades en la capacidad del Sistema de incidir en las modificaciones institucionales necesarias para su desarrollo. El sistema cuenta con una magra dotación de recursos humanos para la administración siendo funcionarios del INAU los que cumplen esta tarea en una de las oficinas centrales. La financiación de esta mínima estructura así como de alguna de las actividades que se realizan están a cargo del propio INAU y el Programa Infamilia.

A esta debilidad se le agrega el hecho de que la responsabilidad de la gestión está concentrada en una sola institución, el INAU y una sola persona. Esta situación presenta problemas que pueden estar relacionados también a la baja capacidad de incidencia en las transformaciones institucionales, entre otras limita el involucramiento de estas instituciones en la responsabilidad de la gestión y con ello en el compromiso en la misma. Este aspecto puede estar relacionado con las dificultades que se visualizan para que dichas instituciones incorporen estructuralmente en sus planes de acción y presupuesto las actividades que emergen de los acuerdos interinstitucionales que logra el Comité de Coordinación.

El Comité de Coordinación es un espacio de intercambio en varios planos de modo simultáneo. Está integrado por los organismos mencionados e incorporan en calidad de invitados a representantes del Poder Judicial y de la Sociedad Civil organizada (ONGs).

A pesar de plantearse como un vector o sistema se visualiza la debilidad en la forma la organización de la coordinación en el sentido de que está centrada en el INAU y en una sola persona la cual ha de abordar todos los planos de gestión incluyendo el político y el técnico. Asimismo se señala la necesidad del involucramiento interinstitucional en la gestión del SIPIAV.

*La unidad de gestión del SIPIAV es débil y tiene algunos problemas, la unidad de gestión sigue siendo integrada por el INAU y por INFAMILIA exclusivamente. No hay actores que*

*pongan cuadros medios a operar en esa unidad de gestión. Quien dirige esta unidad de gestión trabaja en varios planos a la vez, el más político y el de coordinación. A:1*

*El SIPIAV tiene una buena forma de funcionamiento pero está muy centrado en la figura de la coordinación. Por un lado está bien que sea así, no estamos acostumbrados a trabajar en sistemas inter-institucionales. INAU tiene la presidencia, tiene que haber una institución que coordine y tome las decisiones. Está bien que sea INAU. Habría que buscarle la vuelta para que los otros actores tuvieran más apoyo en esa cuestión de que es un sistema y como funciona el tema de la representatividad. No hay autogestión de cada una de las partes. B:1*

Aunque se evalúa positivamente al calidad de la coordinación, se cuestiona que la modalidad centralizada en una o dos instituciones afecta o incide en el nivel de involucramiento que podrían tener las otras instituciones que componen el sistema si estuvieran comprometidas en el nivel de toma de decisiones.

El espacio de articulación intersectorial e interdisciplinario se establece en el Comité de Coordinación Interinstitucional el cual es visualizado del siguiente modo:

*Apunta al abordaje integral e interdisciplinario articulando los distintos sectores y organismos involucrados en la problemática, salud, educación, policía, gobiernos locales y justicia. A:3*

*Si estaba claro que había que articular pero nada más. Hoy las personas que están ahí, porque el Estado le ha dado atención al SIPIAV, están vinculadas al tema. A la hora de pensar las cosas, por ejemplo una capacitación, ya las personas se involucran e involucran a sus instituciones. A la hora de construir es mucho más fácil. Al principio no era así (...) Todos aprendimos. B:3*

Esta integración pareciera estar afectada por el apoyo político con el que cuentan las personas que participan, al mismo tiempo se plantea la idea de proceso y aprendizaje que va acompañando el involucramiento de las personas que lo integran y el efecto positivo que este involucramiento va generando en las instituciones que representan.

*Tiene que ver con eso, contar con las personas idóneas y que esas personas tengan apoyo político. Como se da la dinámica es así. Porque esa persona de repente la autoridad no tiene idea del tema pero si confía en quien está ahí es como se dan las cosas. B:3*

Con respecto a la participación de la sociedad civil en las etapas de diseño de las políticas, aspecto que se incorpora como importante en una política de protección integral pero que además es señalado en importante en las observaciones y recomendaciones del Comité de las Naciones Unidas aparece como ausente tanto en la documentación analizada como en los relatos de las entrevistas. Aunque el Comité de Coordinación del SIPIAV integra representantes de las ONGs;

*Pero actualmente el contexto ha cambiado y el Estado tomo una posición de ser quien se encarga del diseño sin dar participación a las ONGs. Se nos integra en los espacios o mecanismos interinstitucionales porque es políticamente correcto, pero la incidencia es mínima. Como somos ejecutores es muy difícil generar acciones de monitoreo mas sistemáticas. Si bien logramos tener una posición sobre las debilidades y fortalezas de las políticas públicas no hay capacidad en este momento de generar documentos de monitoreo y seguimiento. B:2*

El problema de la participación de la sociedad civil (ONGs) en las instancias de diseño se enuncia en la siguiente cita, generándose visibilidad sobre el problema de la relación Estado-Sociedad Civil y la posible confusión en relación a las competencias y funciones. El relato permite visualizar una evaluación negativa respecto de esta relación:

*Este proyecto permite ver diversas posturas en relación a la idea de Estado y como debe articular la administración pública y la sociedad civil organizada; sus competencias y funciones. Se confunde una tercerización de servicio con una construcción de política pública desde la propia ejecución. C:2*

Se reafirma la idea de que la construcción de la política no incluye los aportes de las organizaciones que están trabajando en al propia ejecución de dicha política siendo éstas consideradas medios efectores o ejecutores mercerizados de los servicios que el Estado diseña. Este aspecto podría estar vinculado a la señalada debilidad de los movimientos sociales por la protección de los derechos de NN y A en las acciones de incidencia en la política públicas, aspecto bastamente trabajado por el Comité de los Derechos del Niño en su estudio sobre el tema: "Incidencia en Políticas Públicas". De dicho estudio surge, entre otros aspectos, que la debilidad de las organizaciones sociales en las acciones de incidencia se vincula a la dependencia de estas organizaciones a

las financiaciones del Estado y al hecho de que por ello, dichas organizaciones se tornan competidoras entre sí, generándose un debilitamiento en las acciones de incidencia conjunta. A diferencia de los movimientos sociales de lucha por los derechos de las mujeres, las organizaciones de infancia no han logrado todavía generar el impacto suficiente para transformar las relaciones con el Estado. Asimismo pareciera que el Estado no incluye en sus políticas, espacios de diálogo real y efectivo con dichas organizaciones perdiéndose la mirada crítica y novedosa que los proyectos que éstas implementan puedan aportar.

Otro aspecto que tiene relevancia en esta relación es el complejo entramado de implicaciones y conexiones con el plano político –partidario. Muchas de las ONGs vinculadas a la infancia y adolescencia mantienen conexiones directas, a través de sus Consejos Directivos o direcciones ejecutivas, con autoridades estatales o político-partidarias. En el caso de los movimientos feministas pareciera haber ocurrido un proceso diferente al del resto de las organizaciones, de hecho a nivel parlamentario fue el movimiento que logró con mayor éxito la alianza interpartidaria en la lucha de la defensa por los derechos, cosa que no se asemeja en absoluto a la realidad de los movimientos de lucha por los derechos de la infancia.

Esta debilidad de participación real de las organizaciones de la sociedad civil en las etapas de diseño de la política social podría estar indicando la dificultad de incluir perspectivas trabajadas en relación a la población objetivo o beneficiaria de la misma como a las metodologías posibles de abordaje del problema que se intenta abordar con dicha política. En este sentido se abre la problemática de la capacidad de incidencia de los movimientos sociales de promoción y protección de los derechos de los NN y A al mismo tiempo que de la amplitud del Estado en generar instancias de dialogo y participación.

El INAU transfiere fondos a las ONGs para la atención del 80% de la población objetivo del Instituto. La relación que establece con dichas organizaciones se basan en el aumento de las instancias de evaluación de esta atención en función de los lineamientos que el propio INAU va construyendo. O sea que la relación que tiene el INAU y el SIPIAV con las organizaciones de la Sociedad Civil es de tercerización controlada. Esto podría llevar a pensar que no se está cumpliendo

con el mandato de la Convención referido a la participación activa de la sociedad civil en el diseño e implementación de la política ni con las recomendaciones emergentes del Comité de los Derechos del Niño que indican enfáticamente la necesidad de esta participación.

La inclusión de Adolescentes en los procesos de diseño aparece más ausente todavía ya que no hay presencia o voz en las instancias de coordinación. El INAU está desarrollando acciones de participación a través del Programa PROPIA. Dichas acciones son fuertemente orientadas al trabajo de niños, niñas y adolescentes que se encuentran internados en “hogares” de Amparo del Instituto aunque también realizan acciones de promoción y participación con niños, niñas y adolescentes de centros del INAU o en convenio con él en todo el país. De estas acciones surgen aportes de los niños, niñas y adolescentes que son presentados ante el Directorio del Instituto a través de instancias de consulta realizadas para ello. El PROPIA no está incluido en los informes del SIPIAV como línea de acción y tampoco es visualizado como Programa que incida en las líneas de acción del SIPIAV de modo claro como para poder afirmar que están generándose instancias de participación adolescente en el diseño, implementación y monitoreo del Sistema.

La siguiente cita plantea la percepción de que el funcionamiento del INAU no acompaña las lógicas que las autoridades generan así como los acuerdos que éstas establecen.

*Los resortes internos que debió haber movido el INAU está más lento que lo que los acuerdos a nivel de las autoridades requerían, podríamos haber hecho bastantes cambios más, haber cerrado el quinquenio con cambios más profundos. Es muy grande la distancia entre el Directorio y los Programas. A:1*

Pareciera que las matrices institucionales se visualizan como obstáculo tanto en el propio INAU como en relación a las interacciones entre instituciones, visualizándose diferencias horizontales en las concepciones y priorizaciones. En esta cita se señalan entonces dos planos de problemas vinculados a la necesaria transformación de las matrices pre- Convención; por un lado la distancia entre los niveles dentro de cada institución (autoridades- ejecutores) al mismo tiempo que se indica la incidencia de esta distancia en la capacidad de

implementación de los acuerdos entre instituciones, o sea que se percibe esta distancia en las instituciones en general.

*No hay el mismo nivel de convencimiento en las autoridades o el mismo grado de priorización que cada organismo tiene como tarea o a resolver. Habiendo un cierto nivel de convencimiento más conceptual después viene lo más complejo; como lo vas implementando y diseñando estrategias donde volcás recursos para crear servicios pero al mismo tiempo cambiando prácticas institucionales para que no sea un tema disociado del conjunto de prácticas. A:2*

*En ese punto se pierde el objetivo. Por ejemplo: Inau, si vamos a los papeles parece que todo o casi todo estuviera previsto, pero llegado el momento resulta insuficiente, deficitario, y mal gestionado, las políticas de recursos humanos son diseñadas por el enemigo, y aunque está ingresando gente nueva, la máquina los consume o los expulsa, es una gran matrix que no puede dejar de hacer lo que hace. C:4*

Asimismo se plantea la idea de que el trabajo desde el Comité Coordinador produce también una suerte de presión o motivación hacia los integrantes – representantes institucionales hacia las acciones de su propia institución.

*Creo que como espacio interinstitucional genera cierto nivel de presión a la hora de dar cuenta en relación a lo que cada uno (Salud, Educación, Policía) está haciendo en cuanto a los niveles de respuesta ante dicho problema. Creo que quienes participan no logran la incidencia necesaria dentro de cada institución como para generar transformaciones que impacten en la defensa de derechos: poco se habla desde esta perspectiva en ese espacio (SIPIAV) y mucho menos que sea el enfoque desde el cual se piensen las acciones que realizan las instituciones. C:1*

*Las respuestas institucionales siguen quedando a título de determinadas personas referentes en el país que son las que están siendo citadas a participar en los “sipiavitos” (lo del proyecto Redes de Andenes en su momento). En realidad aun no me queda claro el alcance de la intervención de estos espacios, C:1*

Sin embargo surge la idea de que no se logra la incidencia necesaria dentro de cada institución y, que esta incidencia está vinculada o afectada por la figura personal de cada representante, los cuales son visualizados como personas “idóneas” o “referentes” en la temática, a nivel nacional. De los relatos surge la idea de una coordinación interinstitucional novedosa tanto por su constitución como por su capacidad de lograr acuerdos y coordinación de acciones conjuntas, sin embargo se sugieren dificultades en la capacidad de impacto de estos acuerdos en las propias instituciones (hacia arriba) y en la vida de la población objetivo (NN y A)

*La mirada puesta en las instituciones, si bien necesaria, invisibiliza a la población*

*objetivo, y la especificidad de la infancia no queda sobre la mesa a la hora de pensar el problema. C:1*

Al igual que en ítems anteriores vuelve a aparecer la idea de proceso y aprendizaje, en el caso de la siguiente cita está vinculado al trabajo interinstitucional y éste pareciera estar relacionado con las modificaciones de autoridades en las instituciones.

*Yo encuentro que hay un aprendizaje en el trabajo interinstitucional en estos cuatro años (...). Hay un aprendizaje muy importante que tuvo un re acomodo en el 2010 con el cambio de autoridades, algunos seguimos. En 2011 ya hay otra fluidez y estamos con desafíos ambiciosos que se semientan en la conciencia del trabajo en conjunto, se trasciende una coordinación. Es pensar juntos, complementar recursos, pensar programas comunes. Eso está avanzando. A:2*

Este proceso implica la complejización de las articulaciones las cuales, como señala la cita, trascienden la mera coordinación e involucran el trabajo de equipo, las conceptualizaciones, la articulación de recursos y programas. Se trasmite la idea de “avance” y de proceso. Esta idea de proceso, avance, vuelve a aparecer en la siguiente cita en la cual se esboza la idea de la instalación del SIPIAV partiendo del reconocimiento de las experiencias existentes antes de su creación así como de su coordinación.

