

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

Contradicciones y tensiones del Sistema de Protección 24
horas de INAU: análisis del Centro de Breve Estadía para
varones adolescentes (Ex Tribal)

Patricia Victoria García Ferreira-Gómez

Tutor: Gustavo Machado

2024

Índice

Presentación	4
Introducción	4
Presentación del objeto, objetivos y justificación de la investigación	4
Estrategia metodológica	6
 Capítulo 1: Un poco de historia desde sus orígenes	 8
Previo a 1934	8
Doctrina de la Situación Irregular	12
Consejo del Niño	12
Consejo del Niño en tiempos de Dictadura	15
Instituto Nacional del Menor	17
Doctrina de la Protección Integral	18
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	22
 Capítulo 2- Sistema de Protección 24 hs de INAU	 24
Internado como Institución Total	24
Institución Total y Violencia Institucional	28
Internación en el Sistema de Protección 24 hs de INAU	32
Modalidades del Sistema de Protección de INAU	34
Caracterización de la población atendida en el Sistema de Protección 24 horas de INAU	36
Motivos de internación en el Sistema de Protección 24 hs de INAU	38
 Capítulo 3: Centro de Breve Estadía para Adolescentes Varones (Ex Tribal)	 42
 Reflexiones finales	 54
 Referencias bibliográficas	 60

Glosario

CBE Centro de Breve Estadía

CNA Código de la Niñez y la Adolescencia

CDN Convención sobre los Derechos del Niño

DDHH Derechos Humanos

DSI Doctrina de la Situación Irregular

DPI Doctrina de la Protección Integral

INAU Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay

INAME Instituto Nacional del Menor

INDDHH Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

MERAVI Mecanismo para la Recepción y Abordaje de Situaciones de Violencia
Institucional

MNP Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

NNA Niños, Niñas y Adolescentes

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

SIPIAV Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia

Presentación

Introducción

El presente documento representa el trabajo final de la monografía de grado para alcanzar el título de Licenciada en Trabajo Social de la Universidad de la República. Se propone analizar las doctrinas vigentes en el campo de la infancia y adolescencia en el Sistema de Protección 24 horas del Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU), procurando identificar prácticas, acciones y concepciones propias de la Doctrina de la Situación Irregular (DSI), así mismo se pretende poner en consideración las expresiones que asume la violencia institucional hacia los niños, niñas y adolescentes (NNA) en el sistema de protección, centrándose en el análisis del Centro de Breve Estadía (CBE) de Adolescentes Varones (Ex Tribal), internado de gestión directa del Instituto que oficia en el presente como puerta de entrada para adolescentes varones. La estrategia metodológica utilizada es de tipo cualitativa y exploratoria, utilizando múltiples fuentes secundarias de carácter bibliográfico e institucional, entre ellas los informes realizados por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), organismo de control y de colaboración dependiente de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) del Uruguay.

Presentación del objeto, objetivos y justificación de la investigación

La internación de NNA ante la pérdida o interrupción del cuidado en sus familias de origen ha sido históricamente la respuesta de las políticas de protección a la infancia (UNICEF, 2015, p. 7). Si bien existen múltiples acepciones para hacer mención al espacio físico donde residen los NNA vinculándose a lo que hoy se denomina el Sistema de Protección 24 horas de INAU, para el presente documento se utiliza la palabra “Internados” tomando el análisis de Goffman (2001) el cual los presenta como “Instituciones Totales”, así mismo la palabra encierro, para hacer referencia a la institucionalización de la infancia y adolescencia en dicho dispositivo. En la actualidad Uruguay mantiene un sistema de protección basado en internados, sin reparar en los daños y procesos de revictimización a lo que quedan expuestos los NNA ante dicha internación (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023, p. 28). Según la normativa internacional y nacional debería ser el último recurso y por el menor tiempo posible, siendo el Estado el responsable de salvaguardar los derechos humanos

(DDHH) de los NNA que estén bajo su tutela, hecho que ha sido puesto en cuestión en múltiples oportunidades, por organismos internacionales como nacionales, estando presente entre otros actores la INDDHH de nuestro país.

Si bien se plantea la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada en el año 1989, -con la consiguiente adecuación normativa en nuestro país a partir de la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) del año 2004-, como un quiebre fundamental promoviendo un enfoque integral de los derechos del niño, se indaga en el presente documento sobre lo encontrado en la bibliografía especializada como el “divorcio existente entre el discurso y la acción” (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023), identificando la continuidad de prácticas, acciones y concepciones en el sistema de protección que sostienen la vigencia de la DSI. Asimismo se entiende necesario analizar la realidad del sistema de protección de INAU a través de las expresiones que asume la violencia institucional para con los NNA.

Por tanto las preguntas que guían al presente documento son: ¿Cuál o cuáles son las doctrinas presentes en los internados del Sistema de Protección de INAU? ¿Cuál es la vigencia de la DSI? ¿Cómo se manifiesta la violencia institucional en dicho sistema? ¿De qué forma se expresan en el CBE para adolescentes varones (Ex Tribal)?

Objetivo general:

Analizar las expresiones actuales de la Doctrina de la Situación Irregular en el Sistema de Protección de INAU así como el ejercicio de violencia institucional, con foco en el Centro de breve estadía de adolescentes varones (Ex- Tribal).

Objetivos Específicos:

1- Realizar un recorrido histórico del Instituto, enfatizando sobre la mirada y el abordaje hacia la infancia y adolescencia en nuestro país considerando las Doctrinas de la Situación Irregular y Protección Integral.

2- Describir el Sistema de Protección 24 hs de INAU, particularmente el CBE de adolescentes varones (Ex Tribal).

3- Analizar las prácticas y sustentos en el CBE para adolescentes varones (Ex Tribal) a través del monitoreo del MNP-INDDHH e investigaciones recientes.

La temática seleccionada deviene principalmente de haber trabajado durante casi cuatro años como Educadora en el Sistema de Protección del INAU, en un internado que atiende NNA separados de sus familias por orden judicial para vivir bajo tutela del Estado. Dicha trayectoria laboral me ha permitido reflexionar sobre las prácticas institucionales, acciones y concepciones vigentes en relación a la infancia y adolescencia internada y sus familias. Más allá de ser las políticas públicas hacia la infancia y adolescencia uno de los principales espacios de inserción profesional del Trabajo Social, considero fundamental desde una perspectiva de DDHH, problematizar y visibilizar la responsabilidad del Estado para con un sector minoritario y “minorizado” de la infancia y adolescencia, quienes siendo titulares de todos los DDHH como todos los NNA, son invisibilizados y encerrados en internados, por la fragmentación, individualización e institucionalización de los conflictos sociales (García Méndez y Carranza, 1992; Uriarte, 1999).

Por último hacer mención que la elección del presente tema me representó un desafío a nivel personal, dada la acumulación teórica que había adquirido en mi trayectoria universitaria en el campo de la infancia y adolescencia, lo que lo adjudicó a la organización de la currícula de la licenciatura así como mi elección por un proyecto pre-profesional que apostó a trabajar con sujetos colectivos y organizaciones populares. No obstante ello, con el camino recorrido, considero que todo este proceso ha sido muy valioso y enriquecedor para mi formación como estudiante y futura Trabajadora Social para apostar a aportar desde el compromiso y desde un pensamiento crítico al campo de la infancia y adolescencia.

Estrategia metodológica

La estrategia metodológica utilizada es de tipo cualitativa y exploratoria. Si bien se realiza un análisis y descripción del Sistema de Protección 24 horas de INAU, se centra en la experiencia del CBE de adolescentes varones (Ex Tribal), puerta de entrada para adolescentes varones en Montevideo, utilizando como técnica de investigación la revisión de fuentes secundarias: a) Revisión bibliográfica b) Revisión de documentos institucionales de INAU, haciendo énfasis en lo que respecta al Sistema de Protección 24 hs del Instituto c) Revisión de documentos institucionales del MNP - INDDHH, utilizando informes y oficios elaborados

desde el año 2015 a partir del monitoreo al Sistema de Protección de 24 hs, analizando principalmente los efectuados al “Proyecto Tribal” hoy CBE de adolescentes varones.

Por otra parte, dada la inserción laboral en la institución de la cual el objeto de estudio es parte, se hace aún más necesario durante el proceso de elaboración del presente trabajo una reflexión metodológica constante:

La experiencia cultural y personal de quien investiga hace que se vea y se valore la realidad de determinado modo, con lo que se corre el riesgo de sesgar o limitar la posibilidad de profundizar en los espacios de esta, en los cuales se interviene investigando (Batthyány y Cabrera, 2011, p. 14).

El documento se organiza en tres capítulos. En el primer capítulo, se realiza un recorrido histórico del Instituto enfatizando sobre la mirada y el abordaje a la infancia comenzando con sus antecedentes en el siglo XIX, creación del Consejo del Niño, conformación del Instituto Nacional del Menor (INAME) y luego INAU dando cuenta en dicha historicidad de la implementación de la DSI y la Doctrina de la Protección Integral (DPI). En el segundo capítulo se hace una descripción y análisis del Sistema de Protección 24 horas de INAU, iniciando con el desarrollo del concepto de institución total, vinculándolo con el concepto de violencia institucional, la internación al Sistema de Protección, modalidades de atención, la caracterización de la población atendida y los motivos de internación. En el tercer capítulo centrándose en el CBE (Ex Tribal), se hace un análisis desde sus inicios a la luz de los informes del MNP -INDDHH, poniendo en diálogo dicha información con la DSI y DPI así como con las expresiones de violencia institucional resultantes. Se concluye con las reflexiones finales.

Palabras claves: Sistema de Protección 24 horas de INAU, Internados, Doctrina de la Situación Irregular, Doctrina de la Protección Integral, Violencia Institucional

Capítulo 1: Un poco de historia desde sus orígenes

En el país de "no me acuerdo"
Doy tres pasitos y me pierdo
Un pasito para allí, no recuerdo si lo di
Un pasito para allá, ay, qué miedo que me da
(Walsh, 1966)

A continuación se realiza un breve recorrido histórico del Instituto, comenzando por sus antecedentes en el siglo XIX, la creación del Consejo del Niño, del INAME y su pasaje al INAU, enfatizando sobre la mirada y el abordaje a la infancia en relación a los cambios normativos en la materia a nivel nacional e internacional, que fueron base para el desarrollo de la DSI y DPI. Recuperar la historia de la institución rectora en políticas públicas de infancia y adolescencia de nuestro país, es fundamental para comprender a partir de qué cimientos se conforma el presente, así como considerar la potencialidad de su superación.

Para dicho recorrido es clave el proceso de modernización de la nación durante fines del Siglo XIX en donde se dió “el pasaje de la barbarie a la civilización” (Barrán, 1994), en el cual la infancia transitó “de la indiferencia a la centralidad subordinada” (García Mendéz, 1994); por tanto de la invisibilidad pasó a su diferenciación y “apartheid”, convirtiéndose en un niño amado pero a la vez vigilado, desplegándose diferentes dispositivos de disciplinamiento para tal fin (Barrán, 1994).

Desde los orígenes, las leyes vinculadas a la infancia han presentado un “dilema crucial” (García Mendez, 1994), “atender simultáneamente el discurso de la asistencia y protección junto con las exigencias de orden y control social” (Leopold, 2002, p. 23). Dar cuenta de dicho dilema a lo largo de la historia institucional en relación a la infancia en situación de desprotección será crucial para el presente documento.

Previo a 1934

Nuestro país desde su proceso de construcción ha conocido alguna forma de protección hacia la infancia frente al abandono, siendo las instituciones religiosas un actor fundamental en el origen, disminuyendo su influencia y poderío al tornarse cada vez más presente el Estado. En el siglo XIX, en la primera etapa de la propuesta pública de atención a

la infancia, primó una concepción que se caracterizó por un “fuerte tono moralista-paternalista” y “caritativo”, resultando el encierro la estrategia fundamental, tanto para el abandono como para la infracción (Leopold, 2002).

En 1818, previo a la conformación del Estado Nación, por decisión del Cabildo fue fundada la primera casa cuna llamada “La Inclusa”, en procura de recibir y criar aquellos niños huérfanos o abandonados en las puertas de las casas de familias pudientes o en las iglesias¹. La dirección de la misma fue encomendada al cura vicario de Montevideo, Dámaso A. Larrañaga, fuerte promotor de esta iniciativa, siendo gestionada por señoras de la sociedad de beneficencia. La mortalidad de niños y niñas que se recibían era muy alta, dadas las condiciones en las que se encontraban. Cabe destacar que existían nodrizas que eran pagas y los alimentaban en la casa cuna o en sus propios hogares, muchas de ellas solicitando adoptar a aquellos niños que amamantaban (Portillo, 1989); algunas de ellas, eran las mismas madres de aquellos niños que abandonaban, que engañando los controles institucionales buscaban recuperarlos, siendo remuneradas por el Estado por dicha tarea (De Martino, 1995). Para ese entonces las propuestas de atención a la infancia se orientaron a “acciones de reparación social: alimentar, vestir, amparar, nombrar si fuese necesario” (Leopold, 2002, p. 36).

La mayor parte de los niños que ingresaban a la Inclusa lo hacían en el anonimato a través del torno². Según investigaciones que buscan resignificar el concepto de abandono, muchos de los niños depositados en el torno se encontraban acompañados con señales informativas, en relación por ejemplo a su fecha de nacimiento, si era o no bautizado, o señales afectivas, tales como medallitas, ropa de bebé y fotografías rotas a la mitad, cartas adjudicando motivos de dicha acción (muchos por falta de recursos económicos, falta de leche materna, enfermedades de los progenitores), señales muchas de ellas que se colocaban con la intención de un reencuentro (Osta Vazquez, 2016). Otros solo eran depositados como un estadio anterior a la posible muerte.

¹ Previo a 1818, los niños en dichas condiciones eran llevados al asilo en Buenos Aires o dejados en las puertas de las casas de las familias patricias de Montevideo. “La Inclusa” quedaba en los fondos del Hospital de Caridad, (hoy Hospital Maciel) y funcionó hasta el año 1875.

² La institución del torno existió entre 1848 y 1933, siendo una modalidad de entrega de influencia europea, que consistió en una especie de cuna giratoria donde se colocaba al bebé y siendo empujada, el niño o niña ingresaba al establecimiento de forma anónima. “Mi padre y mi madre me arrojan de sí. La piedad divina me recoge aquí” frase que ostentaba una lápida del torno y refleja al mismo como símbolo de la caridad divina (Portillo, 1989, p. 3).

Si bien se planteó a la pobreza como motivo principal de ingreso al torno, existía una población de niños abandonados en busca de “evitar el escándalo moral” (Leopold, 2002), hacemos referencia a sectores patricios de la sociedad que abandonaban a sus hijos ilegítimos, “frutos del pecado”³ (De Martino, 1995).

Desde fines del siglo XIX fue muy discutida la existencia de dicho dispositivo, quienes estaban a favor del torno, entendían que de esta forma se prevenía el abandono en condiciones deplorables (a riesgo de morir despedazados por perros cimarrones) así como el infanticidio (Portillo, 1989; Osta Vazquez, 2016). Quienes lo cuestionaban, siendo una figura de importancia el Dr. Morquio, expresaban con fundamentos médicos la necesidad de conocer las condiciones del embarazo así como las posibles enfermedades contagiosas (De Martino, 1995). A partir de 1911 el torno coexistió con la oficina de admisión a través de la cual se podía tomar contacto con el origen del niño, logrando a través de este nuevo dispositivo el control del abandono principalmente de los sectores pobres pero no exclusivamente, logrando por tanto "la investigación administrativa de la familia y de las condiciones que llevan al abandono de los niños" (De Martino, 1995, p. 32). El poderío médico fue de gran relevancia para dicho pasaje⁴ (Portillo, 1989; Osta Vazquez, 2016). Con respecto a este cambio, Iglesias y Erosa expresarán:

cuando se cerró el torno y se impuso la oficina de admisión y los padres tuvieron la posibilidad de exponer sus dificultades y el Estado de asumir sus responsabilidades a través del salario familiar, implantado a instancias del Dr. Morquio, la población de abandonados disminuyó sensiblemente (2000, p. 9).

Lo que permite cuestionar la responsabilidad exclusiva otorgada hacia las familias de los sectores populares frente al abandono y la importancia de un Estado presente para transformar dicha realidad.

³ En un contexto histórico social en el cual las instituciones defendían la monogamia, a través del código penal de la época se penó el adulterio, por sobre todo el cometido por la mujer y su “co-delincuente”, tornándose causal de divorcio y pérdida de la misma de los derechos de bienes gananciales (De Martino, 1995).

⁴ La oficina de admisión reemplazaría al torno, para el año 1925 sólo el 4% de los ingresos se realizaban por este último. La supresión del torno, se concretaría definitivamente para el año 1933 (Portillo, 1989).

Por otra parte, con respecto a la punición de los desvíos, en el año 1879 se creó la Escuela de Artes y Oficios en donde por decisión del juez, se colocó “aquellos niños y adolescentes que se transformaban en vagos en el más completo abandono, entretenidos en juegos perniciosos con molestia de los transeúntes” (Barrán citado en Leopold, 2002, p. 35). En primera instancia, siendo apresados por la policía, eran entregados a sus padres, si reincidían ingresaban a dicha escuela, convirtiéndose en una “cárcel para niños y adolescentes”, regida por una “dura disciplina militar” (Barrán, Caetano y Porzecanski, citados en Leopold, 2002, p. 35). Dicho centro se transformó en el año 1915 en la Escuela Industrial, siendo significativa la vinculación en sus orígenes de un ámbito correctivo con un dispositivo institucional de formación técnica (Leopold, 2002).

