

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

**Ensayo histórico y analítico sobre las políticas sociales  
dirigidas a:  
niños/as y adolescentes en situación de calle en la ciudad de  
Montevideo**

**Andrés Wilmar Gutiérrez Rivero**

**Tutor: Sandra Leopold**

**2013**

## INDICE.

Introducción.....	3
<b>CAPITULO 1) El devenir histórico de la infancia en el Uruguay: aspectos sociales, culturales, jurídicos-legales políticos.....</b>	<b>7</b>
1.1. El tratamiento hacia la infancia en Uruguay: una primera etapa.....	8
1.2 Un segundo momento clave: el Código del "34" y el "paradigma de la situación irregular".....	10
1.3. Aspectos de la transición normativa legal-jurídica: "niño-adolescente objeto de derecho" a "niño-adolescente sujeto de derecho".....	14
1.4 Gestación, desarrollo y aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia en el Uruguay. ....	15
1.5 Sistema de protección social predominante de la niñez y la adolescencia, desde 1990 hasta los últimos avances del presente: "entre los derechos y los hechos.".....	18
<b>CAPITULO 2) Proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle, en la ciudad de Montevideo. <i>Rescatando el proceso de desarrollo histórico: aportes, tensiones, debates y actualidad</i>.....</b>	<b>25</b>
2.1. Contexto socio-histórico del surgimiento de la problematización de los "niños de la calle" en Uruguay y América Latina.....	25
2.2. Surgimiento y consolidación de una nueva metodología socio-educativa: "el trabajo en la calle" con niños/as y adolescentes en la ciudad de Montevideo.....	26
2.2.1. La identificación de un primer período (1986-1996). Los primeros pasos de una nueva metodología.....	26

<b>2.2.2.</b> 1998-2003 Descentralización y ampliación de la cobertura: ¿Un Cambio de Rumbo?.....	<b>30</b>
<b>2.2.3.</b> 2005-2006: Inicio de una transformación en el modelo de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle.....	<b>33</b>
<b>2.3</b> Diferencias, similitudes y aportes para líneas de debate: las experiencias de “Casacha” (INAU) y “Gurises Unidos.”.....	<b>36</b>
<b>2.3.1.</b> La mirada de un Proyecto .....	<b>37</b>
<b>2.3.2.</b> Una línea de debate: la Focalización.....	<b>41</b>
<b>2.3.3.</b> De modalidades de la calle y las configuraciones vinculares.....	<b>43</b>
<b>2.4.</b> El surgimiento de un nuevo sistema de respuesta: “calle extrema”.....	<b>46</b>
<b>2.4.1.</b> La convivencia entre dos modalidades de respuestas: modalidad “calle” y “calle extrema”, algunas líneas de debate.....	<b>46</b>
<b>CAPITULO 3) Conclusiones</b> .....	<b>53</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>56</b>
<b>Fuentes Documentales</b> .....	<b>59</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>63</b>
<b>Nº 1:</b> “El proceso histórico de institucionalización de los proyectos de atención a niños y adolescentes en situación de calle en la ciudad de Montevideo.” (Documento de elaboración personal en base a recopilación de fuentes secundarias sobre la temática) .....	<b>64</b>
<b>Nº 2:</b> Entrevista Nº 1 a Directora del Proyecto Casacha, dependiente Programa Calle de INAU. (22/01/13).....	<b>90</b>
<b>Nº 3:</b> Entrevista a Coordinadora general de los Proyectos de atención a niños y adolescentes en situación de calle, que lleva a cabo la organización Gurises Unidos en convenio con INAU. (20/03/13).....	<b>99</b>

## INTRODUCCIÓN.

La presente Monografía tiene como objetivo, cumplir con la exigencia curricular, que permita dar por finalizada la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República.

Desde aproximadamente 5 años, me desempeño laboralmente en un Proyecto de atención a niños/as y adolescentes en situaciones de calle que tiene convenio con el Instituto del Niño y Adolescente en el Uruguay (INAU). Es por ello que he decidido realizar la Monografía Final sobre esta temática, puesto que a través del tiempo he adquirido insumos y conocimientos sobre la modalidad de atención de dichos proyectos.

Más allá de esta experiencia personal considero pertinente trascender mi propia práctica para introducirme en aspectos más globales y estructurales del funcionamiento de los mencionados proyectos. Además, cabe resaltar que hay escasas producciones académica sobre la problemática de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle desde la profesión de Trabajo Social<sup>1</sup> en el Uruguay, lo cual también ha motivado la elección del tema.

Desde el presente documento se pretende realizar un análisis histórico-crítico acerca de los supuestos de referencia y sobre la modalidad de intervención que asumen, los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle, específicamente en el cono urbano y céntrico montevideano<sup>2</sup>.