*Cuando se empezó a pensar en el SIPIAV se pensó en conocer las acciones que se estaban desarrollando en Uruguay en la problemática del maltrato y el abuso. Había varias cuestiones que se estaban haciendo y se plantó la necesidad de coordinar las acciones que se están desarrollando con la intención de que las acciones se pudieran realizar en conjunto. B:3*

*En el discurso todos incluyen a la CDN. Después cuando bajas a las prácticas no se respeta. No tiene que ver con la formulación de las políticas. B:3*

La interinstitucionalidad e intersectorialidad es un eje importante en la concepción de la protección integral, desde diferentes relatos se plantea la opinión positiva respecto de este aspecto el cual pareciera que el SIPIAV está logrando generar en varios de los niveles de abordaje:

*Lo interinstitucional está bueno porque más allá de que puede ayudar cuando hay que coordinar con otros, posibilita sentirse parte de una Política Pública con otro. Facilita instancias de capacitación con otros. Cuando se habilita un espacio para los operadores, que están en la trinchera recepcionando situaciones de gurises, cuando tienen un*



*espacio donde se sientan con otros y conversan, hacen catarsis, reciben capacitación en los temas que están trabajando y se dan cuenta que están haciendo las cosas bien, que no son ningunos boludos, ahí empiezan a sentir una mejoría respecto a su trabajo y eso hay que potenciarlo. Es importante la inter- institucionalidad para eso, no solo para financiarlo pero sí te ayuda a potenciar los recursos. Facilita que se genere ese sentimiento de pertenencia a una causa, que capaz en tu institución ese sentimiento no lo tenés. B:3*

*Fue bien rico, esa fue una convocatoria que se hizo a trabajadores de diversas instituciones del SIPIAV (2009), nos inscribimos con la compañera de T.S y el liceo nos habilitó la participación con horas pagas. Bueno, en realidad tuvimos que plantear las cosas de tal manera. C:3*

Aunque las citas anteriores dan cuenta de la percepción positiva que expresan los/as entrevistados respecto de la interinstitucionalidad es llamativa la presencia de alusiones vinculadas fundamentalmente al impacto en el operador siendo menos presente el impacto de esta interinstitucionalidad en relación a los abordajes del problema por ende en relación a la vida de los y las adolescentes.

*Por si sola esta propuesta no puede garantizar la protección de derechos y no tengo tan claro, cuanto han podido incidir en el resto de las instituciones, cuan exigible pueden hacer las respuestas que otras instituciones y el propio INAU debería dar ante situaciones que ameritan la protección de derechos de NNA. C:1*

*La necesidad de articular con otras instituciones dejando en claro la imposibilidad de trabajar solos. C:2*

Sin embargo abre también nuevas interrogantes respecto uno de los problemas fundamentales en la implementación desde el paradigma de la integralidad en al protección de los derechos de NN y A, la corresponsabilidad entre el Estado, la familia, las instituciones y la comunidad.

El funcionamiento del Comité genera una evaluación positiva, fundamentalmente por parte de actores vinculados a la responsabilidad en el diseño de políticas lo cual implica, básicamente, autoridades estatales y asesores de organismos internacionales. Esta evaluación positiva se sustenta en el reconocimiento de un proceso de consolidación del trabajo interinstitucional en la discusión conceptual y formulación de acciones conjuntas, muchas de las cuales lograron realizarse, como por ejemplo las acciones de capacitación que coordinó el CENFORES, y el diseño y difusión de Mapas de Rutas y Protocolos, como los de Primaria, MI, ASSE, el propio INAU y finalmente la Enseñanza Media.

El Programa Infamilia tiene un rol protagónico en el desarrollo del Sistema. Dicho rol se ha modificado en función de las diferentes etapas de diseño e implementación. Inicia su vínculo incidiendo fuertemente en las decisiones y definiciones para pasar, finalmente, a tener un lugar de asesor aunque, en todas las etapas ha aportado desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista de la financiación. Las transformaciones en los modos de articulación están vinculadas a las transformaciones políticas e institucionales durante estos años. UNICEF- Uruguay cumple un rol de asesor, desde el inicio del Sistema, aportando financiación para algunos proyectos así como técnicamente, al igual que el PNUD.

La construcción del Sistema se basa en un entramado complejo de acuerdos políticos que no se ve reflejado en el plano normativo-institucional siendo sustancial la capacidad de la dirección-coordinación para la detección y captación de expertos en la temática y su integración en el Comité Coordinador. Asimismo, pareciera tener importancia el hecho de que el SIPIAV recoge las experiencias existentes previas, fundamentalmente proyectos piloto de organizaciones no gubernamentales, como antecedentes en el abordaje, replicando algunas de las mismas en los diversos lineamientos estratégicos que se formula aunque, no se visualizan instancias de participación real de estas organizaciones en las etapas de diseño del Sistema.

La incidencia de la dimensión política en la capacidad del SIPIAV de cumplir sus objetivos pareciera ser alta. Sin embargo esta incidencia parece estar más marcada en las opiniones expresadas por los informantes vinculados más directamente con los niveles de diseño o autoridades institucionales.

Algunos/as informantes perciben que, aunque el Estado se “puso al hombro el tema” no está dándole un lugar adecuado en la agenda política y al mismo tiempo la idea de que entre las definiciones de más alto nivel y las acciones de implementación hay una distancia significativa.

*Es fundamental. El problema es que los actores políticos no están visualizando este tema como un problema de agenda. Las ONGs tampoco lo integran en su agenda ni logran incidir como movimiento. Las que lo trabajan son muy pocas y la incidencia que se logra*

*es relativa. El CONAPESE<sup>5</sup> solo puede desarrollar acciones de mediano alcance, mas de capacitación, difusión etc. pero no logra introducir el tema en sus instituciones. Las acciones son satelitales, van alrededor no logran penetrar la estructura más dura del Estado y entrar en la agenda política. B:2*

La siguiente cita señala una cualidad del modo en que se fue constituyendo el SIPIAV que es valorada positivamente y refiere a que el proceso de constitución pareciera emerger del reconocimiento del problema y las necesidades de abordaje desde los planos de acción ya existentes y al mismo tiempo que las relaciones entre las instituciones se basan en una mirada común de sus representantes y acuerdos de trabajo basados en esos acuerdos colectivos. En tal sentido, la legitimidad institucional a partir de un reconocimiento político y normativo pareciera ser algo a lo que llegar más que un punto de partida, como lo es en espacios con funciones similares como lo son los Comités nacionales, por ejemplo.

*Tiene que ver con las personas y el apoyo que tienen las personas, apoyo político. Todas las personas que están ahí tienen apoyo político. El proceso fue a la inversa. No se hizo un decreto y se armó sino que primero se vio que hay en la vuelta, se planteo que hay que hacer para reunirlos. (...) Es una institucionalidad que se ha construido en algunos años, que con sus dificultades es la primera vez que el Estado se pone al hombro este tema. B:3*

La implementación del SIPIAV pareciera estar vinculada al lugar que tenga la problemática en la agenda política, esto afectaría la consolidación institucional del Sistema al mismo tiempo que la modificación de las matrices institucionales. Asimismo abre visibilidad sobre la importancia que tiene la relación Estado-Sociedad Civil en la inclusión de los problemas en la agenda así como en su priorización en las políticas.

Del análisis de los relatos se puede deducir que la problemática no es incluida en la agenda política con la prioridad que debería, dada la magnitud y gravedad de la misma. No se cuenta con un decreto o Ley que le de consistencia institucional al SIPIAV, no se cuenta con presupuesto estructural capaz de sostener adecuadamente al acciones presentes así como las proyecciones y planificaciones que se intentan generar y no se cuenta con la transformación institucional necesaria para su adecuado desarrollo.

---

<sup>5</sup> Comité para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial

La importancia de la política institucional pareciera ser relevante, el apoyo político que tienen las personas o las definiciones dentro de cada institución o las instituciones así como con la incidencia que tiene la relación o distancia entre las autoridades y los otros niveles institucionales pareciera afectar directamente la eficacia en la implementación:

*La rotación de autoridades genera pérdidas de memoria, eso más o menos se ató y empezamos el despliegue a nivel territorial con suerte variada. (...) Tiene que ver con esto de la conducción política. Parte de las posibilidades de acelerar desde estas direcciones requieren de respaldo político, en la estructura formal, A:1*

La creación de Mapas de Ruta y Protocolos de actuación, uno de los componentes más desarrollados por el SIPIAV en la línea de acción vinculada a los Modelos de Atención, ofician como herramientas de normatización que intentan afectar en las matrices institucionales:

*El protocolo los ayuda porque les da legitimidad en su accionar y marca un territorio de normatividad pero depende de cómo funcione cada liceo. B:1*

*El Protocolo es una herramienta que se utiliza. Con los recursos que hay, tal vez no del modo óptimo pero es operativo. Se ha logrado interrumpir situaciones. Si, por ejemplo en el liceo (un liceo puntual) cualquier situación que cualquier chiquilín relate inmediatamente se va al Protocolo de Enseñanza Media y se sigue al pie de la letra lo que el Protocolo dice. (C:3)*

*Con esto de la implementación del Protocolo de Violencia lo que hicimos fue tomar insumos de ese curso, tomar el protocolo y trabajar con docentes en talleres y después de los talleres, donde básicamente les hicimos una diapo sobre concepción de violencia, indicadores, etc y cerramos con el Protocolo. (C:3)*

En el caso del Protocolo para la Enseñanza Media la implementación es compleja, implica la participación de docentes en su construcción y en los procesos de implementación:

*El que más trabajo da es el protocolo, la implementación. La forma es compleja, se está haciendo con los docentes. No se hizo y se repartió. Todo ese trabajo (con 120 docentes) hay que hacerlo con el resto, y con los inspectores, con los directores más los 120 centros que quedarían. En los 400 centros es una implementación indirecta, tomamos 120 para trabajar con nosotros y de esos 120 deben trabajar más de un liceo por lo cual hay más de 120 implicados (ya que replican en otros.). Los que quisieron. Muchos no quisieron ni replicar. (B-1)*

Sin embargo, depende del funcionamiento de la institución y de las autoridades de dicha institución el modo en que esta normativización y legitimación toma forma y sentido:

*Por ejemplo si una directora de liceo dice “acá no se metan, esto no me corresponde” no creo que haya ningún profesor que pueda hacer algo excepto a nivel personal. B:1*

*De hecho nuestro vínculo cambió con la nueva dirección. Que por “casualidad” es una persona muy responsable y cuidadosa de los gurises y de la gente que trabaja con ella, su equipo y los demás que andamos en la vuelta; pero podría haber sido otra u otro. C:2*

*En primaria es más fácil porque hay un inspector por escuela, son nacionales primero, por departamento, especial técnica es nacional Cada departamento tiene treinta inspectores a los que les toca a cada uno treinta escuela. Todos los departamentales mandan a los regionales y así se baja la información a todas las inspecciones y por ende a todas las escuelas. Por ejemplo “no se corrige ortografía”. Ese mismo inspector que se dedica a la parte pedagógica y didáctica es el mismo que se dedica a la gestión. El inspector se encarga de asesorar y controlar todo lo que pasa en el centro escolar. En secundaria, hay dos tipos de inspectores diferentes; los inspectores de institutos (que van a los liceos), controlan la gestión y administración y deja de lado lo didáctico y pedagógico y luego los inspectores de materia que controlan la didáctica de la materia específicamente (por ejemplo la filosofía). Como se enseña la materia. Es más complicado bajar una idea en secundaria porque además las dos inspecciones no se juntan ni hay inspección nacional. Son dos tubos paralelos. El inspector de materia entra al liceo y no le preocupa nada que no sea la materia. (B-1)*

*En Secundaria los equipos de Dirección delinear, de alguna manera, como se van a hacer las cosas pero también creo que los equipo docentes por algo eligen las horas más en un liceo que en otro, más allá de en qué lugar de la lista están. Me parece que se van formando perfiles. (C:3)*

La ambigüedad percibida en la dimensión política pareciera reproducirse en la dimensión institucional y a nivel de los operadores. Al mismo tiempo que se instala, a partir de acuerdos desde las más altas jerarquías, un procedimiento (Mapa de Ruta o Protocolo) la propia institución no genera los mecanismos adecuados para que dicho procedimiento aceptado y acordado se implemente. La implementación se ve directamente afectada por la discrecionalidad que se genera a partir de matrices institucionales ambiguas también:

*Nosotros hemos pasado por diversos momentos donde las personas a cargo (no los equipos), las dificultades institucionales para cubrir los cargos, la falta de espacio adecuado fueron determinantes en la dificultad de articular. C:2*

*Si, además hay un equipo de dirección que avala todo esto. La concepción de violencia y quienes debieran hacerse cargo es bien diferente en las dos instituciones. C:3*

*Lo que hay que hacer para que un director no bloquee la implementación es que todos los inspectores le digan que le interesa la problemática de violencia doméstica y que hay un Protocolo. B:1*

A su vez, los debates y discusiones a nivel político se tornan contexto y texto en los abordajes concretos, fundamentalmente en los ámbitos institucionales en los cuales, la densidad de los problemas es alta, por ejemplo en la Enseñanza:

*Casi nos quedamos sin CODICEN, sin presidente del CODICEN, todo ese lío que hay ahora porque es un programa que CODICEN propone para que lo desarrolle secundaria y secundaria dice que no. Ahi se armó un lío tremendo... y Mujica estaba en el exterior y desde allí decía que sí que tenían que hacer caso y que bla..*

*(B-1)*

*Creo que muy escasamente, las políticas públicas están demasiado atravesadas por lo político, hablo de lo político en tanto escena de lucha por poder... hay un diseño general que se corresponde con un estado que intenta proteger y luego creo que fracasa en la ejecución porque los dispositivos montados dependen demasiado de decisiones en manos de funcionarios preocupados con sus propias carreras y con el entorno de lucha de fuerzas sectorial....C:4*

*En este país ni el CODICEN le puede decir a los desconcentrados (que por algo se llaman desconcentrados) que es lo que tienen que hacer, ni el poder político le puede decir. Por algo son entes autónomos. (B-1)*

*Se pisotea la autonomía mantenida porque a su vez, este CODICEN (de esta ley) depende del Ministerio de Educación y Cultura que antes nunca había pasado eso. El MEC que es un órgano político, nunca había tenido ingerencia en la educación. Eso gracias a Varela. (B-1)*

*El famoso PROFIME lo que tiene es que aumenta la gestión autonomiza la gestión de cada centro educativo. Acá hay una trampa que nos estamos haciendo. Por lo que los gremios peleaban era por la autonomía del poder político, porque lo que se planteo en el congreso de educación fue que los consejos, en vez de ser elegidos por el poder ejecutivo y con veña del legislativo. Los eligieran los gremios, los alumnos y los padres (como en la universidad). La autonomía refería a eso, a la autonomía del poder político, la educación por sus carriles y los políticos por otro. Que nos den la plata que nosotros sabemos lo que tenemos que enseñar, hay una educación básica y de valores que los docentes sabemos lo que hay que hacer, y los padres. Eso se pedía en el congreso. (B-1)*

Aunque en todos los niveles de diseño de la política pareciera haber un acuerdo sobre la concepción que se tiene de la población objetivo, no se pudo encontrar

una correspondencia directa con la priorización generada en los dispositivos que la política crea para los abordajes.