A través del Código Civil de 1869 y el Código Penal de 1889 en nuestro país, se trató a la infancia y adolescencia de forma “paradojal”, a partir de los doce años el menor de edad podía ser tratado como un adulto frente a la comisión de un delito, por otra parte se lo protegía en el seno familiar entendiéndolo incapaz hasta los 21 años de edad en la mayoría de los actos de su vida (Portillo, 1989). Por tanto se los incapacita en cuanto a la toma de decisiones, salvo cuando infringían la ley que debían de responsabilizarse por sus actos.

En 1911, se crea el Consejo de Protección de Menores, primer órgano administrativo especializado en la materia reflejo de la “preocupación por los menores "vagabundos", "mendigos", "rateros", "inmorales" y por las denuncias existentes sobre los establecimientos en funcionamiento” (De Martino, 1995, p. 42). Nucleando “la infancia en peligro” y “la infancia peligrosa”, se une por primera vez “la asistencia al abandono y la punición de los desvíos” (De Martino, 1995, p. 43), lo que es expresado a posteriori en la política de atención a la infancia de 1934 (Leopold, 2002). En 1915, junto con el Consejo Penitenciario, se conforma el Patronato de Menores y Delincuentes, lo que es visto como un retroceso (Leopold, 2002).

Doctrina de la Situación Irregular

Consejo del Niño

En el año 1934 en nuestro país, bajo el gobierno dictatorial de Gabriel Terra, en un contexto de crisis económica internacional post depresión de 1929, se apostó a una intervención centralizada del Estado, con una fuerte impregnación de la noción de progreso, en donde la infancia fue vista como el futuro de la nación y futura mano de obra productiva. Se dió lugar al “modelo de 1934”, expresión acuñada por Portillo (1989) que dió cuenta en dicho año de una nueva propuesta de atención a la infancia mediante la sanción del Código del Niño, el nuevo Código Penal y la creación del Consejo del Niño (Leopold, 2002), en el cual se organizaron modernamente bajo forma contractual los antiguos asilos para menores (De Martino, 1995).

La corporación médica y juristas destacados de la época, tuvieron gran influencia en la redacción del Código del Niño de 1934 (Leopold, 2002): “Familia, salud y escuela (fueron) las bases de las estrategias de disciplina social que él (consagró)” (Pedernera, 1997 citado en Uriarte, 1999, p. 35). A través del Código del Niño de 1934 se instaló influenciado ideológicamente por el Movimiento de los Reformadores la DSI, manteniendo su hegemonía en América Latina hasta comienzos de los 80. Si bien se planteó que el código abarcaría a todas las infancias y adolescencias, a partir de este marco jurídico se legitimó que el Estado focalice su intervención de manera discrecional hacia un sector minoritario de la infancia: “la minoridad”, vista como una categoría residual de la niñez (García Méndez, citado en Leopold, 2002), aquella que ante sus carencias y problemas asociados a la pobreza fue definida como “irregular”, en situación de “riesgo social”, en términos de “abandono moral y/o material e infracción” (Iglesias y Erosa, 2000). Dicha declaración de abandono moral conformó la columna vertebral de la DSI (Leopold, 2002), interviniendo el Estado para su prevención o su sanción (Uriarte, 1999).

Ahora bien, ¿Cómo y quién definió el abandono moral?. Según el art. 121 del Código del Niño de 1934 se entendió como abandono moral:

la incitación por los padres, tutores o guardadores, de la ejecución por parte del menor, de actos perjudiciales a su salud física o moral; la mendicidad o la vagancia

por parte del menor; su frecuentación a sitios inmorales o de juego de gente viciosa o de mal vivir. Estarán comprendidos en el mismo caso las mujeres menores de 18 años de edad y los hombres menores de 16 que vendan periódicos, revistas u objetos de cualquier clase en calles o lugares públicos, o ejerzan en esos sitios, cualquier oficio, y los que sean ocupados en oficios perjudiciales a la salud o a la moral (Uruguay, 1934).

La declaración de abandono moral se vuelve “una definición abierta, que no define su sentido y cerrada por el operador de turno” (Uriarte, 1999, p. 44), siendo su definición potestad discrecional del Juez de Menores, el cual actuando como “buen padre de familia” y “empresario de la moral”, establece como pauta su cultura moral y estilo de vida (Uriarte, 1999). De esta manera el abandono moral se presenta cargado de etnocentrismo y moralidad, presentando a la sociedad como un todo homogéneo social y culturalmente, seleccionando para su intervención a quienes se “desvían” de las pautas morales del “operador de turno”. Se termina seleccionando al decir de Uriarte (1999) “una de las tantas posibles versiones del abandono”, el vinculado a la pobreza, discriminando a aquellas prácticas que hacen a la cotidianeidad de la supervivencia de la pobreza extrema; serán “determinados cuadros sociales -vinculados a las desigualdades sociales inherentes a la formación socioeconómica capitalista- (los) colocados y comprendidos en términos morales” (Leopold, 2002, p. 57). El abandono moral se convirtió en una forma de violencia moral, no ofreciendo garantías a la libertad de las infancias y adolescencias englobadas en tal definición, se promovió prácticas de encierro restringiendo sus derechos (Uriarte, 1999).

Se estableció por tanto una distinción entre infancia y menores. Para la infancia, los ámbitos de socialización y disciplinamiento fueron la familia y la escuela, mientras que la minoridad excluida de dichos ámbitos por falta de acceso o expulsión, fue objeto de intervención del Estado. La minorización se volvió una condena social, se los “protegió”⁵ por ser niños en riesgo al mismo tiempo que se los controló de forma encubierta e individualizada a través del encierro preventivo, convirtiéndolo al niño o adolescente en un objeto de derecho, de tutela del Estado (Iglesias y Erosa, 2000). Durante el Consejo del Niño, el encierro se convirtió en la principal respuesta ante las llamadas situaciones irregulares (Iglesias y Erosa, 2000): vulnerando sus derechos a través del encierro, se buscó salvaguardar el orden social y

⁵ Entrecomillado propio

la integridad de los sectores incluidos en la sociedad, previniendo como Estado “la conversión de niños en peligro a niños peligrosos” (Donzelot, 1998).

En relación a la definición de niños en “riesgo social” cabría hacer la distinción entre el riesgo para sí y riesgo para un tercero, ya que está última lectura de la realidad llevaría a asociar riesgo con peligrosidad (Uriarte, 1999). Sobre esto dirán Iglesias y Erosa (2000) que nos encontramos ante una “peligrosidad sin delito”, protegiendo a la sociedad de los potenciales peligros, de las amenazas que los llamados menores podrían contener desde la lógica de la DSI. Para García Méndez (1994), la indistinción entre abandono e infracción fue la piedra angular de la DSI: no sólo se establece el abandono como una construcción tutelar, sino también se lo punitiviza, conformando al igual que la infracción, de la vertiente de la defensa social (Uriarte en Leopold, 2002). Defensores de la época expresaron "el abandono es la primera etapa del proceso, de la cual, por una pendiente casi fatal se cae en la vagancia, terminando con frecuencia en el delito" (Iglesias y Erosa, 2000, p. 8). Se establece así un vínculo de causalidad en donde el abandono conduce al delito así como el delito se convierte en un momento del abandono (García Méndez, 1994).

Tal definición de abandono generó sospechas hacia el menor y su familia -pobre-. Hacia quien en carne propia lo vivía, demonizándolo, volviéndose una “impronta personal” perteneciendo al “ser del sujeto” haciéndose referencia no al abandono o a la infracción sino al menor abandonado o menor infractor (Uriarte, 1999), generando un estereotipo y estigmatización de cierta niñez y adolescencia (Leopold, 2002). Con respecto a su familia, si bien la familia -nuclear- era considerada la “célula fundamental de la sociedad”, en el caso de la minoridad, la misma, fue intervenida indirectamente, juzgada, culpabilizada y colonizada a través del dispositivo tutelar tomando a Donzelot (1998), por su incumplimiento -según la moral dominante- de las funciones paternas social y moralmente esperables, debiendo de “rendir exámen de competencia todos los días” (Iglesias y Erosa, 2000, p. 13). El Estado se convirtió así en el responsable de “gerenciar a los hijos de los pobres” (Iglesias y Erosa, 2000). Serán aquellos los culpables de propagar las enfermedades de la época -infecciosas e ideológicas-, a quienes se tenía que salvar “salvar al pobre”, “salvar a la infancia pobre” -así salvar a la nación- a través del disciplinamiento y condena a su cultura a través de la razón (Barrán, citado en Leopold, 2002).

El control social mediante el encierro del “abandonado-infractor” conlleva la ilusión de resolver el conflicto social: “controlar un conflicto, a partir de definir un menor en situación irregular y aplicarle una medida de seguridad educativa y/o de vigilancia y protección supone una respuesta -una reacción- más no necesariamente una solución” (Uriarte, 1999, p. 40). García Méndez (1992) hará referencia a través de la individualización y fragmentación de los problemas sociales, al “secuestro” de los conflictos sociales. En relación a lo antes dicho Erosa e Iglesias reflexionarán “¿No estaremos ocultando el abandono al que sometimos a esas familias en una sociedad que produce marginación?” (2000, p. 15) centralizando la responsabilidad en el Estado.

Por último y no menor, además de la focalización hacia la minoridad, el Estado sólo responde a una parte de aquella infancia y adolescencia definida desde el “abandono material y moral e infracción”; los demás que se encuentran en su misma situación pero no son declarados como tal son invisibles a las instituciones (Iglesias y Erosa, 2000). Ante la selectividad de la selectividad, el Estado se vuelve omiso a la vulneración de los DDHH de las infancias y adolescencias y sus familias, del cual el propio Estado es parte.

Por tanto el Uruguay a partir del Código de 1934 y la implementación de la DSI, con una “impronta compasiva- represiva” (García Méndez, 1994; Morás, citado en Leopold, 2002) consolidó una cultura del encierro, que durante el siglo XX se endureció a mayor ausencia de las políticas sociales (García Méndez y Carranza, 1992; Uriarte, 1999).

Consejo del Niño en tiempos de Dictadura

Otro hecho significativo en la historia del Consejo del Niño, que poco se menciona y del cual tenemos un deber enorme por la falta de producción académica que aportaría a su visibilización, es la intervención de dicho organismo por la dictadura cívico-militar uruguaya. Al mismo tiempo que se generó una política de “egreso irracional” de los internados, estableciéndose que la familia debía hacerse responsable de sus NNA y jerarquizándose la adopción como respuesta (INAU, 2019), ingresaron adolescentes hombres y mujeres, militantes políticos a internados del Consejo del Niño como castigo, conformándose centros de detención y tortura a personas menores de edad por su militancia gremial o política partidaria, reconociéndose en particular los establecimientos Álvarez Cortéz y Colonia

Suárez (varones) y el Hogar Yaguarón (mujeres) (Sitios de Memoria Uruguay, S/D). Muchos de ellos, cumplida la mayoría de edad, fueron trasladados a los penales.⁶

Asimismo antes del retorno a la democracia queremos detenernos y hacer mención a una experiencia de internación en nuestro país entre los años 1969 a 1976, que la exploración bibliográfica para el presente trabajo permitió conocer. Estamos haciendo referencia a la Escuela Martirené en el Departamento de San José. Previo a su surgimiento, funcionaba allí un internado con una lógica carcelaria, en la que residían adolescentes como medida de protección y aquellos que habían infringido la ley penal, los llamados “menores moral y materialmente abandonados y delincuentes”. Según Pastore y Silva Balerio (2016), Martirene fue transformada en una experiencia educativa comunitaria por el impulso de Clausen y Mega, en el marco del Consejo del Niño, presidido en ese entonces por la Dra. Reta, del cual participaron dichos adolescentes y también niños, más de doscientos en total, todos varones. ¿Por qué detenernos en esta experiencia? ¿Cuál es su riqueza? Si bien no logra superar la lógica institucional de encierro como respuesta tanto para la protección como para la infracción, en dicha experiencia se apostó al protagonismo de los adolescentes y niños internados, promoviendo su autogestión, apostando a un sentido de pertenencia a un espacio colectivo y digno, proporcionando un sentido educativo al cotidiano, creando una identidad singular y colectiva (Pastore y Silva Balerio, 2016). Ante un mundo adulto que reconocía su potencial, su saber y creía en ellos “haciéndoles sitio”, un ensayo de lo que en el presente, post Convención, entendemos como el ejercicio del derecho a la participación, fundamental para la integralidad del ejercicio de sus derechos. En un contexto político a nivel nacional y regional de represión, de medidas prontas de seguridad, de dictadura y terrorismo de Estado, Martirené se presenta como una práctica humanizante, de resistencia (Pastore y Silva Balerio, 2016). La Escuela Martirené fue intervenida militarmente en el año 1976 -se destituyó a directores y educadores y censuró los espacios colectivos de los cuales eran partícipes los adolescentes y niños- retornándose a las viejas prácticas previas a 1969 (Pastore y Silva Balerio, 2016).

En el año 1985, con la reapertura democrática, Clausen llevó adelante una experiencia similar en el Hogar “Las Brujas” (Pastore y Silva Balerio).

⁶ La internación fue previa y durante la dictadura cívico -militar iniciada en 1973 en nuestro país. En el presente, ex presos políticos organizados, se encuentran solicitando que dichos centros de detención sean declarados Sitios de Memoria. En febrero de 2022, el ex Hogar Yaguarón se convirtió en el primer centro del Consejo del Niño en convertirse en Sitio de Memoria (Rombolli y Cianelli, 2022).

Instituto Nacional del Menor

Por su parte, en el año 1988 por la Ley 15.977, el Consejo del Niño cambió la denominación a INAME, transformándose en un organismo descentralizado lo que según García (2008) le confirió mayor autonomía. Según afirma Uriarte (2004) el INAME se estructuró sobre la base de la DSI. En la misma línea, tomando los aportes de García (2008) que describe las políticas institucionales del organismo, plantea que las mismas fueron de carácter residual/asistencial, -centrándose mayormente en un sector de la pobreza-, dando continuidad a la DSI a través de la focalización en la “minoridad”.

En los años 90, en el contexto latinoamericano se implementaron un conjunto de medidas y políticas económicas neoliberales que respondieron al llamado “Consenso de Washington” que implicaron austeridad fiscal, privatización y liberalización de los mercados, en donde hubo una retracción del Estado por la privatización y tercerización de bienes y servicios públicos que trajo como consecuencia el crecimiento de la desigualdad social -en el continente más desigual- y el crecimiento de la pobreza. (Pedrera y Pedrowicz, 2009; Leopold, 2014). “Cuanto menos edad se tiene, más posibilidades de ser pobre se alcanza” (Grau Pérez citado en Leopold, 2014, p. 107), haciendo referencia a la “infantilización de la pobreza”, así mismo continuará Leopold:

al mismo tiempo que niños y adolescentes constituyen desde el punto de vista social, económico y cultural el segmento más desfavorecido del país, se convierten en el blanco privilegiado de procesos de persecución, judicialización y criminalización⁷, reeditándose así, la histórica y sólida construcción social que identifica en los más jóvenes y pobres a los potenciales y efectivos infractores (2014, p. 108).

Paradójicamente en las Naciones Unidas se estaba discutiendo el borrador de lo que sería la CDN, finalmente aprobada el 20 de noviembre de 1989⁸, comprometiendo a todos

⁷ En octubre del año 2014 junto a las elecciones nacionales se realizó un plebiscito para reformar la Constitución de la República, que consistía en bajar la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años, no alcanzando los votos para su aprobación. No obstante ello, tomando los aportes de Morás, dicho debate continúa presente en nuestra sociedad, otorgándoles a los adolescentes mayormente pobres, la principal responsabilidad del malestar social en materia de “seguridad”.

⁸ Siendo EEUU en el presente, uno de los pocos países a nivel internacional que no ha ratificado la CDN; si ha ratificado dos protocolos facultativos de la convención, uno relativo a la participación de niños en los conflictos

los países que la ratificaron a garantizar, como principales responsables, el cumplimiento integral de los DDHH de la infancia y adolescencia.

Doctrina de la Protección Integral

Si bien en el año 1990, nuestro país ratifica la CDN por Ley 16.137 (Uruguay, 1990), se tarda catorce años para aprobar el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) a través de la Ley 17.823 (Uruguay, 2004), norma jurídica nacional, que tomando a la Convención como fundamento, reemplaza el Código del Niño de 1934. Dichos cambios normativos a nivel internacional como nacional, fundaron las bases para una nueva doctrina en materia de infancia y adolescencia, esto es la DPI (García Méndez, 1994). La CDN es un tratado internacional, que convierte en norma jurídica obligatoria los DDHH de aquellas personas entre cero y dieciocho años incompleto⁹, representando según Cillero:

el consenso de las diferentes culturas y sistemas jurídicos de la humanidad en aspectos tan esenciales como la relación del niño con la familia; los derechos y deberes de los padres y del Estado; y las políticas sociales dirigidas a la infancia (2011, p. 2).

Una de las características principales es su integralidad, abarcando todas las dimensiones de la vida y desarrollo del niño (Cillero, 2011), siendo los derechos interdependientes, debiendo satisfacerse en conjunto para una protección integral.

Se dirige al universo total de dicho sector etario, procurando superar la focalización en la protección y vigilancia de los menores definidos en situación irregular (García Méndez, 1994). De esta manera los niños ya no son tratados como objetos de protección y control de los padres o del Estado, objetos de compasión-represión, ni más vistos desde su incapacidad jurídica, desde sus necesidades o carencias, por ej. por lo que les falta para convertirse en un adulto o impide su desarrollo. Al respecto Cillero expresa:

armados y el otro relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía infantil.