El surgimiento de proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle, y su consolidación, como forma de responder a las problemáticas y derechos vulnerados de la infancia en nuestro país, trajo consigo determinada concepción y marco teórico-metodológico de referencia particular. Para lograr comprenderlo es preciso contextualizar y demarcar histórica y socialmente dicho fenómeno.

Por lo tanto se intentará, develar el proceso que se ha venido desarrollando históricamente en lo que refiere a modelo teórico y metodológico particular de intervención, la complejidad de la realidad social en la cual es preciso intervenir, los aprendizajes y limitaciones que en las prácticas de intervención surgen y cómo las mismas son asimiladas para retroalimentar los procesos de intervención y/o reorientar nuevas formas de abordaje.

---

<sup>1</sup> Es preciso resaltar que desde el presente trabajo no se ahonda en el rol específico del Trabajador Social en los proyectos que se analizan, ya que excede a los objetivos del presente documento.

<sup>2</sup> El presente trabajo se enfocará en los proyectos que se sitúan en la zona de mayor concentración urbana y comercial, sin descartarse la señalización de algunos ejemplos de proyectos a nivel barrial que trabajan la temática de niños/as y adolescentes en situación de calle.

A modo de clarificar la finalidad y alcance de la presente Monografía, es preciso detallar los objetivos definidos y la estrategia metodológica desarrollada:

### **Objetivo general.**

Explorar e investigar sobre la perspectiva teórica metodológica utilizada por los “Proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de Calle” en la zona “céntrica-urbana” de la ciudad de Montevideo, tanto desde la órbita pública (INAU) como desde la esfera de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Se comenzará desde el primer proyecto piloto en el año 1986<sup>3</sup>, para luego identificar las etapas que se fueron sucediendo, los principales puntos de inflexión (históricos) en dicha modalidad de atención, hasta llegar a la actualidad (2012-2013).

### **Objetivos específicos.**

1-Indagar y sistematizar el conocimiento acumulado de los proyectos de atención de niños/as y adolescentes en situación de calle, incorporando en el cuerpo del trabajo sus reflexiones, avances, tensiones no resueltas, contradicciones y perspectivas a futuro.

2-Reconstruir el proceso histórico institucional desarrollado por los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle en la ciudad de Montevideo, durante el período comprendido entre 1986 y 2012-2013.

### **Estrategia Metodológica.**

Para la realización de la Monografía final de la Licenciatura en Trabajo Social, ha sido imprescindible la búsqueda y consulta de fuentes secundarias de información referente a la temática desarrollada (investigaciones, seminarios, encuentros, sistematizaciones, artículos, normativas, insumos teóricos y metodológicos etc.) y la realización de dos entrevistas a referentes calificados de proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle en la ciudad de Montevideo.

---

<sup>3</sup> El primer proyecto piloto, fue desarrollado en el año 1986 en el marco de lo que en aquel momento era el Consejo del Niño. Para obtener información más detallada es preciso acudir al material de elaboración propia que se encuentra en el anexo 1, y en el capítulo 2 se hace referencia a esta experiencia.

Las dos entrevistas fueron realizadas a referentes institucionales de los siguientes proyectos:

1) **“Casacha”**: Proyecto de atención a niños/as y adolescentes en situación de Calle. El mencionado proyecto es de la orbita del INAU y es uno de los primeros en implementarse. Se inicio en el año 1989, y su zona de referencia es Tres Cruces, Bulevar Artigas y Parque Rodó.

2) **“Resortes”**<sup>4</sup>: Proyecto de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle denominado “Resortes”, siendo su zona de intervención el barrio Cordón. Se inició en el año 1996 y pertenece a la organización Gurises Unidos que tiene convenio INAU.

Como resultado central de la recopilación y sistematización de las fuentes secundarias se construyó una memoria que describe **“el proceso histórico de institucionalización de los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle en la ciudad de Montevideo”**<sup>5</sup> Inicialmente se consideró que esta sistematización formaría parte del texto de la Monografía, pero dado el volumen y extensión alcanzado, se valoró su incorporación en los anexos. No obstante se entiende que significa un producto valioso por los insumos sustanciales que ha aportado al desarrollo del trabajo.

A continuación se presenta una breve síntesis de como está organizado el desarrollo del texto.

En el **capítulo primero**, se realiza un breve recorrido histórico sobre el tratamiento de la infancia en el Uruguay atendiendo a varias dimensiones: jurídicas, sociales, culturales y contextuales. Se exponen aquellos contextos históricos y puntos de inflexión importantes, que fueron determinando la construcción social de la infancia en el Uruguay hasta la actualidad. Resulta clave en este capítulo rescatar el proceso

---

<sup>4</sup> Cabe resaltar que la entrevista fue realizada a la coordinadora general de los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle de la ONG Gurises Unidos. Por lo tanto, la información obtenida de la entrevista no solo tiene que ver con el Proyecto “Resortes” sino con varios de los proyectos que atienden a niños/as y adolescentes en situación de calle, que funcionan en la misma organización.