Sin embargo, la siguiente cita sugiere la importancia que tiene el posicionamiento del Directorio respecto de las prioridades que se establecen:

*La concentración del INAU, tiene un problema que termina devorado por uno o dos temas, (adolescentes en conflicto con la ley, acogimiento familiar, etc). Cuando un tema no está en la agenda del Directorio se empieza a diluir. A:1*

Las concepciones (estructura patriarcal, reproducción de esquemas de género) son los aspectos que aparecen con más insistencia a en los relatos, cuando se habla sobre las instituciones. Pareciera que las dificultades en la implementación en relación a las transformaciones institucionales necesarias, son percibidas en relación a los posicionamientos y concepciones en los diferentes estamentos de ésta.

*Con nudos gruesos como la estructura patriarcal, la reproducción de los esquemas de género en las familias, en las instituciones. Hay un nudo grueso que es un cambio cultural a mediano y largo plazo, tenemos que poder pensar estrategias a corto plazo que nos permitan dar pasos en este sentido A:2*

*Temas que requieren de un mayor convencimiento de quienes estamos al frente de las Políticas Pública, de los docentes, las familias, los periodistas, los medios. Sabiendo que no tenés resultados de corto plazo. A:2*

Siguiendo en la misma línea, las siguientes citas permiten visualizar de modo más detallado cómo el/la entrevistado/a percibe la relación entre la matriz institucional y la capacidad de poner en juego las políticas o, planteado de otro modo, cómo una política que está pensada (desde el diseño) como transversal a otras puede convertirse en una programa o acción cristalizado en sí misma.

*En las prácticas institucionales instaladas es donde tenemos más obstáculo y la complejidad de la asignación de presupuesto para maltrato sin cambiar todo el sistema termina quedando como un programa más y no tiene la suficiente transversalidad y niveles claros para los niveles de atención. Hay un aspecto de diseño institucional que hay que ir transformando que es la tarea de mayor aliento. A:2*

*Secundaria hizo un llamado a organizaciones de la sociedad civil para contratarlos para que trabajaran en la implementación del Protocolo específicamente. La contratación salió en setiembre y fueron por el liceo para intentar hacer talleres en noviembre cuando a esa altura ya está todo el mundo cerrando libretas para desaparecer. (C:3)*

*Al equipo de apoyo que se contrató un liceo los rechazó. Nosotros somos CODICEN, parece que no es momento de ir a intervenir a un liceo, en este momento. Por la cuestión más política- institucional. (B-1)*

Las prácticas institucionales instaladas surgen relacionadas directamente con la capacidad de articulación entre acciones tanto dentro de la misma institución como entre instituciones. Aparece explícitamente el problema de la burocracia y el procedimiento vinculado al problema de la concepción respecto del problema.

*Como obstáculos; prácticas institucionales instaladas y fragmentadas. No se visualiza que detrás de cada expediente hay una familia o adolescente. A:2*

*Por un lado hay inversión en técnicos, programas, políticas, protocolos y sigue pasando en la operativa esto....Tiene dos motivos; el que estaba diciendo y que el funcionamiento institucional es más pesado de lo que uno se imagina. Es pesado. Es muy difícil, son instituciones que no funcionan con el sistema de representación. Si perteneces a uno de los Consejos Desconcentrados, que son verticales, la gente no trabaja con esa forma de representatividad. A veces no puede ni informar lo que hace. Son lógicas muy raras. Por eso no conseguimos representantes de secundaria y de UTU para el SIPIAV. (B-1)*

*Es imprescindible mejorar los aspectos de procedimiento y burocracia para tener respuestas más ágiles. A:2*

*Otro ejemplo es que SIPIAV no dialoga con Convenios por lo que nosotros tampoco hemos podido aportar en esto. C:1*

*El equipo contratado está siendo sub utilizado, porque en la enseñanza tienen que pasar muchos años para que la gente sepa que tiene ese recursos. Las instituciones públicas están fallando en la comunicación. No sé si fue siempre así o antes eran más pequeñas y los grupos tenían otras posibilidades. Es como la gente que utiliza los servicios del barrio dependiendo de la población y los servicios. Se ha pauperizado la población que atendemos, ha aumentado Eso hace cien años no pasaba y nos regimos con la misma cabeza de hace 100 años. (B-1)*

La inversión y los recursos pareciera ser un factor importante en la capacidad de impacto de la política. Las apreciaciones respecto de este aspecto presentan matices diferentes según la categoría de informante del que se trate observándose percepciones diferentes y en algunos casos, contradictorias. Aunque estas diferencias pueden ser visibles en función del estamento o categoría del entrevistado/a en función del lugar institucional (autoridad, asesor, ejecutor, etc.) también podría estar relacionada con la especificidad en la formación y experticia respecto de la problemática que la política pretende abordar. Desde el relato de los informantes ubicados en la categoría de



“responsables del diseño de la política” la inversión no pareciera ser determinante, sin embargo, los informantes ubicados en las categorías siguientes identifican una mayor incidencia de la inversión y los recursos en el impacto de las acciones.

*Es más difícil conseguir 50 equipos que conseguir la plata. A:1*

*Esa es la clave de las ayudas externas, ponen en marcha cosas que se van incorporando a los presupuestos. (...) así se va a poder seguir avanzando, en este escenario en que Uruguay tiene una economía próspera y eso permite invertir bastante en políticas sociales. Hay que ver como lo manejamos con inteligencia para dejar algunas cosas consolidadas y prever escenarios futuros por si hay que trabajar con menos recursos públicos. A:2*

En la categoría A de informantes se identifica una visión más optimista respecto de problema de los recursos y se incluye la cooperación internacional como flujo importante. Sin embargo en las categorías B y C se observa una percepción más pesimista respecto de la disponibilidad de los recursos con los que realmente se cuenta para la implementación. La cooperación internacional es percibida como inestable y de difícil acceso. Pareciera que además de la cuestión de la inversión de recursos se visualiza como obstáculo la modalidad de acceso a los mismos.

*Para el curso ese de violencia doméstica hay que conseguir financiamiento. Este fin de semana me voy a dedicar a eso, un proyectito básico y sacarlo ya para pedir la plata a ver si sale para febrero. Es como cuando haces una diablura, está bárbaro pero no querés que se enteren mucho porque no podemos asegurar el año que viene... B:1*

*Los salarios son muy bajos para la gente que está trabajando en la trinchera. Son bajísimos. Yo cuando me entro de lo que gana la gente que trabaja 6 hrs. por ir a los barrios, sin tener un referente institucional cercano a quien consultar... como no va a crearse enojo, disgusto y desgano con el trabajo. Empiezan las licencias psiquiátricas, etc. Es lo poco que puedo ver. A veces hacen catarsis en las reuniones que se hacen. B:3*

*Los protocolos son un compromiso cumplido, pero la falta de aplicación, partiendo de la carencia de recursos humanos que puedan dar respuesta en este sentido (por ej. en salud) no pasa nada. C:1*

*Este proyecto es apoyado financieramente por ONUMJERES Y UMFPA, por lo que no tiene financiación genuina y es limitado en el tiempo, de agosto de 2011 a julio de 2012, no cubre todo el territorio nacional y no llega a todos los centros. C:2*

*No todos los centros tienen equipos, algunos nada, otros muy pocas horas y otros un técnico con poca dedicación. Quienes intervienen no tienen horas específicas para el*

*abordaje de estos temas. C:2*

Del análisis de las citas anteriores se puede generar la interrogante sobre la inversión real y estructural que el Estado está generando para el problema que la política pretende abordar, pareciera que muchos de los avances son posibles a través de la financiación internacional. Este tipo de financiación adquiere valoraciones diferentes en función del lugar en el que se está respecto de la política. En la medida que el informante está más cerca del abordaje directo de la problemática y de la población objetivo, las características de la financiación parecieran percibirse como más negativas, y a la inversa. Del relato de los informantes responsables del diseño de la política no se deduce una valoración negativa respecto de la capacidad de financiación de la política aunque sí se puede deducir una apreciación negativa respecto de las lógicas y las prácticas institucionales que deberían modificarse y un posible efecto positivo en este sentido respecto del presupuesto no estructural.

Las citas siguientes permiten esbozar los posibles impactos negativos de la relación inversión-recursos existente, en los modos en que se producen las ejecuciones de la política:

*Ahí estamos flojos. Somos dos psicólogas, No hay trabajadora social porque renunció el año pasado. Secundaria en este momento no cubre la demanda de trabajadores sociales y coincide que las dos psicólogas no coincidimos en los días que vamos porque las dos tenemos dos cargos. C:3*

*Si bien no son coordinaciones de cuerpo presente estamos como enteradas de lo que está haciendo la otra o, en el ejemplo que te conté, yo tuve parte de las entrevistas con la gurisa, la otra psicóloga tuvo parte también, después apareció la tía con la mamá y hubo que hacer una intervención en Dirección, porque yo pedí que así fuera para sentirme respaldada. C:3*

*Con ese gran demandón, este año en (...) vimos como 150 gurises en el año. Es un montón porque después haces agua en los seguimientos, en la derivación responsable. No llegamos. No podemos. Es como el objetivo grande. C:3*

Pareciera que el problema de los recursos no está vinculado exclusivamente a la capacidad del Estado de financiar la política sino a las lógicas o matrices institucionales y a los modos en que estas lógicas afectan o producen el diseño de la política así como sus estrategias de financiación y priorización del gasto. Al mismo tiempo, estas estrategias incluyen, en sus objetivos, tácticas de

transformación en las lógicas institucionales y en la “absorción” estructural de las innovaciones. Dicho de otro modo, pareciera que los modos en los que las autoridades manejan el problema de la inversión y los recursos se vinculan también con estrategias de transformación de las matrices institucionales, aunque esto no contemple o considere cabalmente los efectos que ello puede tener en las etapas de implementación. Asimismo pareciera que las valoraciones positivas de la implementación están relacionadas de algún modo con la capacidad, compromiso y pertenencia que las personas tienen con la institución, con el problema o con la población objetivo, tanto en las acciones como en la búsqueda de recursos para generarlas o mantenerlas.

*Nos quedaron los gurises para la segunda etapa. Que hacer? Decidimos que para el 2012 vamos a hacer actividades con ellos para llegar a hacer el famoso protocolo amigable, tiene que salir un producto finalmente. Pero tenemos que salir a buscar plata para un protocolo amigable. (B-1)*

*El tema violencia todavía necesita mayor trabajo, mayor pienso; aunque este equipo le mete mucho e intenta desarrollar nuevas líneas como por ej Explotación sexual. El desarrollo depende de las iniciativas de los equipos y el respaldo de los mandos medios, porque las líneas institucionales son débiles en estos abordajes. C:2*

*Es muy ambivalente, se creo en el 2007, es una Dirección pero no tiene presupuesto. No es sectorial. Pasamos ahí y no acoplamos a lo que estaban haciendo ellos. Al no ser sectorial no hay presupuesto. Cada proyecto precisa presupuesto a tramitar. Somos solo cuatro personas. Cada cosa que se hace tiene su plata y depende de nosotros la iniciativa y que lo gestionemos. (B-1)*

Otro aspecto que pareciera relevante es sobre los recursos humanos respecto de su idoneidad para las tareas que realizan. Esta dimensión pareciera estar contemplada directamente en el diseño del SIPIAV ya que una de sus tres líneas de acción se vincula a la formación y capacitación de operadores, sin embargo pareciera necesario analizar en mayor profundidad la incidencia que podría estar teniendo este aspecto en los procesos de implementación, en la transformación de las matrices institucionales, en la existencia de procesos de revictimización institucional.