⁹ Mientras que la CDN establece como niño a todo ser humano menor a dieciocho años de edad (Artículo 1 CDN), nuestro CNA hará la distinción entre niño, siendo todo ser humano hasta los trece años de edad y adolescente a aquellos mayores de trece y menores de dieciocho años de edad (Artículo 1 CNA). Para el presente documento se utiliza la forma de referenciar del CNA.

Ser niño no es ser "menos adulto", la niñez no es una etapa de preparación para la vida adulta. La infancia y la adolescencia son formas de ser persona y tienen igual valor que cualquier otra etapa de la vida. Tampoco la infancia es conceptualizada como una fase de la vida definida a partir de las ideas de dependencia o subordinación a los padres u otros adultos. La infancia es concebida como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía, personal, social y jurídica (2011, p. 4).

Por tanto, la CDN los considerará sujetos plenos de derechos, gozando de los derechos consagrados a todo ser humano, en igualdad de derechos, "portadora de demandas sociales" siendo sujetos de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, con derechos específicos vinculados a su condición de sujeto de derecho en desarrollo. Si bien no gozan de una autonomía plena, el ejercicio de sus derechos será progresivo (principio de autonomía progresiva) en virtud de la "evolución de sus facultades". Dicha autonomía progresiva también refiere a la responsabilidad, de acuerdo a su edad y evolución de sus facultades, frente a la comisión de actos ilícitos (Cillero, 2011, p. 6).

Se le reconoce a través de la CDN, el derecho a un cuidado y protección especial, entendiendo a la familia como "grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros y en particular de los niños (debiendo) de recibir (la familia) la protección y asistencia necesaria para poder asumir plenamente sus responsabilidades" (UNICEF, 1989, p. 9). Por su parte nuestro CNA hará referencia en el Artículo 12 al Derecho al disfrute de sus padres y familia, lo cual se desarrolla en el siguiente capítulo. Ya no es responsabilidad (y culpabilización si se aleja de la norma) excluyente de la familia la efectividad de los derechos de los NNA, estableciéndose la corresponsabilidad entre el Estado, la comunidad y la familia para su cumplimiento, planteando la necesidad de políticas públicas que respeten, promuevan y garanticen los derechos de los NNA y sus familias.

La superación de la niñez como objeto de protección-control por parte de la familia y Estado, se establece limitando el poder del Estado para con la familia y de la familia y el Estado para con la niñez. Esto es, la CDN establece derechos y deberes de las familias para con los NNA a cargo, el cual el Estado debe respetar no pudiendo arbitrariamente intervenir (principio de la no injerencia), considerándose la intervención tutelar del mismo como último recurso frente a la vulneración de derechos de los NNA. De esta manera los DDHH

consagrados en la Convención “orientan y limitan al Estado y sus órganos, le imponen deberes y le definen objetivos a realizar” (Cillero, 2011, p. 2). Los DDHH se vuelven una garantía para los NNA, obligando a los Estados Partes a adoptar:

todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional (Unicef, 1989, art.4).

Uno de los principios que guía a la Convención es el principio del interés superior del niño, para toda decisión que atañe a su vida se deberán privilegiar sus derechos, frente al interés del mundo adulto, sea familia, comunidad o Estado, superando así la discrecionalidad del juez “buen padre de familia” y el poder y dominio de los padres sobre los niños. Dicho principio se complementa con el derecho del niño a ser oído y que sus opiniones sean tenidas en cuenta (principio de autonomía progresiva).

Otro de los principios que nos importa hacer mención es el de no discriminación estableciendo el respeto al cumplimiento de los derechos de todo niño sin distinción “de la raza, el color, el sexo, idioma, religión, la opinión política (...), el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres, o de sus representantes legales” (Unicef, 1989, art.2). Con respecto a dicho principio y la previa conceptualización del abandono material establecido en la DSI en donde se vinculaba abandono con pobreza, Cillero expresará:

Una aplicación inequívoca de este principio en las diversas leyes sobre infancia y adolescencia dictadas en América Latina con expresa referencia a la CDN, ha sido prohibir la declaración de abandono de un niño en razón de la mera carencia de bienes materiales de sus padres, tutores o responsables legales (2011, p. 10).

Con respecto al principio de supervivencia y desarrollo, el derecho a la vida y vivir en condiciones óptimas, el mismo no solo hace referencia al derecho al nacer, sino a la dignidad de la vida, a través de condiciones que les permitan un desarrollo pleno a todos los

niños, debiendo para este fin los Estados brindar las máximas garantías posibles. Nuestro CNA hará referencia a los derechos esenciales de los NNA:

Todo niño y adolescente tiene derecho intrínseco a la vida, dignidad, libertad, identidad, integridad, imagen, salud, educación, recreación, descanso, cultura, participación, asociación, a los beneficios de la seguridad social y a ser tratado en igualdad de condiciones cualquiera sea su sexo, su religión, etnia o condición social (Uruguay, 2004, art. 9).

Por último se hace mención a la participación de la niñez y adolescencia en lo que respecta a cuestiones vinculadas a la infancia, partiendo desde su cotidianidad a políticas públicas en la materia así como también su participación en aspectos en relación a lo social en general. Su participación, promovida discursivamente “como una moda”, nos permite ampliar el concepto de ciudadanía, la que ha sido entendido por la posibilidad de elegir y ser elegido; asimismo promover una mejor Democracia en una sociedad “polifónica” donde los niños tal como mencionamos establece la Convención, tienen derecho a ser escuchados y que sus opiniones sean tenidas en cuenta. La participación de la infancia rompe con una mirada adultocéntrica y con la condición de infancia como objeto de control y protección, permitiendo nuevas posibilidades, entendiéndolos como “existencias enigmáticas que enriquecen y renuevan las experiencias” (Pedrera y Pedrowicz, 2009, p. 113). Se vuelve fundamental habilitar una real participación y que esta no sea manipulada por el mundo adulto de acuerdo a sus intereses, reflexionando desde la honestidad sobre el esfuerzo que conlleva, sobre la incomodidad y hasta el temor que puede generar una participación activa de la niñez y adolescencia (Pedrera y Pedrowicz, 2009).

Con respecto al CNA, Uriarte plantea:

El nuevo código no se despojó totalmente de la lógica de intervención de las leyes de la situación irregular. Sobrevuelan, aún dentro de las garantías que fija, la perspectiva de ver al niño desde su carencia, su peligrosidad latente y la casi exclusiva responsabilidad de las familias (Uruguay, 2004, p. 12).

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay

Desde la promulgación del CNA en el año 2004 el INAME pasó a denominarse INAU manteniendo su carácter de servicio descentralizado (Uruguay, 2004, art. 223).

Según el Art. 68 del CNA (Competencia del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay- INAU):

El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) es el órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia, y competente en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y, su vínculo familiar al que deberá proteger, promover y atender con todos los medios a su alcance (...)

Agregando:

Procurará que todos los niños y adolescentes tengan igualdad de oportunidades para acceder a los recursos sociales, a efectos de poder desarrollar sus potencialidades y de conformar personalidades autónomas capaces de integrarse socialmente en forma activa y responsable. Las acciones del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) deberán priorizar a los más desprotegidos y vulnerables. (Uruguay, 2004, art. 68)

Pedernera cuestiona la rectoría de INAU dispuesta en el artículo 68, dado que no menciona su rol rector en políticas de seguridad social, educación, salud, vivienda y municipalización, fallando la articulación con los organismos competentes (Comité de los Derechos del Niño, Uruguay, 2018). Expresa asimismo que en sus competencias, especifica las intervenciones hacia la infancia y adolescencia que participa de sus programas, particularmente en procesos de institucionalización (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023).

Sumado a esto si bien se plantea le compete al Estado el fortalecimiento de las familias de los NNA, de manera de poder ejercer el derecho a vivir en familia¹⁰ y comunidad

¹⁰ Según el Art. 12 del CNA (Derecho al disfrute de sus padres y familia).- La vida familiar es el ámbito adecuado para el mejor logro de la protección integral. Todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer

en un entorno de protección y cuidado, Pedernera plantea que el CNA pone mayor énfasis en los deberes de las familias¹¹ más que en los deberes del Estado, debilitándose -e invirtiendo- lo establecido por la Convención en relación a la corresponsabilidad, en donde el Estado debe ser el principal garante del cumplimiento integral de los derechos de los NNA (Comité de los Derechos del Niño, Uruguay, 2018). En el artículo 7 del CNA se establece en línea con lo planteado por Pedernera que “La efectividad y protección de los derechos de los niños y adolescentes es prioritariamente de los padres o tutores -en su caso-, sin perjuicio de la corresponsabilidad de la familia, la comunidad y el Estado” (Uruguay, 2004, art.7). Secundariamente establece en el mismo artículo la responsabilidad ineludible del Estado: “El Estado deberá actuar en las tareas de orientación y fijación de las políticas generales aplicables a las distintas áreas vinculadas a la niñez y adolescencia y a la familia, coordinando las actividades públicas y privadas (...)” (Uruguay, 2004, art.7). Por tanto nos preguntamos, ¿Cómo puede darse cumplimiento a los deberes de los padres o tutores sino se efectiviza el deber del Estado para con la infancia y adolescencia y sus familias?.

Con respecto a su población objetivo si bien dirá “todos los derechos para todos los niños” vale reflexionar sobre la priorización “a los más desprotegidos y vulnerables” (Uruguay, 2004, art. 68), debiendo de analizar si no es el retorno a la focalización en la minoridad o logra trascenderla a través de una mirada universal hacia la infancia y adolescencia vinculada a políticas de carácter universal y de políticas focalizadas en busca de la equidad social.

junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas. Sólo puede ser separado de su familia cuando, en su interés superior y en el curso de un debido proceso, las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva. En los casos en que sobrevengan circunstancias especiales que determinen la separación del núcleo familiar, se respetará su derecho a mantener vínculos afectivos y contacto directo con uno o ambos padres, salvo si es contrario a su interés superior. Si el niño o adolescente carece de familia, tiene derecho a crecer en el seno de otra familia o grupo de crianza, la que será seleccionada atendiendo a su bienestar. Sólo en defecto de esta alternativa, se considerará el ingreso a un establecimiento público o privado. Se procurará que su estancia en el mismo sea transitoria.

¹¹ En el CNA en un artículo ya derogado, las primeras medidas que se presentaban eran para los padres o responsables pudiendo el Juez imponerles a) Llamada de atención para corregir o evitar la amenaza o violación de los derechos de los hijos a su cuidado, y exigir el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden en la protección de los derechos afectados (Uruguay, 2004, art.119).

Capítulo 2- Sistema de Protección 24 hs de INAU

Internado como Institución Total

Para el análisis del Sistema de Protección 24 hs de INAU¹² y previo a su descripción, se toma el concepto de institución total de Goffman (2001), el cual es retomado por Martirena (2021) para analizar la realidad actual de dicho sistema en nuestro país, así como el concepto de violencia institucional utilizado por dicha autora e INAU a través del Mecanismo para la Recepción y Abordaje de Situaciones de Violencia Institucional (MERA VI). De esta manera se puede dar mayor densidad conceptual y analítica al tratamiento de las infancias y adolescencias que pierden o ven interrumpido el cuidado en familia para ingresar a los internados de la Institución.

Para conceptualizar a los internados se toma a Goffman (2001) el que presenta el concepto de “Instituciones Totales” definiendo las mismas como “un lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un período apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina, administrada formalmente” (Goffman, 2001, p. 13). En los internados de INAU, la situación compartida, deviene de la vulneración de los derechos de los NNA y de no contar con adultos referentes que puedan cuidar en un entorno familiar y comunitario, generando a través de la internación su aislamiento de la sociedad y “una identidad masificada pasando a ser un menor filiado al Estado” (Martirena, 2021, p. 47).

Con respecto a la rutina administrada formalmente en los internados, se plantea que “su accionar irreflexivo y acrítico, por efecto de la costumbre y el sentido común, puede transformarla en el mejor aliado de las intervenciones tutelares” (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023, p. 32). En el cotidiano de los internados se torna central los tiempos del funcionariado y los tiempos institucionales en contraposición a los tiempos y deseos de los internos, delimitándose de forma muchas veces inflexible los horarios, las actividades y el uso de los espacios, llevando al control masificado de los individuos y a la normalización del

¹² El Sistema de Protección 24 hs de INAU en contexto residencial presenta varios perfiles de proyectos, en el presente apartado en el que se analiza a los internados como instituciones totales, se excluyen los dispositivos especializados en la atención a personas en situación de discapacidad así como clínicas vinculadas a la atención en salud mental en régimen de 24 hs, que si bien presentan puntos en común con lo desarrollado, por su especificidad contienen particularidades que superan el objetivo de la monografía.

comportamiento colectivo. Goffman refiere que las instituciones totales: “En nuestra sociedad, son los internados donde se transforma a las personas; cada una es un experimento natural sobre lo que puede hacerse al yo” (2001, p. 25), promoviendo la “mutilación del yo”, en donde la homogeneidad es la que prima, en donde la identidad y sentir en nuestro caso de los NNA batalla para no ser anulada¹³ en cuanto a sus gustos, preferencias, deseos y en su vínculo con la comunidad; asimismo se promueve en el encierro una “mortificación del yo”, no necesariamente intencionada: “depresiones, degradaciones, humillaciones y profanaciones del yo” (Goffman, 2001, p. 27), lo cual luego se retomará en relación a la violencia institucional en este dispositivo.

En relación a la tipología que realiza el autor en relación a las instituciones totales, se comparte el análisis que plantea Martirena (2021) para entender a los centros del sistema de protección de INAU combinando los dos primeros grupos referidos por Goffman (2001). El primer grupo integrado por aquellas instituciones encargadas de cuidar personas que parecen inofensivas e incapaces, lo cual la autora lo vincula a la representación del infante en la sociedad moderna como incapaz jurídico en términos genéricos. Con respecto al segundo grupo planteado por Goffman (2001), conformado por instituciones que cuidan a aquellas personas incapaces de cuidarse a sí mismas y que constituyen una amenaza involuntaria para la sociedad, Martirena (2021) asocia la incapacidad a la dependencia de un otro para el cuidado de acuerdo al desarrollo evolutivo de los NNA y por otro lado en lo que respecta a la amenaza involuntaria, cuando estos crecen y se convierten en adolescentes, presentando al miedo y al peligro en relación a la construcción social moderna de las adolescencias (Martirena, 2021) y agregamos al continuum ya descrito entre abandono y delincuencia.

Asimismo, los NNA internados y los funcionarios, se representan con estereotipos hostiles así como se auto representan: “el personal tiende a sentirse superior y justo, los internos a sentirse inferiores, débiles, censurables y culpables” (Goffman, 2001, p. 21); Martirena aporta que “Con la misma lógica de las relaciones de coerción del sistema capitalista, estas masas encerradas quedan en un lugar de oprimidos, mientras quienes los vigilan y controlan- funcionarios y técnicos- en el lugar de opresores” (2021, p. 37). Una

¹³ La desposesión de la propiedad también promueve la mutilación del yo, dado que las personas “extienden sus sentimientos del yo a las cosas que le pertenecen” (Goffman, 2001, p. 31), llegando al centro con ninguna pertenencia o escasas pertenencias personales, debiendo de ser guardadas muchas veces bajo llave por riesgo a ser robadas. Por veces las nuevas pertenencias otorgadas por la institución son iguales que para otros internos (o donadas) integrándose así en la lógica homogeneizadora de los internados, “entregas comunes, de carácter impersonal, distribuidas uniformemente” (Goffman, 2001 p. 31).

expresión de lo antes dicho es la restricción de la información hacia los internos, siendo “característico mantenerlos en la ignorancia de las decisiones que se toman sobre su propio destino” (Goffman, 2001, p. 22), lo cual permite mantener cierta distancia reafirmando el dominio sobre los NNA.

Con respecto al personal, vale mencionar su numerosidad (no obstante ello insuficiente) que integran dichos dispositivos, organizándose en turnos y contraturnos, no existiendo un adulto referente con el cual pueda encontrarse diariamente el NNA, pudiendo convivir múltiples discursos por el mundo adulto sino hay un equipo que se reúna, discuta y consensúe líneas de trabajo y de cuidado. Vale destacar en este punto si bien desde la institución se hace una valoración general positiva del grado de formación de los trabajadores en el Sistema de Protección de 24 horas, el 51% de los trabajadores que cumplen el rol de educadores, -quienes tienen mayor contacto en el cotidiano con los NNA-, no alcanza el nivel educativo terciario (completa o incompleta): el 22% no superó la formación básica media mientras que el 29% presenta bachillerato completo o incompleto (INAU y UNICEF, 2021), cifras que resultan cuestionables (y mejorables) cuando se trabaja con población tan vulnerada en sus derechos.

Otro proceso a tener en cuenta en la internación es la estigmatización de los NNA. Ante esto Martirena expresa:

El estigma provocado por el pasaje y asistencia en una institución total produce una fragmentación social casi irremediable- independientemente del efecto de esa asistencia-: el individuo normal y el individuo anormal, es el resultado macrosocial de su praxis. La internación como forma de disciplinamiento propulsó la estigmatización, siendo ésta una forma de sanción social, que contrariamente al objeto político institucional de integrar, reformar, subsanar que formularon como cometido las instituciones totales modernas, profundizó la brecha y reforzó los problemas que conforman a la cuestión social. La sociedad moderna rechaza al desocializado pero también al resocializado por este tipo de mecanismos de asistencia (2021, p. 38).

El estigma de “ser del INAU” afecta el proceso de construcción de subjetividad de los NNA, cómo se perciben así mismos y cómo se relacionan con los demás, así como impacta en las construcciones que circulan en el propio sistema desde el mundo adulto planteándose

“el carácter difícil y problemático de esta población, la referencia a falta de límites y comportamientos disruptivos, el uso frecuente de la sanción” así como por fuera del mismo por ejemplo en instituciones educativas y de salud¹⁴ (INDDHH, 2015b, p. 11).