<sup>5</sup> En primer lugar, se expone el surgimiento y desarrollo de los proyectos hasta la actualidad, en un orden cronológico temporal. Sobre cada uno de los proyectos se presentan, objetivos, metodología, zona de intervención, modalidad de gestión. Luego se exponen modalidades asociativas sobre la temática, investigaciones y por último encuentros y seminarios nacionales.

de transición de la doctrina de la situación irregular al emergente modelo de la protección integral de la infancia en el Uruguay.

El **segundo capítulo**, se centra específicamente sobre el origen, desarrollo y actualidad de los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle en la ciudad de Montevideo. Se pretende rescatar el proceso histórico de los proyectos, incorporando sus avances, limitaciones, retrocesos y reorientación en las modalidades de abordajes.

A su vez cabe resaltar, que la idea de vulneración de derechos en niños/as y adolescentes en situación de calle, no surge aisladamente en Uruguay, sino que es un fenómeno que en América Latina comienzan a visualizarse como problemática en la década de 1980. En este sentido Gomes da Costa (1987) fue un precursor en la problematización del fenómeno<sup>6</sup> en la década de 1980, entendiendo el enfoque de: *“niños y niñas de la calle como categoría de comprensión y acción en la lucha por los derechos del niño en América Latina.”* (Gomes da Costa, A.; 1987:2)

Como aspecto sustancial del capítulo dos, se articulan al tronco del análisis dos entrevistas realizadas a coordinadores de dos proyectos antes mencionados, con la pretensión de colectivizar líneas de debates y discusión con respecto al marco teórico de intervención de los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle en la ciudad de Montevideo.

Por último, se presentan las conclusiones, con la intención de sintetizar lo investigado y analizado en la presente Monografía.

---

<sup>6</sup> Para mayor información del contexto (regional y nacional) de surgimiento conceptual y de respuestas institucionales en relación a niños/as y adolescentes en situación de calle, revisar comienzo del capítulo II.

## **CAPITULO 1) El devenir histórico de la infancia en el Uruguay: aspectos sociales, culturales, jurídicos-legales y políticos.**

A lo largo de la historia de la humanidad, la infancia no siempre se consideró como una etapa del ciclo vital tal cual se la conoce en el presente.

Remontándose a la edad media P. Ariès realiza un estudio pormenorizado de cómo era representada artísticamente (a través de la pintura) la infancia de aquella época, y sobre ello declara lo siguiente:

*"Hasta aproximadamente el siglo XVII, el arte medieval no conocía la infancia o no trataba de representársela; nos cuesta creer que esta ausencia se debiera a la torpeza o a la incapacidad. (...) los hombres de los siglos X y XI no perdían el tiempo con la imagen de la infancia, la cual no tenía para ellos ningún interés, ni siquiera realidad. Ello sugiere además que, en el terreno de las costumbres vividas, y no únicamente en el de una transposición estética, la infancia era una época de transición, que pasaba rápidamente y de la que se perdía enseguida el recuerdo. (Ariès, P. 1987: 4-5).*

Salvando las distancias que puede haber en las distintas culturas de cuando se empezó a reconocer la infancia como una etapa vital en el ser humano, sí hay indicios y documentos históricos que marcan que la misma es producto de un largo proceso histórico social de reconocimiento de la infancia y de cómo abordar la misma.



## 1.1. EL tratamiento hacia la infancia en Uruguay: una primera etapa.

Uruguay tampoco fue ajeno a este proceso de construcción socio-histórica sobre la infancia que se dio especialmente en Europa Occidental.

Durante el siglo XIX, en el Uruguay predominaban prácticas de “crianza” hacia la infancia de carácter violentas. En este sentido J. P. Barrán (1989) desarrolla como el padre en la organización familiar era la autoridad por excelencia y al cual se le debía máximo respeto. La figura paterna a su vez tenía como herramienta de “enseñanza” el castigo físico severo a sus hijos/as con el objetivo de conducirlos por el “buen camino”. También el infanticidio y el abandono era una práctica común que se trataba de disimular, y que en cierto sentido las familias parecían “no sufrir” aquellas pérdidas, por ser una práctica cultural “normal” de la época. (Barrán, J. P.; 1989)

Aquel contexto cultural “bárbaro” al que hace mención, J. P. Barrán, de alguna manera daba pautas e indicios de que la infancia no solo era violentada, sino que incluso la concepción de la niñez como una etapa de la vida fundamental (en el desarrollo de la persona) era desvalorizada, siendo J. P. Barrán preciso en la descripción de los adultos de la época sobre sus hijos: *“El hijo debe ser formado, dominado, hecho a imagen y semejanza, pues es solo un hombre pequeño.”* (Barrán, J. P.; 1989: 75)

C. García (2006) destaca que el primer período de desarrollo en relación a la concepción de la infancia, en el país, tuvo su origen en la época colonial y la incipiente república durante el siglo XIX. Los referentes jurídicos durante este primer momento fueron el Código Civil del año 1868 y el Código Penal de 1889, siendo la Iglesia el principal “brazo ejecutor” en la atención de la infancia.