*De hecho ha quedado en evidencia que había que trabajar mucho a la interna de cada institución, y que al día de hoy continúa habiendo muy poca gente capacitada en relación al tema, que la gente que se capacita continúa rotando de lugares de trabajo y esto genera una pérdida para los territorios trabajados en el abordaje en red. C:1*

*Yo sigo sintiendo que muchas cosas que se han hecho, las pocas inversiones institucionales (en capacitación por ej.) son una gota en el océano. No se logra tener los recursos humanos suficiente y tampoco suficientemente capacitados como para dar respuesta a éste, pero también a otros problemas relacionados con infancia. C:1*

Mapa de Rutas o Protocolo son percibidos como herramienta o instrumento de transformación institucional:

*El protocolo obliga a la institución. Al estar en la letra escrita... el de primaria tiene ese mismo valor, se transforma en norma,. La norma ya está (la del funcionario público, la CDN, el Código) pero falta la norma propia de cada organismo. Esto se transforma en norma. B:1*

*Se han generado cambios por ejemplo en ASSE, se está realizando un mapa de rutas lo cual, al igual que el de primaria, genera una transformación institucional ya que implica la inclusión de la problemática a nivel de las instituciones. Es un mensaje institucional importante. A:3*

*Desde el 2009 tuvimos varias convocatorias de Secundaria a varias reuniones en las cuales se estaba instrumentando. Yo siento que no participé en la elaboración pero estuve en varias instancias. Además vino desde Secundaria un lineamiento de que teníamos que trabajar en las instituciones la implementación del Protocolo. Es como todo, en mi liceo lo tomamos. (C;3)*

La siguiente cita abre una dimensión dentro del problema de las matrices institucionales, las personas y las relaciones entre las personas dentro de la institución y con la institución. El sentido de pertenencia pareciera estar vinculado, con los lineamientos político-institucionales habilitantes o no de las personas y sus acciones, el lugar que tiene la práctica de la persona dentro de lo que son las políticas institucionales, incluyendo la distribución de recursos y priorización de los mismos.

*Las dificultades que hay dentro del INAU, del MSP, de Primaria. En todos lados, con mayor o menor peso. En el INAU tienen un peso importante las dificultades entre las personas y en relación al sentido de pertenencia pero desde un lugar no saludable. Pasó el tiempo y todo se fue permeando con el sentir y la forma de actuar de los operadores de cualquier dispositivo del INAU. Tienen igual su diferencia pero aquel espíritu del principio nunca más lo tuvieron. Siempre hay algún problema. B:3*

Aunque el sentido de pertenencia pareciera estar aludiendo a la persona se plantea también la idea de que esta pertenencia que pueda sentir o no un integrante institucional está afectada por la capacidad de la institución a través

de los lineamientos políticos e institucionales, reiterándose aquí el problema de los recursos adecuados para el abordaje del problema, como lo sugiere la siguientes citas:

*Tiene que ver con los lineamientos político-institucionales. No tiene solo que ver con la persona. La institución tiene que habilitarte para ello. Si la institución quiere que yo trabaje con determinado dispositivo tiene que entrar dentro de la política institucional. Si no genera otra vez malestar, ganas dos pesos, tenes que pagar niñera, gastar en locomoción, etc. B:3*

*Escuchamos que a colegas no les validaban las horas como horas de trabajo. A gente de iNAU le pasaba todo el tiempo. Depende del Director del Servicio. Decían: todo divino pero vos acá tenés que cumplir 20 hrs. No está buena esa incoherencia. Parte del SIPIAV y las instituciones que son del SIPIAV está en la etapa del libro que tiene que ser con horas pagas. Todo un año de curso de 9 a 13 hrs con horas tuyas. Es fundamental. C:3*

## **8.2. SOBRE LAS FUNCIONES Y OBJETIVOS.**

El SIPIAV se presenta como un sistema complejo que tiene como función principal la articulación de acciones en el abordaje del problema, coordinando acciones interinstitucionales e interdisciplinarias en función de tres ejes: la capacitación a operadores y la sensibilización, la atención a situaciones de violencia y la modificación normativa, todas ellas a nivel nacional.

Las opiniones que emergen de los relatos de los y las informantes calificados/as ubican al SIPIAV como un mecanismo, un sistema, un “vector” de transversalización en las políticas y en las instituciones que integra la red de Protección Social pero se señala la idea de que en sí mismo es complejo y que implicó una transformación o modificación en las políticas sociales que se desarrollaban hasta el año 2006.

*“Tenés un acuerdo inter-institucional de alto nivel, una metodología de abordaje, los protocolos, etc. La distinción de roles, las alertas, los abordajes y alguien que gestiona. El SIPIAV aparece como un vector más que integra la red de protección social y me permite un abordaje específico para los casos. Integra una red de protección. Hay una red de abordaje con foco en la familia y el SIPIAV entra como un vector más de intervención aunque en sí mismo es un vector complejo, es interinstitucional.” A:1*

*El SIPIAV fue un salto cualitativo en la política y en las cosas que se hacían en relación al maltrato y abuso. Hasta el 2006 el Estado lo máximo que hacía era transferir recursos a las organizaciones que hacían el paquete completo, generaban su propia demanda, trabajaban sobre ella, identificar los casos, y cerrar el caso. Seguían todo el ciclo de la política A:1*

Se plantea como objetivo fundamental el abordaje institucional de la violencia y el maltrato contra la niñez y adolescencia tendiendo a la promoción y garantía de los DDNN y A.

*El objetivo fundamental es la construcción de un sistema para el abordaje institucional de la problemática de violencia y maltrato contra la niñez y la adolescencia tendiente a la promoción, protección y garantías de sus derechos. A:3*

En la mayoría de los relatos puede intuirse una concepción de violencia vinculada a las relaciones interpersonales aunque, en algunos casos se la relaciona con otro tipo de cuestiones las cuales aparecen como “efectos” o como “otras situaciones” pero, en casi todos los relatos aludiendo a las políticas y al lugar que el problema tiene en ellas.

*Lo que está faltando es que hay algunas situaciones que requieren, como así lo requieren a veces, cuando miro una vulnerabilidad particular como maltrato y abuso, requieren de una intervención técnica sostenida, requieren de un equipo que trabajando, dentro de la red, haga como el segundo nivel de atención. La red es el primer nivel, cuando no es suficiente se necesita uno segundo que mire a la familia, no uno que mire una vulnerabilidad para atender a un caso, a la niña, al adolescente, que mire a la familia y que logre acompañarla para re conectarla. Ese trabajo técnico hoy no existe. A:1*

En los relatos se observa un “desplazamiento” del problema de la violencia al problema de la violencia doméstica. Al igual que en los discursos formales emergentes de los documentos analizados, se produce una concentración hacia la familia y la violencia en el ámbito familiar que no es explicitada. Se reitera la concentración de las acciones de abordaje en el ámbito de la familia y no aparecen menciones a las relaciones que esta forma de violencia tiene con la violencia social e institucional contra NN y A, especialmente contra adolescentes.

*Se llega a una población a la que antes no se llegaba, la violencia es una punta de un conjunto de acciones que muestran otras situaciones. Se cuenta con el estudio de prevalencia y hay una amplia cobertura en niños. A:3*

*No es un tema visibilizado ni sus efectos son vistos como tales, no se linkean estos como efectos de la violencia. Esto demuestra poca capacitación en el tema. C:2*

*Entiendo que se sigue viendo como un problema -el de la violencia- aislado de otros tantos que otros sectores o instituciones se ocupan. Entonces por ej. INAU no le inca el diente al tema "alternativa familiar" (como tantos otros): las cuidadores de excepción, etc. y ahí pasa de todo con los y las gurisas con respecto a violentaciones, y abusos de todo tipo pero está poniendo energía en los Sipiavitos en algunas ciudades del interior. C:1*

La violencia aparece como un analizador, la punta de un iceberg, como un problema fragmentado de los otros que serían efectos de ella. La concepción de violencia estaría más vinculada a la acción de violentación interpersonal y las políticas son diseñadas para el abordaje de esta acción.

*Hay un montón de situaciones de violencia psicológica y exposición a la violencia doméstica que si los gurises no te la cuentan no tenés como detectarla. Por lo menso en un primer momento. C:3*

*Hay también muchas situaciones de violencia interinstitucional. O sea, fulanita y menganita se pelearon y se lastimaron, o se pelearon en el barrio y trajeron el problema adentro. O tuvo problemas con le novio. Situaciones que tienen que ver con la institución pero más con el barrio. La interrelación entre pares. Como sostener que puedan seguir cursando sin seguir reventándose. C:3*

*Lo que hay que poder hacer es detectar la situación. Hay un montón de situaciones de violencia psicológica y exposición a la violencia doméstica que si los gurises no te la cuentan no tenes como detectarla. Por lo menos en un primer momento. (B-2)*

Aunque en algunos relatos, generados desde informantes vinculados a las acciones directas con la población objetivo o con equipos que trabajan con ellos, se nombró el plano estructural de la violencia, fundamentalmente vinculado a la pobreza y exclusión, no se identifican expresiones que aludan a la relación de este plano más abstracto con la violencia interpersonal. Tampoco se pudo identificar acciones que intenten el abordaje explícito de los niveles de violencia institucional y de la comunidad sobre los y las adolescentes.

Del siguiente relato se puede deducir que esta "focalización" en la mirada podría estar vinculada a la formación y capacitación de los operadores y las instituciones

*Se está insistiendo, el concepto de la violencia, lo de la protección integral que no está interiorizado. La Convención no la siento muy presente en la práctica cotidiana. No digo*

*que los docentes la conozcan o no. El paradigma de la protección integral hay que trabajarlo más. En definitiva, en el discurso y en la práctica vos no ves eso. En las reuniones escuchas a los docentes desando que la madre le de una buena paliza al gurí cuando vea el carné. Que hay detrás de ese enunciado? Hay esta cosa de avalar, de alguna forma.(B-2)*

### **8.3. SOBRE LOS LINEAMIENTOS DE ACCIÓN.**

Sin embargo de los relatos se deduce que hay una percepción positiva respecto de la capacidad del Sistema en los procesos de descentralización y territorialización de las acciones, fundamentalmente las vinculadas a la línea de acción de "Atención". Se identifican como aspectos positivos el aumento de la accesibilidad de la población y la mejora en la calidad de la atención así como la competencia y el compromiso de los equipos pero se señala también la insuficiencia de recursos humanos y locativos que afectan la capacidad de abordaje.

*El desarrollo del abordaje territorial de INAU mejoró la llegada al territorio, mejor respuesta que antes. El trabajo familiar a nivel de atención también es abordado, el límite es la posibilidad de abordarlo por la cantidad de personas en el equipo y el espacio físico donde desarrollar las actividades. El equipo de educadoras es competente y comprometida con la tarea. C:2*

La siguiente cita coloca el problema de la desigualdad y la pobreza a través de la idea de "exclusión" y señala la idea de la insuficiencia en el modelo de atención para el abordaje de estos niveles estructurales de la violencia.

*La mayor accesibilidad de la población que antes no accedía aunque no creo que sea una herramienta adecuada para trabajar situaciones de exclusión. Puede aportar a una estrategia que requiere de otras formas para llegar a las familias excluidas. C:2*

La capacidad de impacto de la estrategia territorial pareciera estar vinculada a la existencia de las redes y a la necesidad de que sean potentes. Sin embargo se observan matices respecto del concepto de territorio, redes unidades de atención.

*La llegada del SIPIAV al territorio requiere de la existencia de redes potentes, el territorio tiene que protagonizar al SIPIAV. A:1*

*Se está trabajando territorializadamente con el niño y su familia, coordinando las*



*acciones con los sectores, por ejemplo la policlínica del territorio. Se aumentó la capacidad de captación y se realizan abordajes a nivel individual, familiar y comunitario generando una mayor contención a la familia. A:3*

*La visibilidad que tiene a nivel territorial esta propuesta permite dar acceso a información y servicios a población que de otro modo nunca llegaría, y una mirada específica a nivel de infancia que creo por lo general se termina perdiendo en otras propuestas como los Socat. C:1*

Estos matices podrían sugerir modos diferentes de concebir la implementación de la política y el lugar que tiene la población beneficiaria en ella. Aunque se señala la necesidad de que sea el territorio el que protagonice al SIPIAV también se visualiza la idea de que la llegada al territorio es de las instituciones de asistencia y que éstas abordan las problemáticas que emergen de la familia y del niño. Aunque se enuncia la dimensión comunitaria ésta está referida como objeto de intervención también. Este aspecto es relevante en el sentido de que desde la formulación del Plan de Equidad se establece la importancia de la participación y el protagonismo de las comunidades en el desarrollo de las políticas.

#### **8.4. SOBRE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA.**

Del material que emerge de los relatos es posible plantear que, aunque la política incluye una retórica de protección integral y a partir de ella contempla la interinstitucionalidad, territorialización y la interdisciplina, se visualizan ambigüedades respecto de la concepción de territorio y el lugar que en ello tienen las comunidades, la participación y el protagonismo. Los avances en la territorialización se están estableciendo en función de las capacidades de articulación interinstitucional para la asistencia y son el individuo, la familia y la comunidad campos de intervención más que campos de trabajo hacia el protagonismo. Asimismo es notoria la ausencia de alusiones vinculadas a la necesidad de realizar abordajes en las propias instituciones encargadas de la protección de los derechos de NN y A.

Pareciera que hay una percepción de que las problemáticas que las redes locales intentan abordar no están pudiendo dar respuesta adecuada a la realidad

con la que se encuentran, por ejemplo el problema de la violencia estructural en relación a la exclusión, desigualdad y pobreza.