Estar vinculado al sistema de protección de INAU, resultaría ser tanto dentro como fuera de la institución, un indicador de peligrosidad, una “peligrosidad sin delito” (Iglesias y Erosa, 2000), expresándose a través del continuum abandono-delincuencia la vigencia de la DSI:

Parece que el encierro en instituciones no solo busca la protección, sino estar cerca para prevenir la irrupción de la conducta antisocial. La acción no responde a una racionalidad educativa de promoción cultural, sino preventiva, para alejar al niño del delito. El resultado no podría ser otro: en lugar de evitarlo, producen las condiciones para que suceda. Al etiquetarlo en una posición de potencial delincuente, se termina promoviendo una autopercepción que refuerza su lugar social como abandonado y transgresor (Silva Balerio y Domínguez Collette, 2017, p. 37).

Si analizamos a los internados desde el enfoque de políticas públicas, para poder superar la totalidad que implica que “todos los aspectos de la vida se desarrollan en el mismo lugar y bajo la misma autoridad” (Goffman, 2001, p. 19), se hace necesario la mejora de la interinstitucionalidad en lo que respecta a políticas públicas de infancia y adolescencia (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023), lo cual ya fue mencionado en relación a la dificultad que presenta INAU para dar cuenta de su rectoría en la materia ¹⁵.

Continuando con Goffman, en lo que respecta a la idea de totalidad que engloba el concepto de “Institución Total” y que luego se retoma en el documento al centrarse en el CBE (Ex Tribal), el autor plantea: “La tendencia absorbente o totalizadora está simbolizada por los obstáculos que se oponen a la interacción social con el exterior y al éxodo de los miembros”

¹⁴ En el área de salud, dificultándose particularmente el acceso y continuidad en la atención en salud mental, generando resistencias a su abordaje frente a la complejidad de las situaciones; con respecto al área educativa se plantea la dificultad de acceder a cupos en centros educativos y principalmente la adecuación a las características y necesidades de los NNA (INDDHH, 2015b).

¹⁵En un informe del MNP del año 2015 se planteaba la tensión en relación a las competencias y obligaciones en la atención en salud de los NNA institucionalizados: desde el SNIS consideraban que la atención de los NNA internados era competencia de INAU, mientras que está de acuerdo a la reforma sanitaria entendía que el SNIS debía dar respuesta a la demanda de atención (INDDHH, 2015b).

(2001, p. 18), despojando (o deteriorándose) en el internado los roles erigidos por fuera del mismo (rol de hijo, hermano, nieto, sobrino, amigo, vecino). Asimismo dicha totalización suele adquirir forma material lo cual luego se ejemplificará en relación al CBE de adolescentes varones “Ex Tribal”. En contraparte, el vínculo de los NNA internados con sus familias u otros adultos referentes mediante visitas en el centro y “licencias” en contexto comunitario, permite traspasar las barreras de la institución, aminorar el aislamiento social y promover instancias de participación social en la comunidad, superando así las tendencias absorbentes de la institución total (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023).

Institución Total y Violencia Institucional

Martirena (2021) da cuenta de la paradoja de la modernidad ante un aparato estatal que se presenta como actor protagónico para el cumplimiento de los DDHH de los NNA, siendo su competencia protegerlos, al mismo tiempo es quien mayormente vulnera sus derechos. Plantea como cuesta el reconocimiento de la violencia ejercida por parte del Estado y su abordaje a nivel de política pública, presentándose en el discurso político institucional y hasta en el académico como “malos tratos” “desprotección de las instituciones de protección” “formas tutelares de atención” considerando la autora que “la Tortura y los Tratos o Penas Cruelles, Degradantes y/o Humillantes ejercidas por el Estado o cualquier otro tipo de vulneración a los derechos fundamentales, tiene un nombre contruido (...): violencia institucional” (Martirena, 2021, p. 7). Dicha violencia ejercida por el Estado, actuará como soporte para explicar las dinámicas y lógicas que predominan en las instituciones totales (Martirena, 2021).

Los dispositivos que tienen por origen y como modelo a la estructura del Orfanato y que han sido usados históricamente para la internación/protección de NNA, son un campo sensible para el despliegue de la violencia ejercida por el Estado o violencia institucional, en tanto su fin es la normalización, vigilancia y disciplinamiento mediante el encierro, identificándose el castigo y la tortura como una de las prácticas constatada y sostenida de trato y tratamiento frente a los sujetos (Martirena, 2021, p. 65).

Si bien no vamos a lograr profundizar en esta categoría lo que superaría la extensión del presente documento, consideramos necesario su abordaje para comprender la realidad del

Sistema de Protección 24 hs de INAU, considerando que “La violencia institucional es una práctica que paradójicamente también se despliega en las instituciones de protección” (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023, p. 163) aquellas instituciones que deberían cuidar y reparar vidas ya dañadas, siendo dicha violencia “por acción o omisión (...) consustancial al dispositivo de encierro” (Lewkowicz citado en Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023, p. 163). Ante lo dicho, Rodríguez considerará que “A estos niños no se los soporta, (...) en ocasiones lejos de impedirse, se ha puesto en marcha una venganza” (2016; p. 144).

En el año 2018, se conformó en INAU el MERAVI¹⁶, dependiente del directorio del Instituto, como parte del eje Vida Libre de Violencia, (líneas estratégicas 2015-2020), siendo promovida su creación por el MNP del INDDHH. Para la conformación¹⁷ de dicho mecanismo se realizó por parte de la institución una consultoría a UNICEF en el año 2016 realizada por Vitale Parra, la cual se utiliza como insumo y pone en diálogo con lo finalmente constituido por INAU¹⁸.

Según MERAVI se define como violencia institucional el:

Uso arbitrario de la fuerza y el poder por funcionarios de instituciones públicas o privadas. Pueden ser acciones u omisiones que discriminen, dilaten y obstaculicen el goce y el ejercicio de los derechos de una persona en cualquier ámbito institucional (Recomendación general N°31 del Comité CEDAW y Observaciones N°18 del Comité de los Derechos del niño adoptadas conjuntamente, citado en INAU, 2019).

Cuando nos referimos a las situaciones que pueden configurar violencia institucional en los niños, niñas y adolescentes que se encuentran atendidos en proyectos de protección, las definimos como prácticas estructurales de violación de derechos,

¹⁶ Los Cometidos Generales de MERAVI son: “Aportar en la protección y promoción del pleno ejercicio de los DDHH de los NNA atendidos en el sistema de protección, contribuyendo a la prevención y detección precoz de aquellas situaciones que configuren violencia institucional; observando con especial énfasis la restitución de los derechos vulnerados.” (INAU, 2019, p. 5)

¹⁷ MERAVI está constituido por un profesional del área legal, una del área psicológica y uno del área social (INAU, 2019)

¹⁸ El Comité de los Derechos del Niño (CRC) en su Observación general N° 20 sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia insta a los Estados de asegurarse que “los niños internados reciban protección adecuada, lo que incluye el acceso a mecanismos de denuncia confidenciales” (ONU, 2016, p. 15).

desarrolladas por acción u omisión por funcionarios/as pertenecientes al sistema de protección a la niñez y adolescentes, tanto en contextos de residencia permanente como de permanencia transitoria (Vitale Parra, citada en INAU, 2019).

En dicho documento base de MERAVI se hace una categorización de los diferentes tipos de violencia: a) Violencia física, b) Violencia por prejuicio hacia la orientación sexual, identidad de género o expresión de género, c) Violencia sexual, d) Violencia por discapacidad física o intelectual, e) Violencia psicológica, f) Violencia por privación o inadecuada atención en salud, g) Violencia por condiciones de alojamiento, h) Violencia por condiciones alimentarias o de nutrición, i) Violencia por privación o inadecuada atención a cualquier otro derecho, j) Violencia por negligencias, aplazamientos administrativos o falta de respuestas acordadas por parte de la institución (INAU, 2019).

En la consultoría Vitale Parra en relación a esta categorización, hará una distinción entre aquellas violencias ejercidas sobre los sujetos (las cinco primeras mencionadas) y aquellas que devienen de un conjunto de prácticas que describen la vulneración de derechos a través de la privación o postergación de necesidades de las personas en tanto sujetos de derechos (las restantes) (2016, p. 16). El segundo grupo lleva a interrogarnos sobre quien resulta ser el actor responsable de dichas violencias, es decir si es resultado de la acción o omisión de un funcionario particular o de la propia institución o instituciones, lo cual conllevará a respuestas institucionales disímiles.

Vale hacer mención en este punto a Pinheiro (2010) en el Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas donde además de expresar la prohibición del uso de cualquier forma de violencia en los sistemas de protección, recomienda: asegurar la calidad del personal, que sean calificados y aptos, políticas de capacitación y número de personal suficiente con reconocimiento de su status profesional y salarios adecuados. Lo cual manifiesta la importancia de la profesionalización de la tarea en el sistema de protección, tanto los educadores como el llamado “equipo técnico”.

Uno de los indicadores de violencia institucional que hace referencia Vitale Parra (2016) , el cual luego se retoma para hacer referencia a el CBE (Ex Tribal), y que la consultora considera necesario que INAU lo incorpore como tal, es el tiempo¹⁹.

En INAU, el tiempo como espera está presente de forma permanente, quizás donde se ve de forma más descarnada es en los propios niños/as y adolescentes, esperan que haya un lugar, esperan ser atendidos, ser trasladados, ser alojados, ser adoptados, ser visitados, ser escuchados, esperan poder irse, esperan no tener que volver (Vitale Parra, 2016, p. 17).

Sumado a lo antes dicho otro elemento que ya mencionamos en la conceptualización de las instituciones totales y que Vitale Parra presenta como una expresión poco identificada de la violencia institucional es el trato poco individualizado, no dando espacio a las necesidades personales de cada NNA desde su singularidad “aún cuando se respetan todos los derechos básicos del niño, niña o adolescente” (2016, p. 18). Asimismo una vez que se ha detectado la violencia institucional, la falta de dichos recursos individualizados la termina perpetuando:

La uniformización de las respuestas para la reparación de los daños y los escasos márgenes institucionales para pensar dispositivos acordes a la situación particular de cada niño, niña o adolescente, reproduce la violencia institucional en el propio intento por repararla (Vitale Parra, 2016, p. 18).

Uno de los cuestionamientos a MERAVI, es la falta de información pública para dar cuenta de lo abordado por el mecanismo en relación a denuncias de violencia institucional, lo que termina invisibilizando dicha problemática así como corriendo el riesgo de promover la impunidad. En relación a lo antes dicho, Silva Balerio plantea “Contrasta la actitud de transparencia de información disponible sobre la violencia ejercida en ámbitos familiares con la opacidad de información sobre la violencia institucional” (2022, p. 17), haciendo referencia a la publicación anual de los informes del Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV).

¹⁹ En relación al tiempo, Vitale Parra hace énfasis en poder manejar los tiempos administrativos frente a la incertidumbre para aquellos NNA que sufren maltrato institucional y esperan una respuesta. Asimismo el desafío se presenta en la atención a situaciones concretas de violencia institucional y trabajar en paralelo en pos de erradicar problemas estructurales, resultando la prevención fundamental para ello (2016).

Por último, considerando necesario complejizar la definición de violencia institucional presentada por MERAVI, se trae la conceptualización que utiliza Martirena que establece como violencia institucional:

cualquier legislación, programa, procedimiento o actuación por acción u omisión procedente de los poderes públicos, o bien, derivada de la actuación individual del profesional o funcionario, que comporte abuso, negligencia, perjuicio de la salud, la seguridad, el estado emocional, el bienestar físico, la correcta maduración, o que vulnere los derechos básicos de las personas, y comprendiendo todas las modalidades de maltrato que se pueden derivar de la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en centros de protección o internamiento (Fundación Raíces, citado en Martirena, 2021, p. 123).

Martirena (2021) si bien hace referencia al accionar (omisión) individual de un funcionario particular, supera dicha mirada considerando que una práctica concreta de violencia institucional por parte de un funcionario es respaldada y producto de la acumulación de violencia institucional sostenida por normas, políticas públicas, procedimientos, formas de gestión: por ejemplo normativa que fundamenta los dispositivos de encierro sin eliminarlos a pesar de conocer sus efectos, políticas públicas y los (no) recursos invertidos para la revinculación familiar u otra alternativa familiar, separación de los hermanos, tiempos de institucionalización extensos, (insuficiencia de) recursos humanos y materiales en los internados, etc.

Ya habiendo definido el concepto de violencia institucional, se retoma en el capítulo 3 y reflexiones finales sobre la realidad del CBE (Ex Tribal).

Internación en el Sistema de Protección 24 hs de INAU

Cuando se valora que ante la vulneración de los derechos de los NNA no es posible la permanencia de los mismos al cuidado de su familia de origen u otros adultos referentes a

cargo, el Poder Judicial así como INAU como organismo rector en pos del interés superior del niño, pueden resolver el ingreso temporal al Sistema de Protección 24 hs de de INAU.²⁰

Previo a la resolución de dicha medida se deben haber realizado por parte del Estado “todos los esfuerzos posibles por apoyar y asistir a la familia en el adecuado cuidado, protección y crianza del niño” (principio de excepcionalidad) (CIDH, 2013, p. 77). Estableciéndose que la pobreza no puede ser un motivo por el cual separar de su familia de origen e internar a los NNA. Asimismo los equipos técnicos deben dar cuenta de la no existencia de redes familiares o comunitarias que puedan cuidar, respetando en caso de internación el vínculo del NNA con su familia de origen, salvo interés superior del niño. En caso de internación de grupo de hermanos, se debe promover el ingreso al mismo centro (CIDH, 2013) , lo cual va depender en la realidad de las edades, género y cupos disponibles. Otro elemento a tener presente planteado por las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños en su artículo N° 11 es en caso de internación de un NNA “mantenerlo lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual, a fin de facilitar el contacto con su familia y la posible reintegración en ella y de minimizar el trastorno ocasionado a su vida educativa, cultural y social” (2009, p. 4).

Por tanto la internación debe ser el último recurso²¹ a disponer por parte del Estado, así como establecerse como una medida transitoria (principio de transitoriedad) (CIDH, 2013), considerando los efectos²² que genera la internación para los NNA. En dicho proceso los NNA deben ser oídos, su opinión tomada en cuenta e informados con respecto a las decisiones que se van tomando (Uruguay, 2004, art. 8 Y 68). Desde el INDDHH se ha constatado en diálogo con los NNA internados que los mismos desconocen a sus defensores y jueces, asimismo desde el Poder Judicial se plantea la falta de condiciones para que los NNA sean oídos en el proceso judicial dada la sobrecarga de trabajo de los defensores así como la

²⁰ Según el Estudio de población y de capacidad de respuesta del Sistema de Protección 24 horas INAU para el 75 % de la población atendida la medida de internación fue una resolución judicial, aumentando a 80% en los centros de breve estadía (INAU y UNICEF, 2021).

²¹ A nivel regional, Uruguay ha sido uno de los países que ha presentado mayores tasas de internación como medida de protección en la infancia y adolescencia. En 2013, nuestro país registraba 409/100.000 en comparación a Brasil 62/100.000, Argentina 121/100.000 y Chile 221/100.000 (López y Palummo, 2013).

²² Existe consenso científico sobre el impacto en el desarrollo de los niños institucionalizados, así como el mayor riesgo de los mismos de sufrir violencia durante la internación. En niños de corta edad, por cada tres meses de internación se pierde un mes de desarrollo (López y Palummo, 2013).

infraestructura inadecuada en la sede para llevar a cabo las entrevistas con los NNA (INAU y UNICEF, 2021).

Asimismo las decisiones relativas a la internación de los niños deben ser revisadas periódicamente, valorando si sigue siendo adecuada y necesaria, asegurando de esta manera su carácter de excepcionalidad y temporalidad (Unicef, 1989, art. 25; ONU, 2009). Ante esto, Pérez Manrique afirma “no hay depósitos de niños, (...) una institución no es un depósito para el niño, sino que el niño debe estar allí por el menor tiempo posible y siempre tiene que buscarse una salida alternativa para su inserción en un grupo familiar satisfactorio” (2015, p. 40).

Con respecto a la población objetivo del sistema de protección, Palummo plantea la presencia de criterios de selectividad discriminatorios frente a la aplicación del Artículo 117 del CNA²³ “no llegan a los juzgados todos los NNA vulnerados en sus derechos o que vulneran derechos de terceros. Se interviene judicialmente sobre un sector de ese universo” (2009, p. 153). Considerando que dicha selectividad se da al inicio por la discrecionalidad que la normativa legal deja al operador para dar contenido a las categorías, “la discrecionalidad que dan los conceptos indeterminados de amenaza o vulneración de derechos deja abierta la posibilidad de intervenciones de viejo cuño tutelar” (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023, p. 16). Frente a esta valoración Palummo (2009), no busca promover ni universalizar la instancia judicial para la efectivización de la restitución de derechos, sino cuestionar su selectividad .

Modalidades del Sistema de Protección de INAU

Dentro del Sistema de Protección 24 hs de INAU se presentan dos grandes modalidades:

Por un lado, cuidado en “contexto” residencial en donde los NNA viven 24 hs bajo tutela del Estado, dividiéndose en: a) Cuidado residencial especializado, se encuentran centros especializados en la atención a personas en situación de discapacidad, clínicas en

²³ Artículo 117 Código de la Niñez y la Adolescencia (Principio general).- Siempre que los derechos de las niñas, niños y adolescentes sean amenazados o vulnerados, se aplicarán las medidas que dispone este título.

salud mental, etc. b) Cuidado residencial especial, se encuentran los Centro de atención integral 24 hs, CAFF, residencias para adolescentes madres y los CBE.