La “cuestión de la infancia” durante la mayor parte del siglo XIX estaría prácticamente invisibilizada desde el punto de vista del imaginario colectivo y el accionar político del estado, pero a partir del último cuarto de siglo (XIX) se sucedería un cambio de importancia a través de la Reforma Educativa impulsada por José Pedro Varela, en el siguiente sentido:

*“La Escuela estatal vareliana, por fin, gratuita y obligatoria desde 1877, imprimió a la vez la obediencia y el estudio, tanto al niño indómito de la campaña, como al jugador y pendenciero de la ciudad”* (Barrán, J. P.; 1990: 18-19)

Por lo tanto, a fines del siglo XIX comienza un proceso de institucionalización de la educación de la infancia, asumiendo el estado uruguayo un carácter central. A

propósito, en dicho contexto histórico, el estado empieza un proceso de modernización que comienza a reproducirse en varias esferas de la sociedad.

De acuerdo con J. P. Barrán (1990) para que este proceso modernizador fuera posible en el país, fue necesaria una transformación en la "sensibilidad" y "mentalidad" de los ciudadanos uruguayos que se desarrollo entre 1860 y 1920 aproximadamente. A su vez, J. P. Barrán explica que la derrota de sensibilidad "bárbara" y "errante" que predominó durante gran parte del siglo XIX, se debió a la siguiente razón:

*"El vencimiento de la sensibilidad bárbara se simplificó por haber sido incapaz de teorizarse ya que la teoría era su negación. La teoría y el plan premeditado eran, en cambio, la esencia de la civilización por lo que sus artífices fueron los elementos intelectuales de la nueva sociedad." (Barran, J. P.; 1990: 20)*

La gestación de dicho proceso civilizatorio de la sociedad uruguaya, tendría su mayor expresión paradigmática a través del Reformismo Batllista que se inició a principios del siglo XX. De acuerdo con C. y F. Filgueira (1994) el estado uruguayo se caracterizó por impulsar un sistema de protección social de cierto alcance universal en sus políticas y legislaciones sociales incipientes.

A su vez, ambos autores, sostienen que el reformismo batllista instrumentó un sistema de protección social que se estructuraba en base a cuatro pilares: asistencia pública (creación de hospitales y atención de salud pública); educación pública (aumento en la cobertura y cantidad de escuelas); legislación laboral ("ley de 8 horas", por ejemplo) y avance en la cobertura de seguridad social para el retiro de la fuerza laboral. (Filgueira, C. y F; 1994)

Por lo tanto los cuatros pilares antes mencionados (asistencia pública, educación, legislación laboral, retiro de la fuerza de trabajo) son parte constitutiva de las incipientes **políticas sociales** que de forma centralizada el estado uruguayo asumía desde su concepción, planificación y gestión.

De esta manera se comienzan a generar un conjunto de reformas institucionales más amplias, en donde varios organismos de la esfera estatal toman competencia en la materia. Por lo tanto es en el marco de este proceso, que la visibilización de la infancia y el tratamiento de la misma, pasan a ser progresivamente una cuestión de Estado, y no solo obra exclusiva de las acciones de caridad y beneficencia de la Iglesia Católica.

Cabe señalar que las iniciativas institucionales dirigidas a la infancia por parte del aparato estatal uruguayo fueron de orden médico y jurídico. Se crearon instituciones como el Consejo Protector de Menores (luego Patronato de Menores y

Delincuentes), la Asistencia Pública y Nacional de la Higiene, y de forma paralela se establecieron centros médicos especializados como el Hospital Pereyra Rossell, el Hospital Pedro Visca, el Asilo Dámaso Antonio Larrañaga, etc. La policía, los tribunales y fiscalías también asumen competencia en materia de infancia. (García, C.; 2006: 3)

Sin embargo la proliferación de este conjunto de instituciones asistenciales, prontamente encontraron la necesidad de unificarse en un instrumento jurídico que le diera mayor legitimidad, coherencia y capacidad de alcance al conjunto de la infancia de la sociedad Uruguay.

Será entonces en el marco del gobierno de Gabriel Terra, que se producen el Código del Niño y se crea el Consejo del Niño como organismo rector de las políticas de infancia en Uruguay, con una fuerte impronta de control social. (García, S.; 1999: 8)

## **1.2. Un segundo momento clave: el Código del “34” y el “paradigma de la situación irregular.”**

En el contexto histórico del golpe de estado impulsado por Gabriel Terra en el año 1933, C. Filgueira y F. Filgueira( 1994), mencionan algunos cambios sustanciales en la estructura del estado uruguayo, entre ellas la aprobación de una nueva Constitución de la República; la expansión en materia de asistencia social como ser la creación del primer Ministerio de Salud Pública, **la aprobación del primer “Código del Niño” y un órgano rector en esta materia como el “Consejo del Niño”,** el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay. Estas modificaciones sería determinante en el futuro de las políticas sociales en las próximas décadas.