*El proyecto retoma modalidades de abordaje actuales que han dado resultado en otros lugares aunque la inclusión es más que un servicio en territorio. C:2*

Esta insuficiencia podría estar vinculada a la falta de recursos humanos (cantidad de técnicos, equipos y necesaria idoneidad o formación) y materiales (por ejemplo se señala el locativo) que están viviendo los servicios de atención al mismo tiempo que podría estar vinculada también al problema de las lógicas o concepciones que se ponen en juego en la implementación de la política. La llegada al territorio mejora el acceso de las instituciones a la población y de la población a los servicios de asistencia pero no está implicando una transformación en las relaciones de la población con los servicios ni en la idea de asistencia ni modificaciones sustanciales en la vida de los NN y A. Son el individuo, la familia y la comunidad población objetivo de la asistencia y no agentes protagónicos en el abordaje de los problemas territoriales.

Uno de los temas relevantes es la percepción que alguno de los y las entrevistadas tienen respecto de la relación entre la universalización y focalización de las políticas. Esta relación es visible en las siguiente cita:

*En las políticas sociales tenes una demanda y una oferta. La demanda es la población que tenés que atender, tenes escalones; población indigente, el carozón fuerte de la vulnerabilidad, un segundo escalón que son vulnerables a la pobreza y el resto de la población que es el 80% a las cuales van dirigidas las políticas universales A:1*

La relación entre políticas universales y focalizadas se plantea en una lógica de estratificación de las políticas y porcentualización de las problemáticas que con ellas se intenta abordar. En tal sentido pareciera existir una relación adecuada entre políticas universales y focalizadas<sup>6</sup>, (según el documento del Plan de Equidad la relación es de un 80% universalizadas y un 20% focalizadas), sin embargo esta relación se torna móvil en función de la perspectiva o mirada que se priorice, por ejemplo, la priorización de la familia como unidad de análisis principal o, de la profundidad del análisis que se realice sobre procesos de

---

<sup>6</sup> En la documentación oficial no se establecen distinciones entre las políticas focalizadas y las selectivas.

implementación concretos.

*La prioridad del ENIA es familia, ese es un cambio conceptual muy importante. Empezar a mirar las políticas sociales teniendo como unidad de análisis a la familia. Un acosa es decir “yo trabajo con el individuo” y ese individuo forma parte de una familia, entonces la familia yo tengo que mirarla para trabajar con el individuo, con el niño, con la niña, eso sigue teniendo una metodología centrada en el individuo. Ahora miro al beneficiario con la familia, eso es un paso, el otro paso es decir, “mi mirada es la familia, esta familia tiene determinada estructura de riesgo, determinadas vulnerabilidades y derechos no ejercidos y mis políticas tiene que ir hacia el pleno ejercicio de DD en esa familia o la superación de las vulnerabilidades. Pero ya miro toda la familia. Cuando miro a toda la familia necesariamente cada una de mis intervenciones tienen que estar conectadas una con la otra. No es la suma de una intervención con la otra sino que tiene que tener un efecto multiplicador en el abordaje. A:1*

*Ante cualquier problema la derivación a centros especializados sin intentar desarrollar otros ámbitos. Junto con lo especializado hay que tener otros espacios para trabajar con la familia y con los gurises. A:2*

El hecho de que se coloque a la familia como principal beneficiario de las políticas sociales de asistencia pareciera estar vinculado al hecho de que se la coloca como el mejor espacio para visualizar y detectar las diferentes vulneraciones que ésta vive. Sin embargo, al no aparecer otros espacios de intervención o beneficiarios, con la misma intensidad (como podrían ser las propias instituciones de asistencia), se podría generar la interrogante respecto al problema de la corresponsabilidad del Estado, las instituciones y la comunidad, junto con la familia, en la protección de los derechos de NN y A. Pareciera que las políticas sociales intentan identificar los daños provocados por las diferentes formas de vulneración de los derechos de esas familias al mismo tiempo que se coloca en ella el peso de la resolución de los efectos de estas vulneraciones al concentrar en ellas las acciones de asistencia, aunque éstas sean en una relación de composición interinstitucional.

Aunque en las dos citas anteriores se expresa claramente el sentido y motivo por el cual se concentran las políticas en el abordaje a las familias, esta concentración podría estar generando ambigüedades respecto del lugar en que se coloca a la familia como responsable de la protección de los derechos del NN y A respecto de la idea emergente de la Convención sobre la corresponsabilidad

del Estado y las instituciones en esta función. Aunque el pasaje del individuo a la familia como beneficiario de las políticas sociales pareciera ser un avance en este sentido, dejando de centrar la mirada en el individuo y generando una apertura y ampliación de la misma, esta amplitud no abarca a las instituciones y a la comunidad como beneficiarios de las políticas o de hacerlo, no aparecen explicitadas las problemáticas que estos otros ámbitos contienen en el campo de la violación de los derechos y la responsabilidad en su protección. De hecho, aunque el SIPIAV es un sistema integral de protección a la niñez y adolescencia víctima de violencia, los relatos y las prácticas parecieran recortarse, fundamentalmente, en el campo de la Violencia Doméstica y en la familia como objeto de las políticas.

La siguiente cita coloca el problema de las instituciones en la trasmisión de prácticas no violentas aunque no se formula claramente hacia quien irían dirigidas las acciones. Asimismo las referidas citas aluden a lo que habría que desarrollar por lo cual es posible suponer que los entrevistados no perciben que estas acciones se estén implementando actualmente.

*El tema cultural, en la medida en que todavía muchos niveles de maltrato tiene justificaciones o naturalizado, en los centros educativos habría que trabajar más el tema de promoción de formas no violentas de resolución de conflictos A:2*

*Hay que trabajar mucho con el sistema judicial, el sistema legislativo, con otros organismos públicos también y tener armado en este sistema el trabajo con las ongs. A:2*

*Todavía no hay un buen engranaje pero es dispar la propuesta según de que organismo se esté hablando. Como sistema integral de infancia y adolescencia nos falta profundizar en los mecanismos de participación. Hay que avanzar en información, indicadores, monitoreo de los programas. No podemos generar buenos reportes del SIPIAV, cantidades, procedimientos, mecanismos utilizados, seguimiento de los procesos, resultados. Eso nos pasa con casi todo. En los sistemas de información y monitoreo hay que cambiar bastante, para tener mas claros los resultados de las acciones. A:2*

*El tema de la participación también es una dificultad, estamos trabajando pero hoy por hoy es mínimo en relación a la potencialidad que tendríamos. No solo en el sistema educativo. Hay ciertas condiciones para viabilizarlo pero lleva trabajo convencer a los adultos y diseñar programas para darle consistencia y permanencia. A:2*

Las citas anteriores permiten intuir que los/as entrevistados/as incluyen en su análisis categorías importantes en la constitución del paradigma de integralidad

aunque señalen la dificultad actual de su implementación. Sin embargo se identifican avances en los registros de información aunque estos sean todavía parciales, como lo señala la cita siguiente:

*Se cuenta con datos a partir de la implementación del software que se está utilizando para los centros especializados, en convenio pero se pretende instalar para todos los servicios. En él se registran las cifras de casos atendidos, el motivo de consulta, datos del agresor, datos de los procesos y motivos de baja del convenio. Esto implica un salto cuantitativo y un salto cualitativo.*

*También se cuenta con los datos del Observatorio de violencia. A:3*

Algunos relatos de las entrevistas muestran zonas de tensión entre la dimensión de la universalización de las políticas la focalización de las mismas. Aunque en las citas iniciales en este capítulo se expresa la “adecuada” relación entre universalización y focalización pareciera que en las prácticas cotidianas se percibe una relación desajustada o inadecuada, como por ejemplo en la siguiente cita:

*Otra cosa es que si bien en la costa hay menos cantidad de recursos, porque no se visualizan tanto, por ejemplo tenés un SOACAT que pude descubrir pero trabaja de la interbalnearia hacia el norte, o sea que la mayoría de los alumnos está fuera de radio, hay espacios de intermisión del SIPIAV pero también está hacia el norte. Gianastasio marca una división, se supone que la gente que vive hacia el sur no tiene problemas porque tiene plata, de Gianastasio al norte hasta interbalnearia estarían los intermedios y de interbalnearia al norte están los asentamientos irregulares, viviendas más precarias. C:3*

En este sentido se expresa la percepción de una distancia visible entre el “discurso” y la “práctica”;

*No digo que los docentes la conozcan o no. El paradigma de la protección integral hay que trabajarlo más. En definitiva, en el discurso y en la práctica vos no ves eso. C:3*

*Como modalidad teóricamente, es buena. La implementación es la dificultad. Los espacios para trabajar, los recursos con que cuentan para abarcar una zona muy amplia con basta población, tanto materiales como humanos. C:2*

*Entonces, las cosas en los papeles están, hay ley, código, juzgados especializados, policía, institutos, centros de asistencia, hogares, etc, etc, pero no hay sinergia entre los componentes del sistema, repito, los que están en los mandos, medios y altos, están*

*preocupados fuertemente con otra cosas, en el mejor de los casos cosas que les preocupan tanto como la suerte de los gurises, pero no menos. C:4*

Esta distancia percibida podría estar vinculada a los análisis realizados por los estudios regionales y mundiales sobre la aplicación de la Convención en los diferentes países. En dichos estudios se señala que podría estar ocurriendo una “retórica” del paradigma de la protección integral que no se efectiviza en las acciones emergentes de las políticas sociales y en las matrices institucionales. Asimismo podría relacionarse también con la idea de que plantea García Méndez en relación al desarrollo de un “paradigma de la ambigüedad” desde el cual, a pesar de el desarrollo de discursos pro- integralidad de la protección se sostienen y sustentan prácticas y acciones pre-Convención. La focalización de las políticas pareciera estar operando de hecho a pesar de que en el diseño de las mismas se exprese la universalización. Este punto abre también interrogantes respecto del problema de la implementación de las políticas, la cita siguiente es un ejemplo de ello:

*Yo siento que allá en territorio hay bastantes recursos, no se si son suficientes pero hay. Los SOCAT, el equipo de la udelar, las policlínicas. Está difícil armar un equipo de trabajo, una red focal para trabajar en un caso con gente de la policlínica, gente del PIM, gente de la Facultad. Está difícil porque no te coinciden los horarios, porque vos llamas a algún servicio y te dicen: mandame a la familia o mandame a la gurisa porque yo no puedo ir hasta tu liceo pero yo tampoco puedo salir a cada rato porque te dicen: tenés que estar acá. C:3*

Las siguientes citas esbozan una concepción de adolescencia armónica con las conceptualizaciones abordadas en este estudio, fundamentalmente expresando aspectos vinculados a la producción social de la misma y a la situación de vulneración que la caracteriza.

*Creo que cada vez colapsan más los gurises por la frustración.... Otra vez la paradoja, se les vende un mundo abierto y con infinitas posibilidades, pero luego la mayoría creo que se encuentra con espacios extremadamente competitivos, regidos por las lógicas que te decía más arriba donde no hay espacio para el otro solidario. C:4*

*A veces es significativo ver como algunos mecanismos de expulsión ya están incorporados en los propios gurises. Por ejemplo, si haces un taller y hay gurises que molestan los propios compañeros te piden la expulsión de los otros. C:3*

*Por este lado los veo bastante atrapados en lógicas perversas y clasistas, ya que se*

*vislumbra una relación directamente proporcional entre la calidad de la educación recibida y la condición socioeconómica en la que se ubica el adolescente. C:4*

*Digo esto viendo cómo los gurises tienen incorporadas estas cosas, pero que a su vez tiene un correlato con las formas nuevas del consumo, entre ellas el entretenimiento, la cosificación del otro está presente en todos los programas de gran rating, son grandes productores de subjetividad alienada, creo que a ese bombardeo están expuestos sin mucha protección. También se puede vincular a esto a las más recientes producciones de subjetividad capitalística. Véase: culto a la imagen, con segregación de todo lo que no ajusta al modelo, uso de tecnologías cada vez más deshumanizadas, etc. C:4*

Los relatos expresan relaciones visibles entre las producciones sociales de subjetividad y las conductas y relaciones que los y las adolescentes quedan determinados a generar a partir de estas producciones. Asimismo incluyen la dimensión de la desigualdad y la pobreza como aspecto relevante en la caracterización. Asimismo se sugiere la idea de desprotección ante estos procesos.

Los encargos sociales a través de las instituciones desde sus matrices institucionales parecieran reforzar la idea de una adolescencia percibida como molesta o peligrosa y sobre la cual se aplican acciones segregativas o victimizantes pero de modo naturalizado y legitimado de hecho.

*La institución hace pedidos sobre situaciones singulares para pedir que el adolescente sea visto por el psiquiatra si no puede seguir concurriendo. Esas cosas también pasan. Apoyados por los docentes. Hay un acuerdo institucional implícito un chiquilín con esas características no puede permanecer dentro de la institución. C:3*

*Darles herramientas para que los gurises se defiendan. B:1*

*Los y las adolescentes no existen, están invisibles, nadie protege sus derechos, no se visualiza su situación. Se naturaliza y se acepta y en algunos casos se interpreta como una "elección libre que hay que respetar". Las ongs de infancia no visualizan este tema, no detectan casos, no lo logran integrar en su agenda. B-2*

Las citas anteriores generan la idea de desprotección y violentación que viven los y las adolescentes desde el mundo adulto e institucional así como la dificultad de abordar adecuadamente esta condición, desde las mismas instituciones y las políticas sociales las cuales parecieran no considerarlos en sus condiciones de vulneración sino más bien revictimizarlos. En tal sentido se formulan respuestas que abordan el problema de la inclusión de la problemática de la adolescencia en las políticas sociales. Esta necesidad de inclusión

respondería a las necesidades que emergen al ser considerada una población vulnerada en términos de derechos.