Los CBE, se encuentran solo en el departamento de Montevideo, dividiéndose por rango etario y sexo, -salvo en primera infancia donde ingresan directamente a los centros de atención integral 24 hs- ²⁴: “Casa del Sol” albergando niños y niñas de 5 a 12 años, mientras que para adolescentes se encuentra el CBE de adolescentes mujeres “Magnolia”y el CBE de adolescentes varones “Ex Tribal”.

Por otro lado, cuidado en “contexto” familiar en donde los NNA viven en un entorno familiar pudiendo ser: a) Familia de origen con seguimiento del Sistema de Protección b) Acogimiento familiar con seguimiento del Sistema de Protección o servicios de INAU en territorio (CAIF, CAPI, Club de Niños, Centro Juvenil, Centro de Referencia Local, etc). El acogimiento familiar se presenta como una modalidad alternativa de cuidado familiar transitoria, mientras se trabaja con la familia de origen un posible reintegro o en caso que ello no sea posible mientras se definen proyectos personales estables para los NNA, priorizando el derecho a vivir en familia y comunidad. Reconociendo la diversidad de arreglos familiares y según criterio de priorización considerando el interés superior del niño y lo establecido por las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de cuidado de los niños, es posible el acogimiento a través de: a) Familia de Tiempo Parcial, apoyan a las familias de origen a través del cuidado de los NNA mediante una determinada cantidad de horas diarias. Dicho dispositivo se presenta como puntual y preventivo para evitar la separación de la familia de origen, buscando fortalecer sus capacidades de cuidado. b) Familia Extensa, existiendo un vínculo previo de parentesco por consanguinidad (abuelos, tíos, hermanos, primos, etc.). c) Familia Ampliada, donde si bien no hay un vínculo de parentesco, existe un vínculo por afinidad y proximidad (madrinas, vecinos, referentes educativos, etc.). d) Familia Amiga (Familia Ajena), donde no hay un vínculo de consanguinidad, ni por afinidad o vínculo previo permaneciendo en dicho ámbito familiar mientras se consolidan las estrategias de abordaje y proyecto definitivo (INAU, 2020).

²⁴ Según las Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños “el acogimiento alternativo de los niños de corta edad, especialmente los de menos de 3 años, debería ejercerse en un ámbito familiar. Pueden admitirse excepciones a este principio para evitar la separación de los hermanos y en los casos en que el acogimiento tenga carácter de urgencia o sea por un tiempo prefijado y muy limitado, al finalizar el cual esté prevista la reintegración en la familia u otra solución apropiada de acogimiento a largo plazo” (2009, p. 5).

Por último, se puede hacer mención a una tercera modalidad de atención, para aquellos adolescentes que se encuentran en proceso de autonomía y residen en alternativas habitacionales en contexto comunitario, siendo acompañadas por un equipo técnico del sistema de protección de INAU sean equipos oficiales o en convenio con la institución.

Caracterización de la población atendida en el Sistema de Protección 24 horas de INAU

Para el siguiente apartado se toma como fuente principal el Estudio de población y de capacidad de respuesta del Sistema de Protección 24 horas de INAU, (INAU y UNICEF, 2021). El estudio relevó 4.665 NNA atendidas en el Sistema de Protección 24 hs de INAU, siendo paritaria la distribución por género siendo el 50,6% varones y 49,2% mujeres, el 0,2% se identificó como personas trans. Con respecto a la edad²⁵, los adolescentes de 13 a 17 años representan el grupo predominante conformando el 39 % del total de la población, le sigue el grupo de 6 a 12 años siendo el 29% del total y por último el grupo de 0 a 5 años constituyendo el 14% de la población total; en lo que respecta al género, en los adolescentes resulta mayor la cantidad de mujeres que de varones, a la inversa de lo que sucede en la infancia donde levemente los varones son mayoría.

Por otra parte, el 47% de la población atendida se encuentra en centros de gestión directa en comparación al 53% que residen en centros gestionados por OSC en convenio con INAU. Asimismo el 52% de la población total atendida se encuentra en centros ubicados en Montevideo.

Con respecto a las modalidades de atención, las cifras dan cuenta que la internación continúa siendo la principal respuesta por parte del Estado para aquellos niños que han perdido temporal o definitivamente el cuidado familiar e ingresan al sistema de protección (INAU y UNICEF, 2021). El 63% de la población atendida en el sistema de protección 24 hs de INAU se encuentra en contexto residencial, en comparación al 37% restante en contexto familiar, variando la incidencia de cada una de ellas según el perfil de proyecto: tanto en

²⁵ Según el Estudio de población y de capacidad de respuesta del Sistema de Protección 24 horas INA, el 17 % del total de la población atendida es mayor de 18 años, encontrándose el 11, 5% de ese total en situación de discapacidad. Este porcentaje resulta significativo si lo analizamos en términos de competencia de cada institución y del presupuesto necesario.

clínicas como en centros que atienden personas en situación de discapacidad todos o mayor parte se encuentran en contexto residencial, dicha cifra disminuye en centros no especializados, invirtiéndose dicha ecuación en los Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar (CAFF) donde el 55% se encuentra en contexto familiar (INAU y UNICEF, 2021). Asimismo dicha distribución varía según la edad, en los menores de 6 años el 53 % se encuentra en contexto familiar²⁶, disminuyendo dicha modalidad a medida que aumenta la edad, es decir el 31% de los adolescentes se encuentran en contexto familiar mientras que el 69% de los mismos se encuentran internados. Por otra parte, el 2% del total de la población atendida, que corresponde a jóvenes de 18 a 20 años, se encuentran en procesos de autonomía.

Si profundizamos en lo que respecta a la población atendida en contexto familiar, la mayoría de los NNA se encuentran con su familia de origen, siendo el 21% del total de la población. Mientras que el 6% se encuentra en contexto familiar con familia ajena, el 5% con familia extensa y el 1% de la población total atendida con familia ampliada.

Con respecto al tiempo de permanencia promedio en el internado, este varía según la edad. En los menores de 2 años es de 6 meses en promedio, aumentando de forma progresiva hasta los 8 años de edad; en el grupo de 9 a 17 años se ubica en promedio por encima de los 30 meses. En el caso de los adolescentes de 12 a 17 años, en alrededor del 50% de los mismos el tiempo de internación superó los 12 meses.

Por otra parte, con respecto al lugar de procedencia, más de 8 de cada 10 NNA se encuentran internados en el mismo departamento que residían previo a su ingreso, coincidiendo con el departamento donde reside su familia de origen u otros adultos referentes. Si bien el estudio plantea lo antes dicho como un elemento positivo para evitar mayor desarraigo de los NNA, no se valora la proximidad de los internados en relación al barrio donde vivían con sus familias. La falta de proximidad plantea una limitación en el cotidiano del internado para poder sostener la concurrencia a los mismos centros educativos,

²⁶ Dicho porcentaje si bien levemente mayoritario, resulta preocupante, tomando en consideración las orientaciones de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños que establecen que “el acogimiento alternativo de los niños de corta edad, especialmente los de menos de 3 años, debería ejercerse en un ámbito familiar. Pueden admitirse excepciones a este principio para evitar la separación de los hermanos y en los casos en que el acogimiento tenga carácter de urgencia o sea por un tiempo prefijado y muy limitado, al finalizar el cual esté prevista la reintegración en la familia u otra solución apropiada de acogimiento a largo plazo” (2009, p. 5).

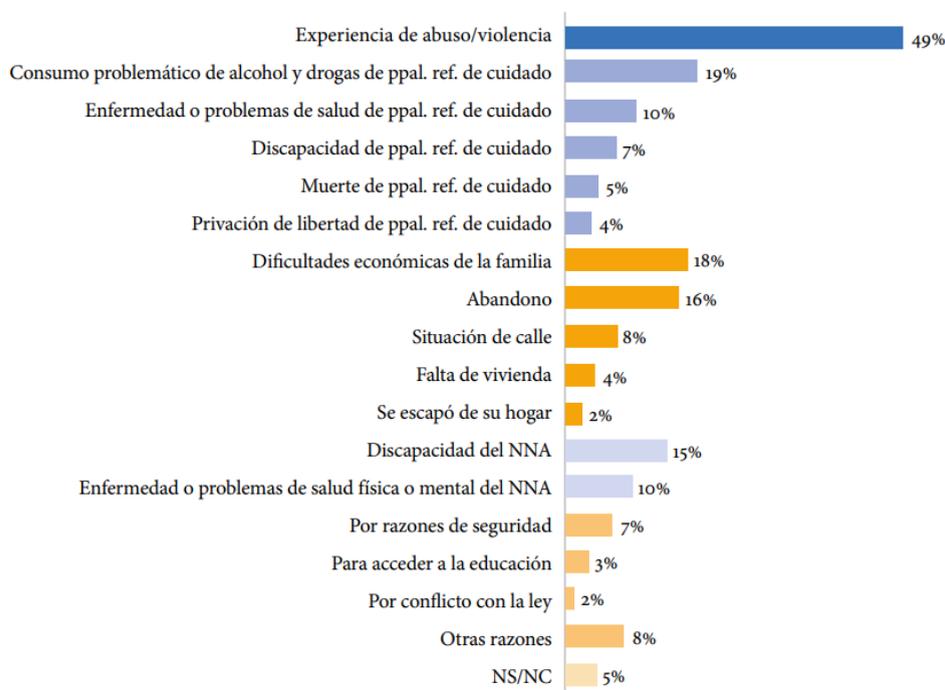
centros de salud, clubes barriales, centros culturales, etc así como mantener vínculos positivos que presentaban los NNA en la comunidad.

Por último, sólo el 9% de los NNA que se encuentran en el Sistema de Protección presentan condición de adoptabilidad, siendo mayor en quienes residen en los centros no especializados y los niños y niñas de 0 a 12 años. En seis de cada diez NNA, el motivo principal por el cual no se establece la condición de adoptabilidad es por considerar la posibilidad de reintegro familiar (INAU y UNICEF, 2021).

Motivos de internación en el Sistema de Protección 24 hs de INAU

A continuación se presentan los motivos de internación de NNA, según el Estudio de población y de capacidad de respuesta del Sistema de Protección 24 horas INAU (INAU y UNICEF, 2021).

Gráfico 1. Motivos de internación de NNA en el Sistema de Protección 24 hs de INAU



Fuente: Estudio de población y de capacidad de respuesta del Sistema de Protección 24 horas de INAU, (INAU y UNICEF, 2021)

Según dicho estudio, el principal motivo de internación es haber transitado por una experiencia de abuso y violencia, correspondiendo al 49% del total de la población atendida: en el rango etario de 5 a 12 años dicho motivo aumenta al 60% total de los ingresos, siendo levemente mayor en las niñas que en los niños de 0 a 12 años. Asimismo en las diferentes modalidades de violencia, las adolescentes mujeres presentan mayor vulnerabilidad frente a adolescentes varones, siendo esto más visible en relación al abuso sexual (20% del total en mujeres y 6% del total en varones) y en situaciones de explotación sexual (6% del total en mujeres vs 1% del total en varones), no obstante debemos de considerar el subregistro de la violencia sexual hacia varones tal como plantea Mizrahi, Directora de SIPIAV (Existe una subestimación en los casos de violencia sexual contra varones, 2023).

Si continuamos desagregando la violencia como motivo de ingreso y nos concentramos en la negligencia²⁷, el estudio refiere que esta forma de violencia es mayor en la infancia en comparación con la adolescencia, el 36% y 39% del total de los ingresos por violencia, en niños y niñas de 0 a 12 años respectivamente, en relación al 22% y 24% de los y las adolescentes de 13 a 17 años. Dado que aproximadamente 3 de cada 10 NNA son internados por dicho motivo, se vuelve necesario ahondar sobre la dificultad de definir una situación de negligencia familiar, esto es cuando se realiza un daño intencional sobre los NNA en contraposición a causarla por “ignorancia o falta de capacidades de cuidado” (Pinheiro, 2010, p. 54); lo segundo problematiza la estigmatización y la condena a las familias considerándose las únicas y últimas responsables del cuidado de los NNA (Condon et al., 2010) y pone en escena al Estado en relación a la corresponsabilidad y como principal actor en la garantía integral de derechos de los NNA, configurándose por tanto la negligencia por parte del propio Estado (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023). Por otra parte, pensar como la categoría de negligencia se carga de moral por parte de algunos profesionales, utilizándose en relación al supuesto desvío por parte de ciertas familias en relación a prácticas hegemónicas de crianza vistas como naturales, normales y esperables (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023).

²⁷ En el Informe mundial sobre la violencia contra los niños y las niñas, Pinheiro señala: “Trato negligente (o descuido) significa que los progenitores o encargados del cuidado no cumplen las necesidades físicas y emocionales de un niño o niña cuando tienen los medios, el conocimiento y el acceso a servicios para hacerlo o que no lo protegen de la exposición al peligro” (2010, p. 54)

Luego el Estudio de población y de capacidad de respuesta del Sistema de Protección 24 horas INAU (INAU y UNICEF, 2021), segrega en tres grandes grupos otras razones de internación: a) Problemas asociados directamente a principales referentes de cuidado (adiciones, enfermedad, discapacidad, entre otros) b) Problemas o situaciones del contexto sociofamiliar (dificultades económicas, abandono, situación de calle) c) Condiciones específicas de las personas atendidas (discapacidad o problemas de salud)” (INAU y UNICEF, 2021, p. 79). Dichas razones según se plantea no alcanzan al 20 % del total.

Con respecto a la categoría abandono no queda claro el significado atribuido en el estudio, si hace referencia al ya mencionado “abandono moral o material” de la DSI o a otras formas. Sumado a esto reflexionar con respecto a las motivaciones vinculadas a dificultades económicas y situación de calle que resultan ser del 18% y 8% del total de internaciones respectivamente²⁸, lo cual contradice lo establecido normativamente en donde la pobreza²⁹ no puede ser causal de internación. En relación a lo antes dicho desde el MNP para el año 2015 plantean que si bien la situación socioeconómica de las familias no se plantearía en ocasiones como motivo directo de ingreso, termina dificultando a consecuencia el sostén de los cuidados:

la situación de vulnerabilidad (socioeconómica) en estos términos sostenida por años en el núcleo familiar, deriva en dificultades para sostener cuidados de los niños en lo relativo a salud, educación y otros aspectos derivados de una situación social y familiar que en su conjunto se ve limitada para ofrecer y organizar ambientes de cuidado apropiado (INDDHH, 2015b, p. 33).

Asimismo en dicho informe se plantea que las condiciones de habitabilidad se tornan un requisito para la reinserción familiar (INDDHH, 2015b) limitándose de esta manera la revinculación familiar en un contexto de pobreza.

²⁸ Para el año 2006 en Uruguay el 19% de las intervenciones del sistema de protección se originaron en situaciones de pobreza y de calle (Palummo, 2009).

²⁹ “En Uruguay, la pobreza de la población de 0 a 17 años es casi el doble que la media, siendo este dato para 2021 de carácter estructural, evidenciándose hace casi cuatro décadas. Tomando la Encuesta Continua de Hogares del año 2021, la incidencia de la pobreza según franja etaria expresa: menores de 6 años, 18,6 %; 6 a 12 años, 19,4%; 13 a 17 años, 18,8%; de 18 a 64 años 9,3% y de 65 años y más , 2,1%. (ECH INE en Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023)

Por otra parte, agregar en lo que respecta a los varones adolescentes, el 14% de los ingresos se deben a enfermedad o problemas de salud física o mental de los mismos, siendo mayor el porcentaje que de las adolescentes mujeres así como de los varones y mujeres de 0 a 12 años.

Si bien no surge de este estudio, consideramos necesario hacer mención a los discursos de algunas familias, utilizando la amenaza de internación en INAU como un mecanismo de puesta de límites hacia los NNA. Asimismo hacer referencia a la internación por demanda de sus adultos referentes expresando “no me puedo hacer más cargo”, “vengo a entregarlo”, considerando el internado como un medio alternativo para su cuidado y un posible método de corrección, fallando la corresponsabilidad Estado y familia en la crianza de los mismos.

Capítulo 3: Centro de Breve Estadía para Adolescentes Varones (Ex Tribal)

En este último capítulo se analizará el CBE a la luz de las doctrinas del campo de la infancia y adolescencia así como se reflexionará sobre las expresiones que asume la violencia institucional en dicho centro. Para lo antes dicho las fuentes de información utilizada serán los informes y oficios del MNP- INDDHH ³⁰realizados durante las visitas de monitoreo al Proyecto Tribal luego denominado CBE de adolescentes varones, en los años 2015, 2018, 2021 y 2023 así como la reciente investigación realizada por Ruiz Barbot y Silva Balerio (2023) sobre las puertas de entrada³¹ al Sistema de Protección 24 hs de INAU en Montevideo.

El Proyecto Tribal surgió en el año 2012 en la ciudad de Montevideo, funcionando como una de las puertas de entrada al Sistema de Protección de INAU³², recibiendo en sus inicios NNA de 8 a 17 años de edad³³. De carácter mixto, el centro se conformaba de dos plantas siendo esta división por sexo; no se realizaba segregación espacial por edad³⁴, salvo excepciones frente a la vulnerabilidad de un niño o por la presencia de grupos de hermanos, aunque ante este último motivo se terminaban separando por sexo por su propia voluntad (INDDHH, 2015a).