La preocupación sobre la infancia con el Código del niño de 1934, comenzaba a acentuarse con un fuerte componente de disciplinamiento y de control. Dichas prácticas disciplinarias dirigidas a la infancia fueron instrumentadas a través de políticas sociales que buscaron anticiparse, en el siguiente sentido:

*“en el campo de la infancia, las políticas sociales se han caracterizado por esta ausencia de actores organizados que demanden; aparecen como anticipación del Estado, vinculadas a la solución de desvíos, por lo tanto de carácter básicamente paliativo”* (García, S.; 1999: 7)

Las transformaciones generadas en la reforma Constitucional del año 1934, como toda reforma, no solo tienen que ver con una creación y reformulación legislativa, **sino que se basan en cierta perspectiva política e ideológica de cómo responder a la “cuestión social” del Uruguay de aquel entonces.** De esta manera, el proyecto modernizador al que ingresaba el país se sustentaban en un “modelo medico-higienista” de carácter normativo y disciplinario, que también englobaba a la infancia.

M. de Martino y B. Gabin (1998) plantean que a partir de “El Código del Niño del año 1934” la infancia pasará a ser “objeto del derecho”, en el siguiente sentido:

*“El Código del Niño plasma la concepción de la sociedad civilizada acerca del niño; se lo ha descubierto, pero se le teme por ser un bárbaro etario. Los deberes y derechos que le asignan lo ubican en la familia y en la escuela, pero lo apartan para vigilarlo y controlarlo a través de la introyección de la culpa.”* (De Martino; B: Gabin; 1998:50)

La aplicación del instrumento jurídico del “34”, a su vez, se vio reflejado en la incorporación de nuevas prácticas culturales y sociales que trataban y colocaban a la infancia desde otro punto de vista:

*“El niño será visto como un ser diferente con derechos y deberes propios de su edad, (...) adultos y niños se separarán de manera rigurosa en los dormitorios, en los almuerzos y cenas, en la enseñanza, en las diversiones y espectáculos.”* (Barran. J. P. 1990: 101)

Para la aplicación de tales prácticas y normativas, la familia asumió un rol preponderante. Sobre ello De Martino y B. Gabin (1998: 51) plantean que: *“la familia, pobre o pudiente, sea en niños sanos o enfermos debe responsabilizarse de su salud, de su educación, de su formación para el trabajo en la edad adulta”*; y si la familia “fallará” en estas responsabilidades de cuidado, protección y crianza del niño/a, la misma será asistida o sustituida por el Estado, a través de sus órganos rectores como Código del Niño, Consejo del Niño, Tribunal de Menores, instituciones educativas e instituciones sanitarias con competencia en la materia.

Dada estas condiciones, el lugar de crianza y educación del niño/a, según el Código del Niño debía ser “natural” e “idealmente” la familia, siendo la responsable principal en la protección y cuidado del niño/a y adolescente.

De acuerdo con De Martino y B. Gabin (1998) El código del Niño de 1934 trae aparejado una concepción política-ideológica "bipolar", y ello se debe a que busca: *"imponer la existencia de su modelo de familia y menor. Cuando el núcleo familiar no es capaz de garantizarlo, la intervención estatal se realizará tendiendo a repetir esos modelos a partir de las instituciones que este cuerpo legal crea.* (De Martino; Gabin 1998: 52).

Dando continuidad a la noción anterior, E. García Méndez (1994), da cuenta que los instrumentos legales-jurídicos dirigidos a la infancia en los países latinoamericanos, han dispuestos de categorías que son incapaces de contener a la infancia en sus más diversas manifestaciones y realidades sociales, por el siguiente motivo:

*"La diferencia socio-cultural que se establece en el interior del universo infancia, entre aquellos que permanecen vinculados a la escuela y aquellos que no tienen acceso o son expulsados de ella es tal, que el concepto genérico infancia no podrá abarcarlos. Los excluidos se convertirán en menores. Para la infancia, la familia y la escuela cumplirán las funciones de control y socialización. Para los menores será necesaria la creación de una instancia diferenciada de control socio-penal: el tribunal de menores."* (García Méndez, E.; 1994: 1 y 2)

Esta idea da cuenta de cómo la sociedad, a través de sus mecanismos de control, genera mecanismos integradores para aquellos niños/as y adolescentes que se desarrollan en el seno de su familia y se incorporan al sistema educativo escolar, entrando aquellos/as en la categoría "privilegiada" de infancia; en cambio aquellos/as que no encuentran a una familia "continentadora" y/o no acceden al sistema educativo escolar, entrarán en la categoría de "menores" (y no de infancia) ya que resultarán la "desviación" de lo "normal" y socialmente esperable para un niño/a.