*Se podría decir que dentro de lo que consideramos infancia desde la perspectiva de derechos, "adolescencia" se recorta como un universo posible con características propias, que le son inherentes, y que hacen que su particularidad y especificidad deban ser consideradas a la hora de realizar abordajes en violencia y abuso. C:4*

*Con respecto a la asistencia se han creado diez centros locales en los que se abordan situaciones de violencia pero fundamentalmente se captan situaciones de niños y niñas. Claro que de existir hermanos adolescentes éstos también acceden al servicio. Hay debilidades en la captación de adolescentes todavía. La adolescencia es una gran debilidad. A:3*

*A los adolescentes se llega fundamentalmente a partir del abordaje de niños y niñas hermanos, a partir de los cuales se espera que los servicios capten al adolescente ya que los abordajes son familiares. A:3*

El acceso de los y las adolescentes a los servicios de protección pareciera estar vinculado a la capacidad que tenga el servicio en cuestión de detectar o identificar la vulneración a partir del trabajo con los hermanos/as y la familia. El hecho de que se incluyan adolescentes en los abordajes pueda estar indicando la no discriminación explícita de esta población, sin embargo sí se puede deducir problemas en la detección y en la accesibilidad, sobre todo si tomamos en cuenta que la mirada del operador no está orientada a ello.

*Los adolescentes son más difíciles de captar por la menor institucionalización de los mismos. A:3*

*En especial no se están pensando dispositivos específicos. De hecho las ONGs que son las que atienden, niños y adolescentes. No hay dispositivos especialmente diseñados. Hay una preocupación en el ámbito de la salud que el mapa es para menores de 14 años. Eso responde a que a partir de los 14 años las adolescentes mujeres van al ginecólogo y ya no al pediatra. Hay una división interna por ciclos de desarrollo infantil que hace imposible hacer un instrumento para todos. Faltaría hacer uno que sea para adolescentes. Está esa preocupación. Es lo que puedo palpar. Están mas preocupados por trabajar con adolescentes y con niños más que en pensar en la distinción con los adolescentes. Están elaborando cosas, trabajando la violencia doméstica como un problema de todos los miembros de la familia y no solo como un problema de las mujeres. B:3*



Aunque, de las anteriores opiniones se puede deducir un intento de no focalización del abordaje ya que se intenta trabajar como un problema de “todos los miembros de la familia”, de todos modos se expresa una preocupación del sistema sobre la ausencia de dispositivos o acciones que consideren específicamente las condiciones y realidad de la adolescencia. Este es un aspecto que podría aportar al debate sobre la tensión focalización-universalización, sin embargo pareciera que esta tensión no se resolvería al priorizar la familia por sobre el adolescente ya que, en ambos casos, la política se está centrando en el ámbito de la familia o el individuo. Las siguientes citas colocan el problema de la efectividad de las acciones y la implementación, como llega la política a la vida del y la adolescente?

*La existencia de otros espacios interinstitucionales en el tema como el Consejo Consultivo no parece generar aprendizajes o avances en el tema que redunden en posibles avances también en relación a los gurises. Siento como si estuviera la cosa estancada hasta acá, aunque aparentemente con esta propuesta interinstitucional que se ganó podría haber una vuelta de tuerca (lo del Fondo fidusuario), habrá que ver. C:1*

Desde las diferentes perspectivas de los y las informantes aparece la ausencia de inclusión de la adolescencia en las políticas públicas en general y en los abordajes desde el SIPIAV en particular, especialmente en los aspectos vinculados a la protección de sus derechos cuando son violentados y vulnerados. Sin embargo se visualizan intenciones y planificaciones que prevén su inclusión en las políticas:

*Naciones Unidas tiene un fondo fiduciario, para proyectos de diferentes países. Uno para violencia. Se presentó el SIPIAV y el Comité contra la Violencia Doméstica. Yo vi esa preocupación y está en los pendientes pero no he detectado intervenciones específicas excepto esto de que secundaria tiene su mapa y primaria el suyo. B:3*

Así como en aspectos vinculados a los recursos humanos y las matrices institucionales:

*Estamos trabajando con ellos, en la capacitación de docentes de UTU para que promuevan la participación y apoyen los Consejos. Es un ámbito adecuado para trabajar la imagen de los adolescentes y las violencias en relación a la adolescencia, con protagonismo propio. A:2*

*Siento que lo que se hace no tiene impacto concreto sobre los gurises. C:1*

Las valoraciones positivas respecto de la inclusión de la adolescencia en la política son las vinculadas al Protocolo para la Enseñanza Media:

*El protocolo refleja un posicionamiento y una base conceptual sólida sostenida en la perspectiva de derechos y pone al adolescente en un lugar preponderante en la construcción de la estrategia frente a la situación. C:2*

## **CAPÍTULO 9:**

### **REFLEXIONES FINALES.**

El presente Capítulo presenta las reflexiones finales emergentes del estudio realizado. Las mismas se organizan respondiendo a las interrogantes orientadoras del estudio las cuales fueron presentadas en el Capítulo 1.

#### **9.1. CARACTERÍSTICAS DEL FUNCIONAMIENTO DEL SIPIAV EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS DE PROTECCIÓN.**

El SIPIAV es un sistema de articulación intersectorial que pretende transversalizar las políticas institucionales y las acciones en pos de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes afectados por las diversas manifestaciones de la violencia. El funcionamiento tendiente al cumplimiento de sus objetivos de protección de los derechos se ve influido por la articulación de una multiplicidad de planos o factores, algunos de ellos intrínsecos al propio Sistema y otros que lo anteceden y trascienden pero que también lo componen.

La relación entre estos factores o planos es compleja e interdependiente, opera como un entramado sobre el cual el SIPIAV se instala y desde donde se constituye y afecta todos los componentes y efectos del mismo. Su funcionamiento es complejo e involucra los tres planos o estratos de una política pública; el diseño, la implementación y el recorrido que las acciones que se realizan toman y los efectos que estas acciones producen.

La dimensión política en general y al desarrollo de las políticas públicas en particular aparece como uno de estos factores o planos, considerando la etapa del diseño, la realización de las acciones y los efectos que estas acciones generan.

La instalación del SIPIAV, en el año 2007, se enmarca en los “nuevos modos” de

hacer políticas generadas a partir del primer gobierno de izquierda en el país con la asunción de Tabaré Vázquez a la presidencia en el año 2005. Es en el año 2009 que el mencionado gobierno presenta la evaluación de su gestión en términos de políticas sociales señalando el pasaje de una lógica de atención a las urgencias en relación a la pobreza y la desigualdad a una lógica de transformación estructural de las políticas y con ello de las funciones del Estado. Estas nuevas lógicas, visibles en el Plan de Equidad, se caracterizan por la coordinación con las políticas económicas y la articulación interinstitucional, la universalización de las políticas así como su territorialización, siendo la focalización una acción realizada en situaciones que así lo ameritan.

La dimensión política forma parte constitutiva del SIPIAV al mismo tiempo que lo engloba. Su alto nivel de especificidad; la protección de los derechos de la infancia vulnerada, lo hace único respecto de otros sistemas o herramientas de políticas transversalizadoras. Tiene el mandato de abordar el problema de la violencia contra la infancia desde el paradigma de la “integralidad de la protección” de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en un contexto en el que la niñez y adolescencia está sumergida como sector o grupo social respecto de sus condiciones ciudadanas. Así como en el resto de la región el impacto de las dictaduras primero, la reducción de las funciones del Estado luego y con ello las políticas liberales ha recaído fundamentalmente en esta población.

El SIPIAV se instala en un momento histórico de transformación de las funciones del Estado y un intento de re fortalecimiento de dichas instituciones y por ende de acceso a ellas por parte de la población referida. Desde este marco se diseña, siendo el sistema que toma como eje los mandatos fundamentales de la Convención de los Derechos del Niño.

La Convención de los Derechos del Niño, el complejo entramado político y social que implicó su construcción y ratificación y las características peculiares de sus procesos de implementación constituyen otro de los planos que inciden en la capacidad del SIPIAV para proteger los derechos.

La instalación del Paradigma de la Protección Integral que la Convención genera, aporta a los procesos de transformación de las políticas sociales ya que instala, explícitamente, parámetros similares a los que las los gobiernos de

izquierda en la región intentan llegar; la descentralización y territorialización de las políticas, la intersectorialidad, la corresponsabilidad en la protección de los derechos, y la construcción de ciudadanía desde la infancia.

A pesar de la importancia que tiene este sistema desde el punto de vista de la retórica y de la formulación de la política, es notable la fragilidad institucional y política con la que cuenta para su desarrollo. Siendo su acción fundamental la transversalización de las políticas y las instituciones (que en términos generales presentan matrices institucionales pre-Convención) tendiendo a su transformación hacia el paradigma de la protección integral, la capacidad que tiene de impactar en estas matrices depende, en gran medida, de los esfuerzos de la unidad de gestión (que es ejercida por una sola institución, el INAU) y la articulación que pueda generar el Comité Coordinador, integrado por expertos idóneos, con apoyo político pero sin sostén normativo que les permita una incidencia significativa en las propias matrices de las instituciones que representan.

La debilidad en el protagonismo intersectorial pareciera afectar la capacidad del SIPIAV de transformar lógicas institucionales, inversiones y planificación adecuada para la realización de acciones tendientes al cumplimiento de sus objetivos.

A partir del análisis de los Modelos de Atención se puede constatar el crecimiento en el número de servicios de atención así como su carácter interdisciplinario, intersectorial y territorial. Sin embargo, al igual que sucede con los Mapas de Ruta y los Protocolos, es llamativa la tendencia a abordar o focalizar el abordaje a las vulneraciones de derechos que ocurren dentro del ámbito de la familia. Esta focalización no es claramente fundamentada o explicitada con excepción de la alusión que se realiza al Estudio sobre Prácticas de Crianza, del cual se desprenden datos impactantes respecto de estas formas de vulneración a través de la violencia en el ámbito doméstico.

Estas dificultades orientan la investigación sobre el problema de la implementación, de la “bajada” de la política. El análisis de la política en su retórica muestra una adecuada formulación, en términos de paradigma. Sin

embargo este diseño pareciera no estar impactando efectivamente en la protección de los derechos vulnerados por la violencia.

La situación de la infancia y adolescencia en el país y la compleja forma en que se producen las violentaciones a sus derechos, el estado situacional de la población objetivo del SIPIAV y las problemáticas sociales que aborda se ponen en tensión con el sistema. Los efectos de la desigualdad y la pobreza impactan en el ejercicio pleno de los derechos de casi la mitad de los niños, niñas y adolescentes de Uruguay.

La separación que se instala desde la Convención pero que es muy claramente visible en nuestro Código de la Niñez y Adolescencia en relación a dos ejes: “la protección de derechos vulnerados” y “el conflicto con la ley penal” encarnan una división que no está operando exclusivamente en los procesos judiciales sino también en las concepciones y el diseño de las políticas.

La modalidad de atención prevista por la línea de acción “Modelos de atención” desarrolla el abordaje centrado en la familia. Sin embargo en el diseño del SIPIAV no se incluye intervenciones de igual peso en las propias instituciones vinculadas a esas familias así como tampoco a las comunidades. Este hecho puede aportar a la invisibilización de la propia violencia institucional y comunitaria que opera como contexto y como texto de la situación de violencia doméstica que se aborda, diluyéndose así el mandato corresponsabilidad en la protección.

Las acciones de fortalecimiento a las familias, a través de las políticas en general y que atraviesan el SIPIAV en particular, se reducen a la asistencia intersectorial sobre algunas de las necesidades que estas familias expresan.

La centralización de las políticas en el ámbito de la familia sin garantizar las condiciones necesarias para que ésta pueda fortalecer y desarrollar condiciones mínimas para el ejercicio de la ciudadanía para todos sus miembros coloca a ésta en una situación de exigencia mayor a la que tenía durante la modernidad, donde explícitamente se la colocaba como responsable absoluta de la producción de sujetos adaptados.

Aunque se tome en cuenta la transformación en los modos de organización familiar, no se visualiza una transformación en la concepción de las funciones de la familia actual ni la naturaleza de la infancia y adolescencia actual. Retomando los planteos de Donzelot y de Corea podríamos afirmar que el SIPIAV desarrolla sus líneas de acción dirigidas a una familia y una adolescencia que no está siendo producida social y políticamente en la actualidad. En este sentido es que planto un forzamiento de la política sobre la familia.

## **9.2. MODO EN QUE EL SIPIAV ABORDA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE ADOLESCENTES AFECTADOS POR LA VIOLENCIA DOMÉSTICA.**

El SIPIAV, no aborda en su diseño y en sus planificaciones, las vulneraciones que emergen por la violencia estructural, institucional y simbólica a la que son sometidos los adolescentes, sea cual sea su condición o situación. Al mismo tiempo, esta división entre adolescentes vulnerados (y/o que vulneran derechos de terceros) y adolescentes enfrentados al sistema penal reciben tratamiento similar en las instituciones de protección; La discrecionalidad del sistema, el débil acceso a la justicia y a los servicios sociales, los problemas de escolaridad y acceso al sistema productivo, el tratamiento en los medios y la ambigüedad política e institucional respecto de las problemáticas que la sociedad coloca sobre ellos es tratada de modo similar generando así una permanencia de la “judicialización de la pobreza” identificada ya como eje de las políticas pre Convención.

De hecho, según los datos que el propio SIPIAV presenta en sus informes, el porcentaje de adolescentes usuarios/as que se encuentra por fuera del sistema educativo formal “es mínimo”. El dato es llamativo si lo comparamos con los datos nacionales sobre inclusión educativa formal, éstos muestran una brecha significativa entre incluidos y excluidos del sistema.

Esta diferencia podría estar vinculada a las dificultades que el propio sistema tiene para captar adolescentes que no estén incluidos en la educación formal o que no sean hermanos de niños escolarizados.