³⁰ El MNP “es un organismo de control y de colaboración de carácter autónomo e independiente de los poderes del Estado, que funciona en el ámbito de la INDDHH. Creado por mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT), a fin de prevenir prácticas de tortura u otras formas de malos tratos hacia las personas privadas de libertad.” (INDDHH, S/D). Desde el año 2014 el MNP realiza el monitoreo al sistema de protección de INAU a través de visitas no anunciadas a los centros, realizando informes y oficios de lo constatado en las mismas así como recomendaciones para minimizar el riesgo de violencia institucional y prevenir malos tratos y torturas. Para dicho monitoreo triangula la información relevada a partir de la observación, entrevista con los NNA, autoridades y personal y revisión de documentación del centro INDDHH (2023e).

³¹ Se vuelve necesario aclarar que dicho estudio realiza el análisis de las puertas de entrada de adolescentes sin distinción por género en la publicación

³² En informe del MNP del año 2015 se plantea el ingreso de adolescentes provenientes de Canelones, debido a la inexistencia en ese momento de una puerta de entrada en dicho departamento (INDDHH, 2015a).

³³ En el año 2016 se inaugura de forma transitoria un centro puerta de entrada para niños y niñas de 7 a 12 años, “Tribalito”, de manera de abordar diferencialmente dicho rango etario, siendo sustituido al año siguiente por el Centro “Puerta del Sol” en el barrio Paso de las Duranas de Montevideo. Dicha separación había sido recomendada por el MNP por la heterogeneidad de edades y motivos de ingreso en el “Proyecto Tribal” (INDDHH, 2018b).

³⁴ El MNP recomendó la separación por edades, comenzando por la separación en las habitaciones. (INDDHH, 2015a)

Retomando a Goffman (2001) y la conceptualización de “Institución Total” abordada líneas atrás, se puede observar cómo se materializa el encierro en Tribal mediante la instalación de rejas en puertas y ventanas tanto interiores como exteriores (INDDHH, 2018a), puertas de los dormitorios de los varones cerradas con llave durante el día, debiendo solicitar su apertura a algún educador en caso de retirar alguna pertenencia, a diferencia de los dormitorios de las mujeres que se encontraban sin llaves (INDDHH, 2015a). En caso de querer dormir una siesta “por efecto de la medicación” el espacio disponible era el llamado “cuarto de contención”³⁵, espacio que no contaba con iluminación (con puertas cerradas sin llave) (INDDHH, 2015a). Asimismo la puerta del patio cerrada con llave, pudiendo acceder solo acompañado con un educador, motiva lo antes dicho situaciones de golpiza entre adolescentes que sucedían en este espacio (INDDHH, 2023d). Sumar la vivencia de encierro por parte de los adolescentes provocando angustia, además de incertidumbre (y más angustia) de desconocer el contenido y duración de la medida de protección y cuál será su destino: se autolesiones como forma de ser escuchadas y de tener una respuesta “nos cortamos porque estamos mal, queremos salir” (INDDHH, 2018a, p. 13). Desde el MNP en el año 2018, dando cuenta del aislamiento recomendaron se evalué la limitación de las salidas de las y los adolescentes considerando que el proyecto presentaba “connotaciones de privación de libertad” (INDDHH, 2018a, p. 15).

Las condiciones edilicias de Tribal han sido cuestionadas en multiplicidad de oportunidades en las visitas del MNP, observando que dichas condiciones no serían las adecuadas de acuerdo al artículo 27 de la CDN³⁶ (INDDHH, 2018a), constatándose³⁷: -Déficit en su mantenimiento en general: humedades en techos y paredes, filtraciones de graseras, aberturas en mal estado, vidrios rotos, cámaras de vigilancia que no funcionan (INDDHH,

³⁵ Desde el MNP se recomendó al centro “se cree un protocolo para la utilización del “cuarto de contención” y se limite el uso a aquellos casos indicados para NNA con internación compulsiva acorde a lo previsto en el artículo 121 del CNA, y no como dormitorio ya que no cuenta con las condiciones de habitabilidad además de proveer de iluminación al mismo (INDDHH, 2015a).

³⁶ “Artículo 27 CDN: 1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. 2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño”

³⁷ Nuevamente en el año 2021 como en el 2023 el MNP constata deterioro de las condiciones edilicias y de su equipamiento, (INDDHH, 2021 citado en INDDHH, 2023a) así como en la higiene y seguridad (por ej. sistema de protección contra incendios lo que preocupa al MNP dado los múltiples incendios) (INDDHH, 2023a). Se presenta como uno de los motivos de no sostenimiento de las mejoras edilicias y de materiales, el inadecuado abordaje de las situaciones de violencias y de crisis psicoemocionales de los adolescentes (INDDHH, 2023a)

2018a) artefactos eléctricos con cables expuestos (INDDHH, 2023a), deficiencia en cantidad y mantenimiento de baños (INDDHH, 2023a), siendo compartidos por los NNA y funcionarios (INDDHH, 2015a, INDDHH, 2018a), de acuerdo a planteado por los adolescentes: “calentaban agua para bañarse en un latón, la cual, muchas veces, volvían a utilizar para otros baños” (INDDHH, 2018a, p. 8) -Sala de juegos utilizada como depósito de artefactos rotos (INDDHH, 2015a) -Insuficiencia de camas para los NNA internados en el centro el día de la visita (INDDHH, 2015a) con adolescentes durmiendo en colchones en el piso (visita del MNP año 2014 y 2018). Según la coordinadora del centro en visita del año 2018 dicha “situación (era) regular ya que como centro de puerta de entrada no tienen límite en el cupo de adolescentes que puedan ingresar” (INDDHH, 2018a, p. 2). Algunas de las camas con colchones quemados, sin las tablas de las parrillas (INDDHH, 2023a) -Acumulación de basura, olores desagradables, presencia de roedores (INDDHH (2018a) -Deficiencias en el equipamiento de la cocina (INDDHH (2018a) -Deficiencias en el equipamiento de los dormitorios: escasos placares, los adolescentes señalaron insuficiente ropa de cama (frazadas y acolchados) expresando uno de ellos: “los gurises se hacen pichi del frío” (INDDHH, 2018a, p. 12) -Insuficiencia según adolescentes de vestimenta, artículos de higiene personal y material de estudio (INDDHH, 2018a).

El CBE de adolescentes varones se conforma en el año 2019 junto al CBE de adolescentes mujeres “Magnolia”, cuando desde INAU se resuelve dar fin al Proyecto Tribal, dividiéndose las puertas de entrada de adolescencia por género, trasladándose a otros puntos de la ciudad, Barrio Capurro y Barrio Lezica respectivamente. El Centro de Breve Estadía de adolescentes varones, sostuvo el nombre del proyecto anterior, denominándose popularmente como “Ex Tribal”.

En el presente el CBE de adolescentes varones (Ex Tribal) es un centro de internación transitoria (breve estadía) que funciona como una de las puertas de entrada al Sistema de Protección 24 hs de INAU, recibiendo a adolescentes varones de 13 a 18 años que:

ingresados desde el Poder Judicial u otros actores del sistema de protección, están a la espera de la resolución judicial definitiva y del estudio primario de su situación, o que por disposición judicial deben ser protegidos en régimen de 24 horas, o cuentan con disposición judicial de retorno a sus familias (INAU y UNICEF, 2021, p. 7).

Antes de continuar con el análisis reflexionemos sobre quienes son los adolescentes³⁸ que habitan el sistema de protección:

Son adolescentes que, fundamentalmente, han vivido en y sobrevivido a condiciones adversas, a la pobreza y la opresión. Han sobrevivido al maltrato, al abuso sexual, a la calle, al consumo (la droga será para unos el lugar del aguante de esas mismas condiciones), a violencias humillantes (simbólicas, psicológicas). Son adolescentes “vulnerados en sus derechos” que han sido instrumentalizados, que han vivido la ausencia de reciprocidad en la interacción social. Las más de las veces se han vuelto objetos para otros sujetos (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023, p. 105).

Sin embargo en la institución se vuelve invisible el origen social de quien la puebla, “Su pertenencia a una clase social es silenciada. El contexto social que la condiciona y la habita se diluye” (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023, p. 133).

Según el padrón del centro, en la visita del MNP en setiembre de 2023 habían 63 adolescentes en atención entre 13 y 18 años: 11 residían en el centro, 17 de ellos con salidas no acordadas (SNA)³⁹, 3 hospitalizados por salud mental y 32 adolescentes se encontraban de “licencia” en contexto familiar (INDDHH, 2023e).

El CBE para varones también recibe como medida de protección a adolescentes que egresan del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA)⁴⁰ y que no cuentan con adultos referentes que puedan cuidar en el ámbito familiar y comunitario. Dicha integración de adolescentes (con posible mayor daño por la desprotección y violencias vividas a nivel familiar, comunitario e institucional), lleva a una mayor complejidad en el

³⁸ Si bien en el inicio, “Adolescencia” era una de las categorías principales de la monografía, por razones de extensión de hojas del documento se debió de eliminar como tal, quedando para futuras investigaciones su análisis en profundidad. Lo antes dicho podría aportar a responder el tratamiento diferencial de la adolescencia en contraposición a la infancia en el sistema de protección, así como su varianza según sean adolescentes varones o mujeres quienes ingresen al sistema.

³⁹ Se corroboró tanto en las visitas del MNP como en los registros diarios la alta frecuencia de SNA y el desconocimiento del paradero de algunos adolescentes, pudiendo estar expuestos a situaciones de extrema vulnerabilidad (INDDHH, 2023e).

⁴⁰ Según el artículo 2 de la Ley N° 19367 que da creación al INISA: “El Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente tendrá como objetivo esencial la inserción social y comunitaria de los adolescentes en conflicto con la ley penal mediante un proceso psicosocial, educativo e integral, que conlleve el reconocimiento de su condición de sujetos de derecho” (Uruguay, 2015)

cotidiano del centro, lo que exige mayor cantidad de recursos y herramientas para poder brindar respuestas como institución. En relación a esto, Uriarte dará cuenta del uso de mismos criterios de selectividad en dispositivos de protección y de rehabilitación, afirmando que el “sistema penal juvenil descarga su mayor intensidad en aquellos que considera escasamente contenidos o continentados por el grupo familiar o de crianza” (1999, p. 40), es decir aquellos adolescentes que infringieron la ley y además son definidos como abandonados. Cabe interrogarnos ¿cuántos de los adolescentes que egresaron de INISA tuvieron un pasaje previo por el sistema de protección? , una posible respuesta daría cuenta de un “continuum institucional” (Sitara, 2013) entre las instituciones de protección y las instituciones penales, no solo por la transferencia de personas entre una y otra, sino por los elementos compartidos. El Comité de los Derechos del Niño, da cuenta de ese continuum, cuando plantea el impacto desfavorable en los adolescentes de la internación como medida de protección, expresando que los mismos presentan “un nivel educativo más bajo, dependen de la asistencia social y son más vulnerables a vivir en la calle, al encarcelamiento, a embarazos no deseados, a la paternidad prematura, al abuso de sustancias estupefacientes, a autolesionarse y al suicidio” (2016, p. 14).

Centrándonos en el trabajo que desarrolla el equipo técnico del CBE, ante el ingreso de un adolescente se realiza un diagnóstico situacional, valorando un posible reintegro familiar, sea con la familia de origen o una alternativa familiar (extensa, ampliada, ajena) o el ingreso a centros de permanencia, tomando en cuenta según refiere la institución, el perfil del adolescente en relación al proyecto a vincularse. En caso de considerar un reintegro a contexto familiar, el acompañamiento se realiza a través de la organización de “licencias”, en las cuales los adolescentes retornan transitoriamente al medio familiar, evaluándose por el equipo técnico dicha estadía. Tanto para dicha licencia como para el reintegro familiar definitivo⁴¹, se requiere la voluntad del adolescente identificando quién podría actuar como adulto referente para su cuidado, la voluntad del adulto que recibe para cuidar garantizando sus derechos, así como la valoración positiva del equipo técnico interviniente (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023). Dichos equipos hacen un balance en relación a la

⁴¹ Frente a un reintegro familiar desde las puertas de entrada se sugiere un acompañamiento por un equipo en territorio, sea centros juveniles en caso de adolescentes o otros servicios locales de INAU, no obstante ello, lo antes dicho se ve dificultado por la sobrecarga de trabajo en dichos dispositivos (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023).

vulneración/protección de derechos en contexto familiar en contraposición a las consecuencias de la institucionalización:

Los profesionales de las puertas de entrada de adolescentes son conscientes del daño de la institucionalización y ensayan estrategias de mitigación del daño. Asumen con profesionalidad el mandato de excepcionalidad y, consiguientemente, una posición crítica acerca de la situación en la que se desempeñan (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023, p. 71).

El abordaje del equipo técnico se realiza en una serie de condiciones como lo son el tiempo de estudio de cada situación y el espacio de trabajo, debiendo de reconocer la singularidad de cada situación. En relación al tiempo de estudio, según la normativa se plantean plazos estrictos para no prolongar el tiempo de internación⁴². De esta manera se oficiaría de garantía de los derechos de los NNA, reconociendo el impacto de la internación en sus vidas, en contraposición a los tiempos del mundo adulto y de la burocracia institucional. No obstante ello, esto se ve limitado dado que cada profesional de una puerta de entrada presenta un contrato laboral por 30 horas semanales, realizando el seguimiento de 20 o 25 situaciones⁴³ (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023). Con respecto al espacio de trabajo, muchos profesionales que trabajan en puertas de entrada plantean la dificultad de “traspasar las paredes del internado” y relevar la información necesaria en el contexto familiar y comunitario de los NNA, sea a través de visitas domiciliarias de sus familias como articulaciones con referentes institucionales en contexto comunitario y con los equipos en territorio que trabajaron anteriormente con el NNA. De esta manera, la calidad de la información relevada, en relación a las posibilidades de tiempo, espacios y recursos, afecta a

⁴² Según consta en informe del MNP año 2018: “De las catorce entrevistas realizadas a las y los adolescentes, solamente uno de ellos había ingresado hacía una semana en tanto el resto hacía más de un mes que estaban en el centro, incluso una de ellas llevaba un año institucionalizada.” Ya se había recomendado desde el MNP en el año 2014, tomar las medidas necesarias para agilizar las coordinaciones con el fin de no superar los 20 días de internación en Tribal. (INDDHH, 2014, citado en INDDHH, 2015a)

⁴³ Para el año 2015, desde la dirección de Tribal se plantea la sobrecarga de trabajo entre las tareas hacia adentro del centro y las destinadas al contacto con el afuera. Para ese entonces el equipo técnico estaba conformado por 10 profesionales (sin contar la dirección), estando en seguimiento desde el centro 280 situaciones entre ellas NNA hospitalizados y seguimiento en territorio (INDDHH, 2015a). En el año 2021 el MNP había observado al CBE la falta de personal técnico y de atención directa en el centro (INDDHH, 2021, citado en INDDHH, 2023a) así como en el año 2023 (INDDHH, 2023a).

la calidad de las decisiones y recomendaciones brindadas al Poder Judicial por tanto a los derechos de los NNA involucrados (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023).

En relación a los actores que entran en juego, hacer referencia: a) los NNA a los que se les ha vulnerado sus derechos, debiendo de generar las instancias para brindarles información, ser oídos y su opinión tenida en cuenta en todo el proceso como lo establece la normativa. b) la familia de origen, pudiendo dilucidar quienes han vulnerado sus derechos y quienes no y la capacidad de agencia y de modificar el sistema familiar de cada uno de los integrantes, c) la familia extensa, pudiendo constituirse en agentes de protección para los NNA, d) la comunidad, actores locales, referentes fraternos, pudiendo hacer parte de estrategias de cuidado, e) Actores claves de instituciones del entorno barrial y comunitario, que si bien no oficiarán como referentes directos de cuidado pueden hacer parte de la malla de protección social con la que los NNA cuenten (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023).

Con respecto a los objetivos de diagnóstico y derivación de las puertas de entrada de adolescencia, los mismos pueden desvirtuarse por varios motivos: a) permanencia del adolescente por mayor tiempo de lo esperado por falta de cupos disponibles en centros de permanencia b) no poder realizar la derivación correspondiente a servicios especializados de abuso y maltrato, atención familiar, adicciones, salud mental por falta de cupos c) retorno a breve estadía, ya no como puerta de entrada sino giratoria: 1) luego de una internación en clínica psiquiátrica retornando a puerta de entrada por falta de cupos en centros de permanencia 2) luego de una internación en una clínica de agudos frente a un consumo problemático de drogas, retornando a puerta de entrada por falta de cupos en centros de permanencia o medio camino. La clínica de agudos cumple el objetivo de compensar pero al retornar a la puerta de entrada muchos de los adolescentes vuelven a recaer frente al contacto en el cotidiano con otros adolescentes que ingresan por consumo problemático (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023). Asimismo dicho diagnóstico inicial y la estrategia pensada inicialmente puede verse modificada ante el paso del tiempo, generando la institucionalización mayores consecuencias en las historias de vida de los adolescentes (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023).

Por otra parte hacer referencia al “policiamiento de las puertas de entrada de adolescentes” (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023), presentándose la policía en diversas instancias como un actor clave en el proceso de protección de los adolescentes. Por ejemplo

frente al incumplimiento de un acuerdo entre adolescente, familia y equipo técnico en el regreso al centro luego de una “licencia”, lo que se plantea en el sistema de protección como una SNA de la institución. Por procedimiento administrativo los funcionarios de INAU deben realizar la denuncia policial cuando se considera que los adolescentes se encuentran en una situación de riesgo o grave exposición frente a la SNA e informar al juzgado correspondiente, surgiendo la interrogante frente a estas situaciones “¿Es necesario activar este recurso punitivo en todas las situaciones? ¿Qué se espera de la intervención policial? ¿La policía está formada para atender situaciones de desprotección?” (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023, p. 77).