Siguiendo la línea de análisis de E. García Méndez (1994), en Latinoamérica (como en Uruguay), este fenómeno de construcción jurídico-legal en relación a la infancia, es bien conocido como el **"paradigma de la situación irregular"**. El mismo se puede identificar más nítidamente entre la década de 1930 y 1980, y se caracterizó por lo siguiente:

*La esencia de esta doctrina se resume en la creación de un marco jurídico que legitime una intervención estatal discrecional sobre esta suerte de producto residual de la categoría infancia, constituida por el mundo de los menores. La indistinción entre abandonados y delinquentes es la piedra angular de este magma jurídico.* (García Méndez, E.; 1994: 4)

Esta idea, deja entrever como el marco jurídico legal del paradigma de la situación irregular se sustenta en la imprecisión de las situaciones a las cuales debe juzgar y responder, reduciendo las realidades sociales de los niños/as y adolescentes identificados como “menores” a su categoría de abandonados/infractores.

En este sentido C. Uriarte (1999: 40) profundiza esta idea y manifiesta que el “paradigma de la situación irregular” (abandono/infracción): “*cumple la función declarada de mistificar el conflicto social, construyéndolo fragmentadamente,*” y a su vez, “*provee a la sociedad de la ilusión de resolver conflictos ocupándose de los menores*”.

Sin embargo este control del conflicto mediante medidas correctivas de vigilancia y protección a la infancia “*supone una respuesta -reacción- mas no necesariamente una solución*” (Uriarte, C.; 1999: 40)

S. García (1999) plantea que en definitiva, el Código del Niño de 1934, a través de su órgano rector Consejo del Niño, dejó plasmados un conjunto de realizaciones con respecto al “bienestar infantil” que se centraron en aspectos sociales, higiénicos, jurídicos y pedagógicos.

La estructura jurídica del Código del “34” se mantuvo prácticamente intacta, durante aproximadamente 70 años en Uruguay, exceptuando algunas modificaciones incrementales pero no sustanciales.

Por otro lado, cabe resaltar que fue precisamente en el marco del derecho internacional donde se produjeron los primeros cambios que fueron delineando las futuras transformaciones en la legislación de los países latinoamericanos en relación a la infancia.

Antes de la transformación paradigmática, en relación a los derechos de la infancia en Uruguay, se pueden identificar ciertos antecedentes en el contexto internacional de carácter significativo, que luego se fueron integrando lentamente a la normativa jurídica del país.

Entre estos episodios se destaca que en el año **1959** la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la **Declaración de los Derechos del Niño**, que describe los derechos de los niños en diez principios; en 1979 se realizó la proclamación por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como el **Año Internacional del Niño**; el **20 de noviembre de 1989**, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la **Convención sobre los Derechos del Niño**. A lo largo de 54 artículos el documento establece los derechos económicos, sociales y culturales de los niños.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Información extraída de <http://www.humanium.org/es/historia/>

### 1.3. Aspectos de la transición normativa legal-jurídica: “niño-adolescente objeto de derecho” a “niño-adolescente sujeto de derecho”

#### Contexto Internacional Favorable.

La Convención de los Derechos de los Niños, ha sido y es un documento esencial que transformó la concepción de la niñez y adolescencia que fue heredada de la primera mitad del siglo XX en Uruguay, la cual tomaba al “niño/a y adolescente como objeto de derecho”.

Por lo tanto, la aprobación y ratificación de la ya mencionada “Convención” ha sido un paso decisivo en la transición del paradigma de la situación irregular hacia el nuevo modelo de protección integral del niño/a-adolescente; al respecto, E. García Méndez es clarificador al expresar lo siguiente:

*“Del menor como objeto de la compasión-represión, a la infancia-adolescencia como sujeto pleno de derechos, es la expresión que mejor podría sintetizar sus transformaciones. La Convención constituye un instrumento jurídico para el conjunto del universo infancia, y no sólo para el menor abandonado delincuente. (García, Méndez, E. 1994: 7)*

Dicho documento otorga una dimensión más aproximativa a la idea de derechos de la “ciudadanía de la niñez y adolescencia”. Antes de dicho avance de derechos a nivel internacional, la infancia siempre había sido depositaria de un conjunto y exigencias y normativas disciplinarias (adultocentricas) desde una perspectiva del “niño/a-adolescente” como “objeto de derechos”; en tanto “La Convención” (antes mencionada) inaugura la perspectiva de reconocer al niño/a y adolescente como sujeto de derechos, lo que deviene en el paradigma de la protección integral.