La identificación de vulneraciones de derechos a través de la violencia contra adolescentes depende actualmente de la capacidad de los servicios del Sistema de incluir adolescentes integrantes del núcleo familiar sobre el cual se interviene, en general a partir de la detección y abordaje de situaciones de violencia familiar contra niños y niñas. Los y las adolescentes que acceden a los servicios lo hacen a partir del acceso que sí tienen sus hermanos en edad escolar.

Los servicios de atención abordan la problemática de la violencia en el ámbito familiar y, acorde a las definiciones macro en el diseño de las políticas, toman a la familia como principal beneficiario. Es de este modo que se logran identificar algunas situaciones en las que hay adolescentes involucrados. Se trata de adolescentes incluidos, en su totalidad, al sistema de salud y en un alto porcentaje al sistema educativo.

Estas consideraciones abren dos aspectos importantes a tener en cuenta: el primero es que la captación de los y las adolescentes vulnerados en sus derechos por la violencia se reduce a las situaciones en las que la violencia es en el ámbito doméstico y no considera las vulneraciones de derechos a partir de los otros modos de violencia (estructural-simbólico-institucional), el segundo es que la captación es a partir de intervenciones iniciadas a través de situaciones detectadas en niños y niñas y los adolescentes son considerados “por arrastre” en las intervenciones. No se ha creado un dispositivo adecuado para mejorar el acceso de esta población a los servicios de protección de derechos.

La adolescencia como categoría o grupo objetivo del SIPIAV no aparece en ninguna de las instancias ni planificaciones a pesar de que se reconoce la importancia de generar dispositivos adecuados dadas las necesidades específicas de esa etapa vital y su relación con las instituciones y la comunidad, con excepción del Protocolo para la Enseñanza Media que se crea recién en el año 2009.

La producción de Protocolos y Mapas de Ruta ha tenido mayor desarrollo dentro de las acciones realizadas desde el Sistema, sin embargo la implementación de los mismos no refleja transformaciones significativas en las acciones de protección que las propias instituciones generan. Dichos Mapas y Protocolos son



percibidos por los operadores como herramientas de difícil aplicación ya que se basan en articulaciones institucionales que no están fluyendo de modo adecuado y en recursos humanos capacitados con los que no se cuenta actualmente. Con excepción del Protocolo para la Enseñanza Media.

El Protocolo para la Enseñanza Media, además de ser la primer propuesta de abordaje diseñada para la protección de los derechos de adolescentes vulnerados, realiza un complejo proceso de implementación, que implica la participación de docentes en el propio proceso de diseño de las metodologías intentando la transformación de los modos de relacionamiento de la propia institución con el problema y con los y las adolescentes.

El análisis sobre el proceso de elaboración e implementación del Protocolo para la Enseñanza Media permite visualizar, con mayor precisión, la complejidad que implican los procesos de implementación de la Convención y por ende la capacidad de proteger y promover los Derechos de los y las adolescentes.

El proceso de implementación de un instrumento como el mencionado Protocolo depende de la articulación minuciosa de todos los aspectos planteados hasta el momento y con ello el diseño de acciones progresivas y acumulativas que permitan permear las matrices institucionales y las lógicas de funcionamiento que son, en general, determinadas por múltiples factores que poco tienen que ver con el interés superior de los y las adolescentes, su participación, su derecho a la vida y al desarrollo y la no discriminación. Aunque el proceso de implementación esté orientado sobre los principios fundamentales su proceso y desarrollo está afectado por la enmarañada conjunción de planos diversos; sindicales, disciplinarios, partidarios, institucionales, políticos, económicos.

La capacidad que pueda tener este instrumento para generar mecanismos de protección depende de su capacidad de ir afectando y modificando prácticas instituciones y sus matrices las cuales son construidas por y desde esta enmarañada conjunción. En este plano se torna importante la acción de los niveles operativos en la implementación. El posicionamiento del operador, que es quien se encuentra de modo directo con la población objetivo del SIPIAV, es clave en el proceso de implementación. Su posicionamiento político respecto del

paradigma de la integralidad, su formación, su posibilidad de trabajo en equipo así como su autonomía respecto de las matrices institucionales pareciera ser clave aunque supeditado a los límites reales que las matrices imponen, por ejemplo la dependencia técnica de los equipos interdisciplinarios respecto de la dirección de los liceos.

El complejo y largo proceso de creación del Protocolo, el proceso de consulta a docentes y la incorporación de esta consulta en el propio instrumento y en su metodología ha posibilitado la emergencia de actores, de los diferentes niveles institucionales, que sostienen sus prácticas sostenidos desde estos procesos. En tal sentido el Protocolo aparece como una posibilidad de normativización transformadora que habilita posibilidades nuevas en la concepción de la adolescencia, su relación con los procesos educativos, la función y lugar de la institución en la responsabilidad por la protección de sus derechos, las intervenciones adecuadas involucrando actores comunitarios e institucionales pero la efectividad de la herramienta depende de las capacidades que tenga la autoridad institucional para permitir su desarrollo, todavía.

Aunque el proceso de creación e implementación del Protocolo pareciera ser adecuado, en términos de derechos y aunque este diseño tenga en cuenta la mayor cantidad de aspectos necesarios para su efectividad la misma está determinada también por factores sociales, histórico y políticos complejos que no pueden resolverse por la sola implementación. Sin embargo, el proceso de implementación del Protocolo de Enseñanza Media está permitiendo que la institución educativa se visualice como corresponsable en la protección de los derechos de los y las adolescentes, fortalezca su relación con la comunidad y con las familias e incorpore en sus prácticas espacios de encuentro y diálogo con los y las adolescentes instalando, progresivamente, nuevos modos de relacionamiento de poder entre los actores, incluyendo docentes, equipos técnicos, estudiantes y actores comunitarios.

Aunque no se ha realizado todavía una evaluación general del impacto de las intervenciones concretas puede valorarse como positivo el hecho de que la implementación del Protocolo genera, de por sí, una transformación en la legitimidad de las lógicas institucionales existentes aunque no se haya logrado

todavía una transformación efectiva de las mismas.

El avance de dicha implementación se ve obstaculizada por la rigidez institucional, la compleja trama de intereses político- partidarios, gremiales, ideológicos, burocráticos propios de la institución educativa al mismo tiempo que por la falta de recursos económicos y humanos adecuados y la debilidad de las articulaciones interinstitucionales y comunitarias necesarias.

### **9.3. PERCEPCIÓN QUE TIENEN LOS ACTORES RELEVANTES DEL SISTEMA RESPECTO DE LOS AVANCES, POTENCIALIDADES Y OBSTÁCULOS DEL FUNCIONAMIENTO DEL SIPIAV EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS.**

Aunque el SIPIAV es visualizado como un sistema que “funciona bien”, este funcionamiento pareciera referir fundamentalmente al trabajo del Comité Coordinador, el cual tiene características atípicas dada su asiduidad, integración y compromiso de sus integrantes. Esta evaluación positiva pareciera estar vinculada a las formas en que se fue gestando el Sistema. Esta gestación se caracteriza por: la intervención directa de Infamilia (MIDES) quien aportó financiación y apoyo técnico durante al fase de diseño, fortaleciendo así lo que se nomina como la “unidad de gestión”, compartiendo las acciones iniciales con la Dirección aportada por el INAU. Esta unidad de gestión, asesorada a su vez por el PNUD y por UNICEF, recogió las experiencias de atención, llevadas a cabo, fundamentalmente por organizaciones no gubernamentales especializadas en el abordaje de la violencia doméstica contra niños, niñas y adolescentes, que desarrollaban acciones combinadas a través de proyectos en convenio con el INAU y proyectos en convenio con Infamilia los cuales ya instalaban la intersectorialidad y territorialización de la intervención articulando acciones con lo que hoy son los SOCAT. Las acciones en la línea de capacitación- formación toman la experiencia de acciones previas realizadas por ONGs financiadas hasta el momento por UNICEF que realizaban sus abordajes priorizando la descentralización Montevideana y la construcción de redes locales en el país.

El trabajo desde la unidad de gestión, fundamentalmente desde el propio INAU

pareciera estar vinculado a la identificación y captación de expertos idóneos para la integración del Comité Coordinador. Esta identificación y captación pareciera incidir positivamente en la construcción de un proceso de trabajo comprometido y sistemático en el seno de dicho Comité permitiendo la construcción de acuerdos conceptuales y políticos de manera sostenida. Estos acuerdos han permitido el fortalecimiento de algunas acciones del SIPIAV, fundamentalmente el diseño de Mapas de Ruta y Protocolos sectoriales que articulan una visión conjunta de los procedimientos interinstitucionales e interdisciplinarios e instalan, en el seno de las instituciones que representan, una cierta “normativización” que habilita prácticas integrales.

Sin embargo estos avances no han logrado producir, por lo menos todavía, una transformación significativa en las matrices institucionales de los sectores ya que las lógicas de funcionamiento (pre-Convención) parecieran operar con mayor fuerza que las transformaciones que se intentan generar.

La inversión y las lógicas de asignación y distribución de recursos es otro de los planos que inciden en el funcionamiento del SIPIAV. La insuficiencia de recursos económicos que permitan un mayor impacto de las acciones integrales, las debilidades en la formación y capacidad de los operadores para el abordaje de los problemas, las lógicas del funcionamiento burocrático, la forma de toma de decisiones así como la incidencia de la dimensión política y política institucional parecieran ser elementos clave.

A pesar de la existencia de acuerdos políticos intersectoriales, a nivel de las más altas jerarquías, no se están generando las acciones necesarias para que dichos acuerdos puedan implementarse a través de la transformación de las instituciones y la creación de mecanismos eficientes para la implementación adecuada. Pareciera operar, tal cual lo plantea García Méndez, una ambigüedad que se ejerce en todas las fases de la política. Esta ambigüedad es visible a nivel de las prácticas cotidianas que los operadores relatan así como en los efectos que generan en la vida de los niños, niñas y adolescentes vulnerados que encuentran en las instituciones que deberían protegerlos en sus derechos nuevos modos de victimización y vulneración. Los estudios a nivel regional y nacional insisten en la evaluación negativa respecto de la situación de la infancia

y adolescencia, con el aumento de la visibilidad de sus derechos se da, concomitantemente, un aumento en la violación de los mismos y ésta pareciera estar también, cada vez más naturalizada.

Ninguna de las líneas de acción del SIPIAV cuenta con recursos estructurales y adecuados para el desarrollo de las acciones que se pretenden realizar siendo, la financiación internacional una alternativa utilizada por las autoridades, como modo de aportar a la transformación de las matrices institucionales pre-Convención intentando la absorción de los presupuestos de modo estructural con posterioridad a las implementaciones. Esta modalidad de financiación pareciera ser evaluada negativamente por los operadores que trabajan directamente con el problema y la población objetivo ya que no permite una adecuada planificación ni una adecuada constitución de los equipos. Asimismo pareciera que la adjudicación de estos recursos dependiera de la capacidad de las personas de crear y lograr la obtención de los mismos agregando así tareas complejas a las que ya tienen que sostener.

Las condiciones laborales de los mandos medios y operadores parecieran ser inadecuadas respecto de las exigencias que el propio SIPIAV genera y de la responsabilidad que se les adjudica.

Pareciera haber un crecimiento en términos de accesibilidad de la población, sin embargo se evidencian insuficiencias en varios niveles; el nivel de demanda desborda la capacidad de los servicios al mismo tiempo que la incidencia de la violencia estructural desborda la capacidad de los equipos especializados en el abordaje de la violencia doméstica. A pesar de ello las metodologías propuestas por el Sistema, como lo son las Casamigas y los Centros de Referencia Familiar permiten intervenciones adecuadas en las situaciones que abordan. Sin embargo ellas implican la articulación interinstitucional y las acciones de prevención de procesos de revictimización de modo sistemático recayendo sobre los equipos y los técnicos esta responsabilidad. Pareciera que los niños, niñas y adolescentes aún no ven efectivizados sus derechos durante las intervenciones, a pesar de los avances del Sistema.

Las condiciones laborales en los diversos sectores pareciera no ser adecuada,

bajos salarios, pocas horas o multiempleo, baja formación y casi nula participación en los diseños y evaluaciones de los proyectos y acciones que se realizan. Los operadores y los equipos no encuentran el sostén necesario en sus propias instituciones para el desarrollo de prácticas de abordaje efectivas siendo que algunas de ellas se sostienen en función de un compromiso personal o de equipo con el problema, la población, la institución y la propia Convención. A pesar de la magnitud de la problemática que abordan y la complejidad que implica el proceso de implementación, la mayoría de los operadores se encuentran sin las herramientas necesarias para los abordajes, recursos, trabajo en equipo, relación fluida con los diferentes estamentos de la institución, habilitación institucional y autonomía técnica y debilidad en las articulaciones interinstitucionales.

El desarrollo de proyectos de atención especializados para el abordaje de situaciones de violencia doméstica es necesario justificable, dada la información elaborada en la presente investigación. Sin embargo en el diseño de los perfiles de los proyectos (los cuales determinan la acción de intervención) no son consideradas las condiciones necesarias para que la población adolescente pueda acceder al servicio (adolescentes que estén en situación de exclusión del sistema educativo, de salud, de las políticas sociales existentes) ya que los mecanismos interinstitucionales que sustentan dichos servicios están centrados en la infancia (instituciones derivantes, mecanismos de derivación, priorización de población infantil en los diversos sectores). A esto se suma que dichos servicios especializados son insuficientes, dada la magnitud del problema a nivel poblacional, y cuentan con escasos recursos (problemas locativos, de recursos humanos, entre otros) para su desarrollo. Dichos proyectos se ven desbordados no solamente por la cantidad de situaciones sino también porque las herramientas que desarrollan requieren de la articulación de políticas y programas para el abordaje de los otros estratos de la violencia que vulnera a la población y estas articulaciones no están funcionando en este nivel.