Otra forma de “policiamiento de las puertas de entrada de adolescentes” (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023) se da frente a la presencia de funcionarios policiales en las puertas de entrada de los centros, siendo por tanto las primeras figuras que se encuentran los adolescentes a su llegada. Cumplirían una función de control, lo que ha sido denunciado en el MNP cuando existía aún el Proyecto Tribal, ante la preocupación frente a la revisión policial a la que estaban expuestos los NNA de 7 a 17 años⁴⁴ a su llegada al centro de forma cotidiana (INDDHH, 2018a) reconociéndose por parte del equipo del centro dichas prácticas, considerándose “revisiones mínimas” “no invasivas” “un juego para ellos” aunque por otro lado desde la propio INAU identifican ser “muy negativas y estigmatizantes” (INDDHH, 2018b). Según consta en el informe del MNP se realizaban en presencia de un educador y filmados por una cámara de seguridad, realizándose dichos revisiones por criterios de seguridad dado que según el centro “se ha detectado el intento de “ingresar con armas, como cuchillos, puntas, estupefacientes y encendedores y en una oportunidad un joven quiso ingresar con arma de fuego” (INDDHH, 2018b, párr. 13). No obstante ello, desde el MNP se planteó que dicha práctica no está regulada mediante protocolos u órdenes de servicio, constituyendo el registro personal en todos los casos, “una intervención sobre el derecho a la integridad personal e intimidad” (considerando necesario su reglamentación dado que)“las instituciones como el Proyecto Tribal deben evitar situaciones que expongan a los niños/as y adolescentes a situaciones de violencia institucional” (INDDHH, 2018b, párr. 34). En el año 2023, ante la creciente violencia en el centro, el personal policial comenzó a usar un escáner detector de metales para prevenir ingreso de armas de fuego u otros objetos usados como

⁴⁴ Desde la dirección del centro informaron al MNP que los niños y niñas trasladados al anexo de Tribal “Tribalito” ya no son más expuestos a la revisión personal a la entrada al centro (INDDHH, 2018b).

armas, siendo cuestionado por el MNP el hecho que dicha revisión no la realicen los educadores (INDDHH, 2023d).

Sumado a esto en el año 2018⁴⁵ el MNP ha informado sobre la intervención policial ante episodios de excitación psicomotriz de adolescentes (autoagresiones, agresiones al mobiliario, agresiones verbales a educadores o funcionarios policiales) utilizando esposas para contener. Según lo relatado por los adolescentes al MNP, dichas intervenciones se acompañaban del uso de violencia verbal y física por parte de la policía, siendo esposados por varias horas o en la noche: “Las policías te pegan cuanto te portas mal,” “tire una silla y (la policía) me hizo una llave y me tiró al piso. Cuando me tiró al piso me pegue con la silla. Me esposaron por la espalda, y me ataron los pies para atrás” (INDDHH, 2018c, p. 3). Según expresan desde el centro al MNP “La primera intervención la realizan los educadores a través de la palabra y cuándo se evalúa que se requiere una intervención física, se solicita al personal policial” (INDDHH, 2018c, p. 3). En el año 2023 el abuso policial continuó siendo denunciado, según adolescentes y funcionarios, el personal policial de la seccional desarrollaba intervenciones desproporcionadas con golpes e insultos durante el traslado a la seccional: “acá cuando ingresan a los cuartos la policía te cagan a palo” (INDDHH, 2023a, p. 13).

Asimismo otra práctica relatada por los adolescentes son las requisas generalizadas ordenadas por las autoridades frente a hurtos de pertenencias, las que según ellos se dan de forma bastante regular (INDDHH, 2018a). Para el año 2023 el MNP toma conocimiento sobre hurtos de objetos personales como de suministros del centro, siendo los objetos personales de valor guardados bajo llave en la dirección (INDDHH, 2023d), asimismo sobre la comercialización de objetos en “bocas de droga” por parte de algunos adolescentes (INDDHH, 2023d).

Otra accionar que ha sido trasladado al MNP por parte de algunos adolescentes frente a situaciones de episodios de excitación psicomotriz, es la amenaza por parte de educadores de ser “trasladados a un API o Vilardebó” (INDDHH, 2018a, p. 13) o su concreción según relatan: “Acá cuando te descompensas, te esposan o te pinchan o internan en la API”

⁴⁵ Dichas prácticas ya fueron informadas por el MNP años anteriores, recibiendo testimonios de NNA que transitaban por Tribal en donde han relatado: “la práctica de “amarrocamiento” (dejar al individuo en el suelo con esposas en manos y pies); dejar internados en el cuarto de contención por varios días como medida de castigo; la presencia de operadores policiales en los salones” (INDDHH, 2015a, p. 13).

(INDDHH, 2018c, p. 2). El MNP ha cuestionado la ausencia de protocolos de actuación frente a dichos episodios ⁴⁶ (INDDHH, 2018c). Asimismo, en el año 2021 el mecanismo registró “prácticas de castigo a los adolescentes consistentes en dejarlos fuera del centro” (INDDHH, 2021, citado en INDDHH, 2023e, p. 6), lo que fue nuevamente denunciado al MNP en el año 2023, quedando por horas o incluso durante la noche (INDDHH, 2023a). Uno de los motivos de dicha práctica es la descompensación por consumo, llevando la expulsión del centro a una mayor desprotección de los adolescentes (INDDHH, 2023a).

Otro elemento observado por parte del MNP y recomendado su retiro, es la instalación de cámaras de vigilancia en dos de los dormitorios de las adolescentes mujeres y en la antesala del baño, configurando una vulneración de la privacidad de las mismas. Desde la dirección del centro Tribal expresaron al mecanismo desconocer el motivo de la colocación de dichas cámaras (INDDHH, 2018c).

En relación a la convivencia entre adolescentes, los mismos expresaban en el año 2018 que en el cotidiano se daban situaciones conflictivas entre ellos de forma permanente (INDDHH (2018a). Dichas situaciones de violencia informadas cuando existía el Proyecto Tribal, continuaron siendo constatadas en el CBE de adolescentes varones, considerándose el uso de la violencia por algunos adolescentes como mecanismo de defensa ante el alto nivel de conflictividad: “si acá no te defendes te agarran primero, tenes que mostrar lo malo que sos” (INDDHH, 2023a, p. 12). En las visitas realizadas en el 2023, desde el MNP se constató situaciones graves de violencia, con niveles de agresividad crecientes poniendo en riesgo la integridad y potencialmente la vida de los adolescentes y funcionarios⁴⁷. Según el MNP “El clima de violencia cotidiana se asemeja al que puede observarse en un establecimiento carcelario para jóvenes” (INDDHH, 2023a, p. 31): violencia física con porte y uso de diferentes armas caseras (agujas, palos con clavos, cuchillos y tijeras, puntas de metal, pinzas) así como violencia psicológica entre pares y hacia el personal, incluyendo amenazas,

⁴⁶ Si bien desde el centro plantean que desde la institución no hay una definición en el perfil determinado para la tarea (presentando un alto grado de ausentismo ante las malas condiciones laborales y desmotivación), desde el MNP recomiendan trabajar en pos de la profesionalización de la función, promoviendo instancias de formación para brindar herramientas necesarias para la intervención en situaciones especiales y particularmente en las que ameriten “contención” (INDDHH, 2018a).

⁴⁷ No obstante ello, en la última visita realizada por el MNP en el mes de setiembre del 2023, se verificó un descenso en los niveles de conflictividad (aún existentes), así como el inicio de reparaciones edilicias, aumento de dotación del personal, quedando aún pendiente la elaboración de un proyecto específico para el centro (INDDHH, 2023e).

coerción e insultos. En determinadas situaciones se requirió a la emergencia móvil y posterior traslado de los adolescentes por lesiones. Asimismo se ha constatado en las visitas del MNP amenazas en reiteración que han recibido adolescentes residentes por parte de personas ajenas al centro “bandas delictivas locales”, en algunas ocasiones con uso de armas de fuego (INDDHH, 2023d, p. 14).

En relación a lo antes dicho, se denunció al MNP que adolescentes duermen encerrados en un dormitorio “de seguridad” debido a la potencial violencia que pueden sufrir, solicitando ser trasladados ante amenazas o agresiones (INDDHH, 2023d), enviando a uno de los adolescentes con su familia de origen en pos de “preservar su vida” así como “autorizando” una SNA a un adolescente que recibió amenazas de sus pares (INDDHH, 2023a, p. 27). Algunos adolescentes además del temor de residir en este centro, refirieron a la falta de respuesta institucional: “acá un adolescente acuchilló a otro que estaba dormido y no pasó nada” (INDDHH, 2023a, p. 13).

Se ha expresado desde el centro como la violencia instalada ha afectado emocionalmente a los adolescentes, provocando crisis de hetero o autoagresividad (INDDHH, 2023a, p. 13), motivando respuestas institucionales como la internación en centro de agudos (INDDHH, 2018c). En relación a lo antes dicho, se ha planteado desde el MNP la falta de herramientas de los trabajadores para intervenciones adecuadas frente a una crisis psicoemocional de un adolescente (INDDHH, 2023a). Asimismo se han presentado dificultades para el acceso a la medicación de forma oportuna, ante su falta o frente a la administración inadecuada por parte del centro “la medicación te la dan cuando quieren” (INDDHH, 2023a, p. 14), llevando en oportunidades a episodios de angustia y heteroagresividad (INDDHH, 2023a).

Según consta en informes del MNP el ingreso, intercambio y consumo de sustancias psicoactivas tanto dentro como fuera del centro es un elemento central en la conflictiva del cotidiano, presentando el centro escasas estrategias efectivas para abordar las situaciones de consumo problemático, no pudiendo en oportunidades realizar las derivaciones oportunas para su atención (INDDHH, 2021 citado en INDDHH, 2023a, INDDHH, 2023a).

Tanto en el año 2018 (INDDHH, 2018c), como en el 2023, desde el MNP han valorado con preocupación la situación del centro⁴⁸ ante las situaciones de vulneración de derechos hacia los adolescentes por parte de un Estado que no logra proteger ni restituir derechos, reconociendo por parte del MNP la situación estructural de violencia institucional de larga data que ha estado presente en diferentes administraciones con gestiones diferenciadas, acrecentándose en este último tiempo las situaciones de violencia en el centro: “Las condiciones de violencia que ponen en riesgo la integridad física y emocional de los adolescentes residentes en el centro, acrecentadas por las malas condiciones edilicias, materiales y de atención, constituyen un trato cruel inhumano o degradante” (INDDHH, 2023a, p. 34).

⁴⁸ Desde el MNP, ante las constataciones realizadas, se recomendó a INAU el traslado a mediano plazo del centro Tribal (INDDHH, 2018a), por su parte ANONG y el Comité de los Derechos del Niño del Uruguay (CDNU) al año siguiente consideró urgente el cierre de dicho proyecto (CDNU et al., 2019). En junio del 2023 dada la insostenibilidad de la situación de CBE ante las graves situaciones de violencia que se habían profundizado poniendo “en riesgo la integridad física, psicoemocional y eventualmente la vida de los adolescentes” desde el MNP recomendaron con carácter de urgencia el traslado de los adolescentes que residen en dicho centro así como el cierre temporal del CBE “hasta realizar una intervención que garantice la protección e integridad de los adolescentes que ingresen al Sistema de Protección Especial” (INDDHH, 2023b, p. 3). Cabe señalar que desde el directorio de INAU por mayoría, se discrepó con la recomendación de cierre temporal (INDDHH, 2023c), continuando en funcionamiento dicho centro.

Reflexiones finales

“Los internados -esos lugares “donde la sociedad capitalista defeca” (Ortega, citada en Leopold, 2002, p. 61)- se traducen así en ámbitos artificiales que recogen aquellos conflictos que el cuerpo social no logra resolver en su seno” (Leopold, 2002, p. 61).

El presente documento se propuso analizar a través del monitoreo del MNP-INDDHH e investigaciones recientes, las doctrinas del campo de la infancia y adolescencia en el Sistema de Protección de INAU, así como poner en consideración las expresiones que asume la violencia institucional en el sistema, centrándonos en el CBE de adolescentes varones (Ex Tribal). Este último punto, el ejercicio de violencia institucional, fue necesario sumar para explicar la realidad que deben (sobre)vivir parte de las adolescencias más vulneradas y “minorizadas” de nuestro país, “insoportable” (Rodríguez, 2016) e insostenible desde una perspectiva de derechos humanos.

Tomando en consideración lo planteado por Ruiz Barbot y Silva Balerio (2023) en relación al “divorcio entre el discurso y la acción”, se pudo dar cuenta del desarrollo de prácticas, acciones y concepciones en el Sistema de Protección 24 hs de INAU, conforme a los enunciados de la Doctrina de la Situación Irregular, en convivencia con un discurso que presenta a los NNA como sujetos de derechos, pero que no se logra materializar a pesar de cumplirse casi 35 años de la aprobación de la Convención.

En la actualidad, el “encierro protector” en internados, continúa siendo una respuesta por parte del sistema de protección a la infancia y adolescencia ante la pérdida o interrupción del cuidado familiar; a pesar del consenso de los efectos negativos que conlleva para el desarrollo de los NNA, siendo dicho impacto mayor cuando el tiempo de institucionalización se prolonga y las condiciones de internación no son las adecuadas. Si se analiza el porcentaje de NNA dentro de la órbita de 24 horas en contexto residencial en contraposición a aquellos que se encuentran en contexto familiar, la internación continúa siendo la principal respuesta frente a la pérdida o interrupción del cuidado familiar (INAU y UNICEF, 2021). Lo antes dicho conlleva el no ejercicio del derecho a vivir en familia, que como bien dice García Méndez (2015), los NNA tienen derecho a vivir en primera instancia con su familia, la familia de origen.

Con respecto al CBE para adolescentes “Ex Tribal” tomando el registro de población del MNP en la visita de monitoreo de setiembre de 2023, si bien se podría considerar como favorable el número de adolescentes residentes en el centro en contraposición a quienes están en contexto familiar, preocupa la cantidad de adolescentes con SNA, esto debido al riesgo de continuar siendo vulnerados sus derechos o acrecentada dicha vulneración, manifestándose asimismo la paradoja de que como institución de protección, no se los está pudiendo proteger.

No obstante lo establecido por las normas internacionales como nacionales, dando continuidad a los motivos de internación propios de la Doctrina de la Situación Irregular, persiste la internación por razones de pobreza (INAU y UNICEF, 2021), pudiendo visualizarse otros motivos que si bien no se categorizan como tal, darían cuenta de la vulnerabilidad socioeconómica de las familias de origen de los niños internados (falta de vivienda, situación de calle, privación de libertad, entre otros). De esta manera, la pertenencia a una clase social se encuentra silenciada (Ruiz Barbot y Silva Balerio, 2023), lo cual se vuelve funcional a la perpetuación del “secuestro de los conflictos sociales” (García Mendez, 1992) a través del encierro de los NNA.

Surgen asimismo otras interrogantes que pueden dar pie a futuras investigaciones: una de ellas considerando que la violencia es el principal motivo de ingreso a 24 horas constituyendo el 49% del total y recordando que la violencia no distingue clase social, nos preguntamos ¿quienes son las infancias y adolescencias que finalmente ingresan por dicho motivo y qué vínculo hay entre esta población con la pobreza y exclusión social?, asimismo: ¿cuáles son las respuestas hacia las “demás” infancias y adolescencias que sufren multiplicidad de violencias y no se establece la internación como medida de protección, ¿quién y cómo se las protege?.

Por último con respecto al uso del concepto de negligencia (familiar) como una modalidad de violencia, nos preguntamos, recordando la corresponsabilidad Estado, comunidad y familia establecida por la CDN y al Estado como principal garante del derecho de las familias a tener las condiciones básicas para poder cuidar, ¿cuándo se considera la vulneración de derechos de los NNA por “negligencia estatal”? Reconocer (y exigir al Estado como principal garante de los DDHH) que se encierra a cierta parte de la infancia y adolescencia por las deficiencias de un Estado (hacemos referencia a la interinstitucionalidad

no solo INAU como organismo rector) en revertir la desigualdad, pobreza y exclusión social de un país, es reconocer a los internados como “ámbitos artificiales”, y para algunos como “depósito de niños”, “secuestrando los conflictos sociales” (García Méndez, 1992), no resueltos, que terminan materializándose, a través de la “fragmentación e individualización” de los problemas sociales, en los cuerpos de aquellos seres humanos, sujetos de DDHH, que deberíamos proteger. Preguntarnos así mismo ¿cuán tarde estamos llegando en las vidas de estos niños y de sus familias (condenadas y colonizadas por su “incapacidad” de cuidar)? y ¿qué inversión en políticas públicas deberíamos hacer como país para evitar este sufrimiento?, lo que implicaría presupuesto y voluntad política.

Asimismo se sostiene que persiste en el Sistema de Protección 24 horas, una cultura institucional arraigada en lo que Goffman (2001) denominó como instituciones totales: encierro, aislamiento, control, homogeneización, estigmatización, despersonalización, subordinación. No es posible superar la lógica tutelar como respuesta a la pérdida o interrupción del cuidado de la familia de origen, cuando no existen los recursos suficientes para poder restituir de forma integral los derechos vulnerados de los NNA y adultos referentes y así promover su derecho a vivir en familia y comunidad. En las puertas de entrada para adolescencia, los recursos técnicos existentes se encuentran sobrecargados viendo limitada su intervención con cada adolescente desde su singularidad y más aún su trabajo extramuro con las familias y con las instituciones que se encuentran insertas en el territorio y la comunidad. Asimismo, los recursos materiales que pueden apoyarse para el acompañamiento socioeducativo son limitados. En el CBE se encuentran dificultades para acompañar a los adolescentes en la derivación a proyectos especializados para el abordaje de la situación de violencia padecida y reparar el daño, situación de consumo, atención de su salud mental o derivación a centros de permanencia que recordemos debe ser excepcional y transitoria, superándose los tiempos de internación establecidos tanto en la puerta de entrada como en permanencia.