A propósito de la idea anterior, M. Cillero Bruñol (1990 : 3), señala que: **“La CDN, a diferencia de la tradición jurídica y social imperante en muchos países hasta antes de su aprobación, no define a las niñas y los niños por sus necesidades o carencias, por lo que les falta para ser adultos o lo que impide su desarrollo.”** Por el contrario el autor expone que la “Convención” resignifica la idea de niño/a y adolescente en su calidad de ciudadano en pleno crecimiento, de la siguiente manera: **“La infancia es concebida como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía, personal, social y jurídica.”**

De esta manera la nueva normativa establece principios no solo de protección sino también de mayor autonomía, la cual se debe adecuar a la fase de desarrollo vital

del niño/a y adolescente. En dicho proceso de crecimiento la familia y el Estado tendrán derecho y responsabilidad por garantizar y hacer efectivos los derechos de los niños/as y adolescentes.

En resumidas cuentas se puede decir que **“La Convención Internacional de los Derechos del Niño”**, ha marcado un antes y un después en lo que respecta a los derechos, promoción y protección de la infancia históricamente y mundialmente, ya que su repercusión ha sido ampliamente aceptada por una inmensa mayoría de países y culturas, y así lo reafirma M. Cillero Bruñol:

*“La CDN representa 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 el Estado; y las políticas sociales dirigidas a la infancia.”* (Cillero, Bruñol, M.; 1990: 3)

De este modo, a nivel de derechos en el mundo, la Infancia ha pasado a tener un carácter de mayor universalidad y centralidad, siendo los Estados partes, garantes y promotores en el ejercicio de los derechos de la niñez y la adolescencia.

#### **1.4. Gestación, desarrollo y aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia en el Uruguay.**

En septiembre de 1990, el Estado Uruguayo con el fin de adecuarse a la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), ratifica a través de la Ley 16.137, la Convención de los Derechos del Niño. En función de esto comienza un largo proceso jurídico-legal y político de elaboración del Código del Niño y Adolescente para dejar atrás el viejo Código del Niño del año 1934, que en muchos aspectos era violatorio de la normativa de la Convención mencionada. (Palumno, J.; Pedernera, L.; Salsamendi, J.; Sbrocca, M.; Silva, D.; Uriarte, C.; 2004).

Sin embargo la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, dejaba una tensión sin resolver en el Uruguay. Y ello se debía a que en la década de 1990 se mantenía vigente el Código del Niño del año 1934 en materia de defensa y protección de los derechos de niño/as y adolescente en el país. Por lo tanto, ambos documentos convivieron de forma contradictoria en toda la década de 1990 hasta que recién en el año 2004 se aprobará el nuevo Código de la Niñez y Adolescencia en el Uruguay.

Ante ésta desajustada normativa en la década de 1990 se inició un proceso de elaboración legislativa, que conllevó un largo y arduo proceso de construcción.



En el año 1995 el Poder Ejecutivo designó una Comisión Especial redactora del anteproyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia en Uruguay. Dicha Comisión estaba compuesta por una numerosa cantidad de profesionales (calificados) de diversas disciplinas. (García, C.; 2006: 5)

La Dra. J. Balbela del Delgue presidenta de la Comisión redactora mencionaba que aquella Comisión tenía dos finalidades, por un lado adecuar la legislación vigente a la Convención de los Derechos del Niño, entre otros documentos internacionales de trascendencia ratificados por el país; y por otro lado, actuar en la promoción de políticas sociales, que tiendan a mejorar las condiciones de vida la niñez y la adolescencia. (García, C.; 2006: 5)

Dando continuidad al proceso que se venía dando, en el año 1996 se designa por el Poder Ejecutivo una Comisión de análisis del anteproyecto del Código de la Niñez y Adolescencia del Uruguay; luego en el año 1997, en dicho proceso de construcción, del mencionado Código se incorporan, a través de un acuerdo interinstitucional nuevos profesionales y como aspecto novedoso surge el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Como punto de inflexión importante, en el año 1999, ingresa de forma definitiva a la esfera del Poder Legislativo, el Proyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia. De allí en adelante el mencionado Código recibirá modificaciones y cambios importantes en relación a algunos principios fundamentales de la Convención Internacional de los Derechos del Niño que Uruguay ya había ratificado en el año 1990. Dichas modificaciones fueron claramente establecidas en el año 2001 primero y luego en el año 2004 con la resolución y aprobación final por la Cámara de Senadores. (Palumno, J.; Pedernera, L.; Salsamendi, J.; Sbrocca, M.; Silva, D.; Uriarte, C.; 2004).

De forma definitiva, El Código de la Niñez y la Adolescencia es aprobado, promulgado y se pone en vigencia por el Poder Ejecutivo como la Ley 17.823 en septiembre de 2004. (idem; 2004).