Estos servicios especializados son implementados por las ONGs en convenio con INAU en diferentes modalidades. Una de las modalidades es la Casamiga, proyecto que articula equipos de INAU con equipos especializados de ONGs.

Aunque la evaluación que los/as entrevistados realizan es positiva, en términos de territorialización del servicio y acceso de la población, las problemáticas emergentes por las diferentes inscripciones institucionales, lógicas y culturas no son abordadas estructuralmente desde el Sistema sino que resultan de una “casual” adecuación de los recursos humanos en cuestión. Asimismo estas ONGs a cargo de la intervención especializada en situaciones de Violencia Doméstica no encuentran los espacios de participación necesarios para aportar al diseño de las acciones que del SIPIAV emergen , aunque cuenten con la invitación de participar en el Comité Coordinador, perdiéndose así la riqueza de la experiencia de campo en la propia implementación.

A pesar de que la intervención especializada en situaciones de violencia doméstica, está plenamente justificada (desde la propia Convención, las observaciones del Comité de Naciones Unidas, el Código de la Niñez, la Ley de Violencia Doméstica, entre otros) la ausencia de acciones efectivas previstas en el sistema (normativas institucionales, recursos e inversión, formación-capacitación, etc.) para las intervenciones institucionales y la articulación interinstitucional debilitan el impacto que dichas intervenciones podrían tener. Esta carencia reinstala, de hecho la responsabilidad de la protección de la niñez y adolescencia en la familia diluyendo la mirada en las propias instituciones y el Estado en su conjunto.

A partir del análisis del Protocolo en particular y del SIPIAV en general puede plantearse que la protección de los derechos fundamentales de los y las adolescentes víctimas de violencia doméstica está afectada por el modo en que el propio Estado en general y las instituciones en particular abordan la problemática de la violación de derechos de adolescentes, en todos los ámbitos y de todas las formas y la capacidad de estos de generar acciones efectivas de transformación de las condiciones que propician la emergencia de estas violencias. Por tanto, la capacidad de protección de los derechos cuando son violados en el ámbito doméstico está relacionada con la capacidad de protección de derechos en general.

En un plano de posibles recomendaciones para incrementar el impacto de las acciones desarrolladas podría sugerirse:

Tomando en cuenta los aspectos emergentes del estudio podría plantear que la efectiva protección de los derechos de adolescentes afectados por la violencia doméstica podría mejorar si el SIPIAV lograra una mayor consistencia normativa que le permitiera incidir efectivamente en las modificaciones necesarias en las matrices institucionales.

Podría mejorar también si incluyera, en sus líneas de acción, propuestas que abordaran las otras modalidades de violencia a la que esta población está expuesta como por ejemplo la simbólica y la institucional.

Asimismo sería recomendable que se incorporara presupuesto estructural que permitiera la planificación de acciones articuladas a mediano plazo. Esto podría aportar al mejoramiento de las condiciones laborales de los operadores, el aumento de la capacidad de los equipos de abordaje y la ampliación de los mismos de modo de poder sostener la creciente demanda.

El aumento de instancias de participación real de las organizaciones no gubernamentales podría efectivizar el mandato de la participación real en todas las etapas de la política. Esto aportaría a la construcción democrática de la política enriqueciendo así su naturaleza y su capacidad de impacto.

La inclusión de instancias de participación real de los y las adolescentes en las etapas de diseño e implementación podría aportar al ejercicio de la ciudadanía responsable. Esta participación debería ser real y centrada en los asuntos que los afectan, tomando en consideración la diversidad de perspectivas y condiciones.



## SIGLAS Y ABREVIACIONES

CDN- Convención de los Derechos del Niño

CENFORES- Centro de Formación y Estudios (del INAU)

CNA- Código de la Niñez y Adolescencia

INAU- Instituto de la Niñez y Adolescencia Uruguay

Infamilia- Programa Infancia y Familia del MIDES

MEMFOD- Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente

MI- Ministerio del Interior

MIDES- Ministerio de Desarrollo Social

NyA- Niños, niñas y adolescentes.

NN y A- Niños, niñas y adolescentes

ONGs- Organizaciones No Gubernamentales

PNUD- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SOCAT- Servicio de Orientación, Consulta y Atención Territorial.

UNICEF- Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (*United Nations International Children's Emergency Fund*)

SIPI- Sistema de Información de la Primera Infancia

SIPIAV- Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia.

VD- Violencia Doméstica

## BIBLIOGRAFIA

AMORÍN, D. (2010)- “La Violencia Basada en el Género y sus significados en la Adolescencia Media” de “Investigar en Psicología Evolutiva”- Cuadernos de Psicología Evolutiva- Ed. Psicolibros- Waslala. Montevideo- Uruguay

BELOFF, M. (2005)- “Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños; las paradojas de la ciudadanía” – Presentación en el “IV Seminaire sobre Perspectivas regionales, integration economique et une protection sans discrimination des droits sociaux et économiques Dans les Amériques” Montreal, Université de Quebec. 25/11/2005.

BELOFF, M (1999)- “Modelo de protección integral de los derechos del niño y la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar en “Justicia y Derechos del Niño I”- UNICEF, Santiago de Chile

BUSTELO- MINUJIN- “Política Social e Igualdad de Derecho a tener derecho”. Tomo 4. Ed. Unicef, IIN. Uruguay

CABELLA, W. (2003) “Efectos del divorcio sobre el desempeño educativo y social de los niños: evidencia nacional e internacional” de “Nuevas formas de familia, perspectivas nacionales e internacionales”

CIDH/OEA (2002)- Relatoría de la Niñez- “La infancia y sus derechos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”- Ed. Adriana Orlando- Lorena Banfi.

COMITÉ DE LOS DDNN (2000)- “La incorporación de los Derechos del niño en las políticas públicas en el Uruguay” Montevideo.

CONDON- DA CUNHA- (2011)- “Los maltratos hacia adolescentes. El Cabeza necesita que lo cuiden” de de “Por una vida sin violencia, conceptualizaciones sobre las prácticas en el abordaje de violencia doméstica” Editado por El Faro, Montevideo- Uruguay.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES (2009)- “De la emergencia a la equidad; las políticas sociales del Gobierno Nacional” (2005-200)- Uruguay

COREA, C y DUSCHATZKY, S (2002) “Chicos en banda, los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones” UEPC7FLACSO/UNICEF

COREA, C- (1999) “¿Se acabó la infancia?; Ensayo sobre la destitución de la niñez” Ed. Lumen- Bs. As.

CORTÉS, J (1999) – *A 100 años de la creación del primer Tribunal de Menores y 10 años de la Convención Internacional de los Derechos del Niño; el desafío pendiente*” de “*Justicia y Derechos del Niño I*”- UNICEF, Santiago de Chile

DA CUNHA, M. (2011)- “¿Desde donde escuchamos a los niñ@s y adolescentes?” de “Por una vida sin violencia, conceptualizaciones sobre las prácticas en el abordaje de violencia doméstica” Editado por El Faro, Montevideo- Uruguay.

DE CASTRO, LOURENCO, SOARES (2011)- “Violencia doméstica, un estudio biométrico”- Universidad Federal de Río de Janeiro- Sistema de Información Científica, Red de revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal- Redalyc

DE LEON- MOLAS (2004) “Metodologías de abordaje en abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes”- Informe técnico presentado ante la CSIC. Uruguay

DELEUZE-FOCUACULT- (2005) *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*- Ed. Alianza. Madrid.

DINECHIN, P. (2006) “La réinterprétation en droit interne des conventions internationales sur les droits de l'homme. Universidad de París. Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine

DINECHIN, P. (2000) “Los utópicos derechos del niño”. Ed. Escaparate

DNI-UNICEF (2003)- “Investigación sobre infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo”

- DONZELOT, J. (1990) "La Policía de las Familias". Ed. Pre-textos España
- FOUCAULT, M. (1991) "La gubernamentalidad" de "Espacios de Poder". Ed. De la Piqueta.
- GARCIA MENDEZ, E (1999)- "Infancia, Ley y Democracia; una cuestión de Justicia" de "Justicia y Derechos *del Niño I*"- UNICEF, Santiago de Chile.
- GARCÍA, S. (2010)- "Protección especial en el campo de la infancia y adolescencia, Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay" de "Cuadernos de la ENIA- Políticas de Protección Especial". Uruguay
- GIL- NÚÑEZ (2002) "Por qué me has abandonado?. El Psicoanálisis y el fin de la sociedad Patriarcal" Ed. Trilce. Montevideo.
- JIMENEZ, A (2011)- *Detección y diagnóstico para operadores sociales- en Por una vida sin violencia; conceptualizaciones sobre prácticas en el abordaje de violencia doméstica*- Ed. Por Foro Juvenil- Montevideo
- KAZI, G. (2004) "Subjetividad y aparato Psíquico, acerca de quietudes e inquietudes" de Salud Mental y DDHH, subjetividad, sociedad e historicidad". Ed. Madres de Pza. de Mayo, Bs. As.
- KYMILCKA y NORMAN- (1996) "El Retorno del Ciudadano, Una Revisión de la Producción Reciente en Teoría de la Ciudadanía"- Cuadernos del CLAEH, nº 75, Montevideo.
- MIDAGLIA, C. (2001) "La ciudadanía social en debate" de "ciudadanía en tránsito" E. De Banda Oriental
- ORTIZ, R- (2009) - *Adolescencia en América Latina, ¿Ciudadanía o Exclusión?, la responsabilidad de los Estados*. Ed. DNI- Argentina, Bs. As.
- PEDERNERA- PEDROWICZ (2009)- "Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe"- Ed. Taller de Comunicación

PEDERNERA (2009)- “Adolescencia, educación y discriminación” Ed. Tradinco, Uruguay.

ROZANSKI, C- (2003)- “Abuso sexual infantil, ¿denunciar o silenciar?”- Ed. Crónica Actual- Argentina.

SAVE DE CHILDREN (2005)- “Programación de los Derechos del Niño”- Lima

TORRES, M.I. (2001)- “La escuela como metáfora de la ciudadanía: utopía política y reforma social” de “Ciudadanía en transito, perfiles para el debate” Colección Política Viva- E. De la Banda Oriental.

TUANA, A- (2010) “Violencia Doméstica- de El genero, la edad y los escenarios de la violencia sexual”- Compilado por Gonzalez-Tuana- Ed. Por Avina- Uruguay.

TUANA, A (2011)- “Políticas Públicas y violencia doméstica hacia niños, niñas y adolescentes- en “Por una vida sin violencia; conceptualizaciones sobre prácticas en el abordaje de violencia doméstica”- Ed. Por El Faro- Foro Juvenil- Montevideo.

UNICEF- OHCHR (2004)- “Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2004)”- Ed. Alfabet, Chile.

UNICEF- (2000) “Indicadores Cualitativos de la situación de la Adolescencia en el Uruguay”- Montevideo.

UNICEF (2006)- “Discurso y realidad, informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto”- Uruguay-

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

URIARTE-PALUMMO-PEDERNERA (2004) – “Aproximación crítica al Código de la niñez y la adolescencia de la República Oriental del Uruguay : Ley 17.823”, Ed. FCU- Montevideo.

- VASILACHIS, I. (2009) "Estrategias de investigación cualitativa". Ed. Gedisa, España.
- VIOLA, L. (2001) "El niño en la violencia intrafamiliar, en Violencia familiar: un abordaje desde la interdisciplinariedad", Ministerio del Interior-Programa de Seguridad Ciudadana y Universidad de la República, Imp. Salto, Mdeo,
- ZIZEK, S. (2009) "Sobre la Violencia". Ed. Paidós.
- ZOLO, D. (1997) "La ciudadanía en una era poscomunista" de "La Política" n°3

## FUENTES DOCUMENTALES

- ANEP- CODICEN, Dirección de DDHH, SIPIAV- INAU. (2010) Protocolo para la Enseñanza Media.
- CODICEN- Dirección de Derechos Humanos- (2010)- Informe sobre la percepción de los docentes sobre el documento preliminar "Situaciones de violencia doméstica en adolescentes. Protocolo preliminar para Enseñanza Media".
- Corte Interamericana De Derechos Humanos- Opinión consultiva OC-17/2002 (2002)
- Consejo Nacional De Políticas Sociales (2009)- *De la emergencia a la equidad; las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-200)- Uruguay*
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos Pacto De San José De Costa Rica (1969)
- Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (1990)
- Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. "Bases para su implementación" Consejo Nacional de Políticas Sociales, Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia
- Infamilia- MIDES (2008)- "Estudio de Prácticas de crianza y resolución de conflictos familiares; Prevalencia de Maltrato contra niños, niñas y adolescentes"

elaborado por de los Campos, Solari y González. Montevideo, Uruguay.

Ley N° 17.514- “Ley de prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica”

Ley N° 17.823- Código de la Niñez y Adolescencia (2004)

MINISTERIO DEL INTERIOR (1998) Diagnóstico de la situación de violencia familiar en los departamentos de Montevideo y Canelones de la República Oriental del Uruguay”- Programa de Seguridad Ciudadana,

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976)

Plataforma de acción de la Red de Lucha Contra la Violencia Doméstica. (2010)  
- Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, con el apoyo del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer - UNIFEM.

SIPIAV- Presentación Institucional (2007)

SIPIAV- Informe de Gestión 2007

SIPIAV- Informe de Gestión 2008

SIPIAV- Informe de Gestión 2009

UNICEF (2006) – *Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y niñas-*

### **PAGINAS WEB CONSULTADAS**

<http://www.espaciobarrosblancos.org/>

<http://www.inau.gub.uy/>

<http://www.infamilia.gub.uy/>

<http://www.anep.edu.uy/>