Continúa tanto dentro como fuera de la institución, una mirada estigmatizante para aquellos NNA que transitan parte de su historia de vida por el sistema de protección, siendo titulados como problemáticos, desde la carencia y necesidad, “en situación irregular”, interviniendo el Estado para su prevención como sanción (Uriarte, 1999). Asimismo, hacer referencia al continuum abandono-delincuencia propio de la Doctrina de la Situación Irregular, en el histórico del CBE para adolescentes varones “Ex Tribal”, categorizando a

“niños en peligro” como “potencial delincuentes” o “niños peligrosos”, promoviendo una autopercepción de los adolescentes, cuál “impronta personal”, de menor abandonado y transgresor. Siendo constatado por el MNP, lo que Ruiz Barbot y Silva Balerio (2023) han denominado “el policiamiento de las puertas de entrada”, múltiples prácticas que resultan cuestionables cuando el ingreso se establece como medida de protección, tornándose los adolescentes objetos de control, de vigilancia por parte de la institución: presencia policial en la entrada del centro o dentro del mismo, siendo un actor más frente a una SNA, la revisión personal de los NNA al ingreso cotidiano del centro, requisas generalizadas frente a hurtos así como la intervención policial (siendo denunciados abusos policiales), mediando conflictos entre pares en el centro, con lo simbólico que puede representar dicha figura para muchos de los adolescentes.

En relación a lo constatado por el MNP en el año 2018, frente a la ausencia de protocolos de actuación de los trabajadores de INAU, frente a situaciones que requirieron “contención”, se vuelve necesario conocer cuáles han sido las herramientas proporcionadas por parte de la institución a los trabajadores, si se ha creado un protocolo de actuación y evaluado su uso, brindando mayores garantías frente a estos sucesos.

Siendo un consenso el impacto que tiene la institucionalización en internados en los NNA y la necesidad que sea una medida excepcional y por el menor tiempo posible, la afectación se vuelve mayor cuando por acción o omisión de la institución (también hablar de la interinstitucionalidad) se desprotege a los NNA a su cargo a través del ejercicio de violencia institucional. En el documento se presentan dos enfoques para entender la violencia institucional, uno de ellos se centra en un accionar individual, frente al cual es necesario una respuesta institucional a corto plazo que implique el cese de dicha violencia así como delinear estrategias para la reparación del o los NNA implicados. Siguiendo con este enfoque asimismo, resulta necesario generar a mediano y largo plazo: por un lado mayor difusión del mecanismo hacia los NNA que se encuentren bajo tutela del Estado, promoviendo el reconocimiento de sus derechos desde una perspectiva integral y garantista, así como poder denunciar situaciones donde estén siendo vulnerados sus derechos y por otro lado a través de la sensibilización, formación, evaluación y profesionalización de quienes trabajan en estos dispositivos. La otra concepción abordada, considera que la violencia institucional es aquella procedente de los poderes públicos a través de leyes, políticas públicas, formas de gestión, etc., así como la ejercida por un funcionario particular, siendo esta última respaldada y

producto de (y atrapados por) la acumulación de violencia institucional estructural, propia de los dispositivos de encierro. Se considera que la violencia institucional se ejerce en primera instancia cuando la respuesta estatal ante la pérdida o interrupción del cuidado familiar se vuelve el encierro en dispositivos tutelares, por un lado no previniendo como Estado mediante la política pública en su más amplio aspecto (salud, educación, vivienda, trabajo) y por otro lado en caso de una situación de vulneración de derechos, presentado debilidades como principal garante, para pensar otras alternativas a la internación donde puedan restituirse los derechos vulnerados de los NNA, desde el trabajo socioeducativo con la familia de origen o en caso que se considere otras alternativas familiares.

De lo constatado por el MNP y por la investigación de Ruiz Barbot y Silva Balerio (2023) en el histórico de Tribal hoy CBE de adolescentes varones y tomando en cuenta la clasificación realizada por MERAVI, la violencia institucional se ha expresado: -a través del abuso policial mediante el ejercicio de violencia física, psicológica y simbólica interviniendo en situaciones de conflicto entre los adolescentes, -violencia psicológica por parte de trabajadores del centro frente a situaciones de crisis psicoemocionales y la amenaza al ingreso a un centro de atención psiquiátrica sin la contención emocional que requiere la situación- violencia psicológica a través de la expulsión de los adolescentes del centro como práctica de castigo -violencia por desconocer información sobre la internación como medida de protección - violencia por vulneración del derecho a la integridad personal e intimidad a través de la revisión personal ante el ingreso al centro por parte de personal policial, como la instalación de cámaras en las habitaciones de adolescentes mujeres -violencia por privación o inadecuada atención en salud: frente a limitaciones en el acceso a la medicación necesaria, en el acceso a salud mental ambulatoria, en el acceso a clínicas especializadas para atención del consumo o salud mental. -violencia por condiciones de alojamiento inadecuadas ya desarrolladas en el documento, -violencia por vulneración sistemática del derecho de los adolescentes a residir en un entorno libre de violencia, no logrando delinear estrategias como institución para erradicar la violencia física y psicológica entre los mismos y hacia los trabajadores del centro, así como por parte de actores externos al centro. La Institución no logra por tanto interrumpir las múltiples violencia por la cual muchos adolescentes ingresaron al Sistema de Protección.

Tomando lo abordado por Vitale Parra (2016), se comparte que el tiempo es un indicador de violencia institucional, agregando desprotección y violencia a la situación

inicial, expresándose en el CBE: -en el tiempo de espera para la atención adecuada de su salud como se mencionó en el párrafo anterior, -en el tiempo de no respuesta frente a la desinformación ante el motivo de ingreso, duración de la internación y estrategias institucionales a seguir, como posibles destinos, -tiempos para la revinculación familiar o a la espera de otras alternativas, sean familiares o un proyecto de autonomía, lo cual se ve limitado por la falta de recursos técnicos y materiales, entre otros.

Por último expresar en el histórico del proyecto, que si bien se podrían identificar a nivel institucional intenciones de modificar la situación del Proyecto Tribal, hoy CBE para adolescentes varones (no obstante desestimada en oportunidades por parte de la institución la gravedad de lo constatado por el MNP), así como de manera favorable dando respuestas a algunas recomendaciones realizadas por el INDDHH en el histórico del proyecto, pudiendo reconocer asimismo que la Institución a través de la creación de MERAVI ha puesto sobre la mesa la violencia institucional en el Sistema de Protección (siendo no obstante fundamental hacer pública sus actuaciones para dar mayor visibilización a la problemática, evitando el riesgo de promover su impunidad), se considera que los esfuerzos no han sido suficientes para revertir la violencia institucional en el CBE expresada por el MNP INDDHH, múltiples violencias que para el año 2023 se acrecentaron poniendo en riesgo tal como plantea el mecanismo, la integridad física y emocional y potencialmente la vida de los adolescentes y trabajadores. Paradojalmente como Estado, mediante esta violencia, intercambiando una violencia tras otra, se termina abandonando y castigando a quien se debería de proteger.

Referencias bibliográficas

- Barrán, J. (1994). *Historia de la Sensibilidad en el Uruguay. Tomo 1 La cultura "bárbara" (1800-1860), Tomo 2 El disciplinamiento (1860-1920)*. Banda Oriental.
- Batthyány, K. y Cabrera, M. (Coord). (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. UdelaR.
- CIDH. (2013). *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*. UNICEF.
<https://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/informe-derecho-nino-a-familia.pdf>
- Cillero, M. (2011). Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios. *Revista Pensamiento Penal*.
http://www.iin.oea.org/cursos_a_distancia/explotacion_sexual/lectura4.infancia.dd.pdf
- Comité de los Derechos del Niño, Uruguay. (04 de Setiembre de 2018). *Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia: presentación de Luis Pedernera*. [Archivo de Vídeo]. Youtube.
<https://www.youtube.com/watch?v=FMiDAtFICV0>
- Condon, F., González Perrett, D., Prego, C. y Scarone, B. (2010). *Los derechos de las niñas, niños y adolescentes privados del cuidado de su familia total o parcialmente. Análisis de su estado de cumplimiento*. ALDEAS INFANTILES SOS.
- CDNU, ANONG y Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (2019). *Comunicado Situación en Centro de ingreso a protección del Estado: Hogar Tribal*. CDNU.
<https://www.cdnuruguay.org.uy/comunicados/comunicado-situacion-en-centro-de-ingreso-a-proteccion-del-estado-hogar-tribal/>

De Martino, M. (1995). Una genealogía de la familia uruguaya: familia y modernización en el Uruguay del 900. *Revista Fronteras*, 1, 17-54.
<https://hdl.handle.net/20.500.12008/28374>

Donzelot, J. (1998). *La policía de las familias*. Pre-Textos.

Existe una subestimación en los casos de violencia sexual contra varones. (2023, abril 26). *Carve* 850.
<https://carve850.com.uy/2023/04/26/existe-una-subestimacion-en-los-casos-de-violencia-sexual-contra-varones/>

García Méndez, E. y Carranza, E. (Org.) (1992). Del revés al derecho. *La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*. Galerna.

García Méndez, E. (1994). *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Forum Pacis.

García Méndez, E. (2015). Los problemas de la institucionalización, la búsqueda de alternativas. En INAU, UNICEF, *Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación*, (pp. 33-37).
<https://www.aldeasinfantiles.org.uy/sites/default/files/media/2021-07/Derecho-a-crecer-en-familia-hacia-un-modelo-alternativo-a-la-internaci%C3%B3n.pdf>

García, S. (2008). *Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay*. ENIA.
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/110.pdf>

Goffman, E. (2001). *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Amorrortu.

Iglesias, S. y Erosa, H. (2000). *La construcción punitiva del abandono*. INAME.

INAU (2019). Historia. www.inau.gub.uy/institucional/historia/download/136/123/16

INAU (2019). *Mecanismo de Recepción y Abordaje de Situaciones de Violencia Institucional (MERA VI). Definición, cometidos y competencias resolución de directorio 748/19*. INAU

INAU (2020). *Reglamento de acogimiento familiar*. INAU.

INAU y UNICEF (2021). *Estudio de población y de capacidad de respuesta en Sistema de Protección 24 Horas de INAU. Relevamiento de recursos humanos y de niños, niñas y adolescentes atendidos*. UNICEF.

INDDHH (S/D). *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*. INDDHH.
<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/politicas-y-gestion/mecanismo-nacional-prevencion-tortura>

INDDHH (2015a). *MNP Monitoreo Sistema de Protección de Tiempo Completo de Niños, Niñas y Adolescentes Informe sobre visita Hogar TRIBAL Departamento de Montevideo. Informe N° 042/MNP-SP/2015*.
<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-sobre-visita-hogar-tribal-042mnp-sp2015>

INDDHH (2015b). *MNP. Sistema de Protección de Tiempo Completo de Niñas, Niños Y Adolescentes. Informe Diagnóstico global INFORME N° 35/MNP- SP/2015*.
<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/publicaciones/035.%20Informe%20global%20sistema%20protecci%C3%B3n.pdf>

INDDHH (2018a). *MNP. Oficio N°442/ MNP- SP/2018 INDDHH- MNP*.
<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comuni>

cacion/publicaciones/oficio-ndeg442-mnp-sp2018-dirigido-al-instituto-del-ni
no-y-adolescente

INDDHH (2018b). *Resolución N° 614/018 con recomendaciones al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.*
<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/informacion-gestion/resoluciones/resolucion-n-614018-recomendaciones-instituto-del>

INDDHH (2018c). *Oficio N°508/ MNP- SP/2018 INDDHH- MNP.*
<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/oficio-ndeg508-mnp-sp2018-dirigido-al-inau>

INDDHH (2023a). *Informe del Centro de Breve Estadía para adolescentes varones. Informe N° 134 MNP - SP/ 2023 Montevideo.*
https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/publicaciones/134.%20Informe%20_Centro%20%20Ex-Tribal_2023-05-16.pdf

INDDHH (2023b). *Oficio MNP/ N° 024/ 2023.*

INDDHH (2023c). *Oficio MNP/ N° 027/ 2023.*

INDDHH (2023d). *Oficio MNP/ N° 038/ 2023.*
https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/publicaciones/038.%20Oficio_SP_%20Breve%20Estadia_Ex%20Tribal_2023-08-24_0.pdf

INDDHH (2023e). *Centro Breve estadía - ex tribal Puerta de entrada al sistema de protección de adolescentes varones. Monitoreo de marzo a setiembre 2023 Informe N° 135. Montevideo.*
<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comuni>

cacion/publicaciones/informe-monitoreo-marzo-setiembre-centro-breve-estad
ia-ex-tribal

Martirena, C. (2021). *La incidencia de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en el sistema uruguayo de protección de niñas/os y adolescentes*. [Tesis de maestría]. UdelaR.
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28562/1/CMartirena%20TESIS.pdf>

Leopold, S. (2002). *Tratos y destratos: políticas públicas de atención a la infancia en el Uruguay (1934 - 1973)*. [Tesis de maestría]. UdelaR-UFRJ

Leopold, S. (2014). *Los laberintos de la infancia. Discursos, representaciones y crítica*. UdelaR.

López, A. y Palummo, J. (2013). *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo*. UNICEF y FJD.

ONU (2009). *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. ONU
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064>

ONU (2016). *Observación general núm. 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia*. Comité de los Derechos del Niño.
<https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-20-aplicacion-derechos-nino-nina-durante-la-adolescencia-2016.pdf>

Osta Vazquez, M. (2016). Niños y Niñas, expósitos y huérfanos en Montevideo del siglo XIX. *Revista de la Facultad de Derecho*, 41, 155-189.
<https://anaforas.fic.edu.uy/jspui/handle/123456789/56851>

- Palummo, J. (2009). *Discurso y realidad: Segundo informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*. UNICEF.
- Pastore, P. y Silva Balerio, D. (2016). *Martirené. Trazos y legados de una experiencia pedagógica (1969-1976)*. Carlos Álvarez.
- Pedernera, L. y Pedrowicz, S. (2009). *Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe. Impactos y retos a 20 años de su aprobación*. REDLAMYC.
- Pérez Manrique, R. (2015). Derecho internacional y derecho nacional. El derecho a crecer en familia. En INAU, UNICEF, *Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación*, (pp. 39-44). <https://www.aldeasinfantiles.org.uy/sites/default/files/media/2021-07/Derecho-a-crecer-en-familia-hacia-un-modelo-alternativo-a-la-internaci%C3%B3n.pdf>
- Pinheiro, P. (2010). *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y las niñas*. UNICEF.
- Portillo, A. (1989). *Estado y minoridad en el Uruguay*. Roca Viva.
- Rodríguez, C. (2016). *Lo insoportable en las instituciones de protección a la infancia*. Azafrán.
- Rómboli, L. y Cianelli, M. (2022). Entre 1968 y 1985 hubo más de 100 presos políticos adolescentes reclusos en hogares del Consejo del Niño. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/4/entre-1968-y-1985-hubo-mas-de-100-presos-politicos-adolescentes-recluidos-en-hogares-del-consejo-del-nino/>

Ruiz Barbot, M. y Silva Balerio, D. (2023). *Vivir en un ambiente familiar. Prácticas, representaciones y políticas en las puertas de entrada al sistema de protección especial de niñas, niños y adolescentes de Montevideo*. UNICEF-UdelaR.

Silva Balerio, D. y Domínguez Collette, P. (2017). *Desinternar, sí. Pero ¿cómo? Controversias para comprender y transformar las propuestas institucionales de protección a la infancia y la adolescencia*. UNICEF.

Silva Balerio, D. (2022). *Huellas y laceraciones de la institucionalización. Estudio cualitativo sobre los procesos de subjetivación de adolescentes en hogares del sistema de protección del INAU de la ciudad de Montevideo*. [Tesis de doctorado]. UdelaR.
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/33794/1/Silva%20Balerio%2C%20Diego.pdf>

Sitara, M. (2013). *De los niños en peligro a los niños peligrosos. Control social, tratamiento institucional y prácticas socio-educativas hacia adolescentes entre la protección y el castigo*. [Tesis de doctorado]. Universitat de Barcelona.
https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/51189/1/01_SITARA_1de2.pdf

Sitios de Memoria Uruguay (S/D). *Consejo del Niño*.
<https://sitiosdememoria.uy/node/921>

UNICEF (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*.
<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

UNICEF (2015). *Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación*. INAU y UNICEF.

Uriarte, C. (1999). *Control institucional de la niñez adolescencia en infracción. Un programa mínimo de contención y límites jurídicos al Sistema Penal Juvenil (las penas de los jóvenes)*. Carlos Alvarez Editor.

Uriarte, C. et al. (2004). *Aproximación crítica al Código de la Niñez y la Adolescencia de la República Oriental del Uruguay: Ley 17.823, de 7 de setiembre de 2004*. Fundación de Cultura Universitaria.

Uruguay. (1934, abril 6). *Ley n° 9342: Código del Niño*.
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9342-1934>

Uruguay. (1990, setiembre 28) *Ley N° 16.137: Aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16137-1990>

Uruguay. (2004, setiembre 7). *Ley n° 17.823: Código de la Niñez y la Adolescencia*.
<https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004>

Uruguay. (2015, diciembre 31). *Ley N° 19.367: Creación del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente como servicio descentralizado*.
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19367-2015>

Vitale Parra, A. (2016). *Consultoría MERAVI. Informe Final*. UNICEF.