A partir del momento que el Proyecto de El Código de la Niñez y la Adolescencia, ingresó al poder Legislativo se generaron no solo cambios en cuanto al contenido de derechos sino también desacuerdos por parte de aquellos profesionales especializados que habían elaborado aspectos sustanciales del proyecto y además habían estado en el desarrollo más importante del mismo.

Varios aspectos fueron cuestionados con respecto al contenido del Nuevo Código, principalmente vinculados a dos dimensiones, una referida a la manutención de ciertos vestigios del "paradigma" de la situación irregular, y por otro lado la no incorporación de forma plena de ciertas premisas establecidas en la Convención Internacional de los Derechos del Niño. (idem; 2004).

De todos modos, cabe resaltar que el novel Código de la Niñez y la Adolescencia, que se aprobó en el año 2004, significó para el Uruguay un avance importante en materia de derechos y protección a la niñez y adolescencia. El mencionado Código intentó sustentarse en las premisas básicas de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, aunque con ciertas deficiencias en su producto final.

#### **Avances y nudos críticos del Código de la Niñez y la Adolescencia del año 2004.**

A través de algunos autores se registran avances, limitaciones y ciertas contradicciones, del nuevo Código, que no logran reflejar en su totalidad el espíritu de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. A continuación se detallan algunos aspectos.

Por primera vez en la historia, Uruguay incorpora en su sistema legal la concepción de adolescencia como una etapa reconocible y singular de la infancia en su globalidad. (García, C.; 2006: 5) Pero dicho aspecto positivo no es completamente suficiente, ya que a nivel legislativo-parlamentario no se respetó la elaboración precedente de los equipos multidisciplinares especializados que se había encargado de la redacción y análisis entre los años 1995 y 1999. En este sentido el anteproyecto redactado por los especialistas establecía el límite de diferencia entre adolescentes y la niñez a los 14 años, en cambio los legisladores parlamentarios finalmente lo bajaron a 13 años, esta modificación contraía, en sí, consecuencias importantes en lo que refiere a adolescentes infractores. (Palumno, J.; Pedernera, L.; Salsamendi, J.; Sbrocca, M.; Silva, D.; Uriarte, C.; 2004).

Diversos autores (Palumno; Salsamendi; Silva; Pedernera; Sbrocca; Uriarte; 2004), mencionan que el nuevo Código, no logró cambios significativos en relación a la protección de los derechos de adolescentes infractores, sino que mantuvo a los mismos en la categoría imputables, de acuerdo al grado de responsabilidad y gravedad del hecho delictivo que haya cometido. Esta dimensión, fue construida en base a vestigios del paradigma de la situación irregular, y un componente ideológico de criminalización de la adolescencia.

Como aspecto central, que atraviesa todo el Código de la Niñez y la Adolescencia uruguayo, surge el criterio de "interés superior del niño", concepto tomado como referencia de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Dado que es un concepto esencial, Palumno y otros (ob. ya citada; 2004) cuestionan que en el desarrollo del mencionado Código no se hacen las referencias suficientes para que el mismo adquiera la centralidad que realmente le cabe, al respecto Palumno y otros son contundentes:

*“El interés superior del Niño acertadamente a como se plantea en el texto aprobado es un criterio de orientación doctrinaria, pero no emerge con la fuerza que se necesita para que no haga las veces de lo que en las leyes de menores fue el juez buen padre de familia. Por eso debe operar necesariamente acotando los márgenes de discrecionalidad adulta al momento de leer el derecho en caso de conflicto.” (ob. ya citada; 2004)*

Este planteo enuncia la imprecisión del concepto “interés superior del niño”, el cual no está suficientemente desarrollado en el ya mencionado Código. Por lo tanto, ante situaciones de menoscabo de los derechos de niños/as y adolescentes, la protección de los mismos queda sujeta no al derecho tal cual sería pertinente, sino, a la discrecional resolución del juez, en tanto “buen padre de familia”, práctica heredada del arcaico Código del Niño del año 1934.

#### **1.5. Sistema de protección social predominante de la niñez y la adolescencia,<sup>8</sup> desde 1990 hasta los últimos avances del presente: “entre los derechos y los hechos.”**

Si bien la década de 1990 se puede catalogar como el telón de fondo de avances en materia de derechos internacional (y nacional) de infancia en general, es preciso develar de que manera se efectivizan, los derechos explicitados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, mediante la matriz de las políticas sociales que el país optó diseñar, planificar y ejecutar.

Antes de profundizar en materia de los dispositivos más relevantes de atención a la infancia en el período ya señalado, se hará breve referencia a la caracterización que asumirá el estado uruguayo en su matriz de protección social.

Más allá de los matices de cada contexto histórico, C. Midaglia, expresa que el estado uruguayo durante la mayor parte del siglo XX instrumentó: *“un sistema institucionalizado de políticas sociales, de orientación universalista e incluyente de la población en su conjunto”* (Midaglia, C.; 2009: 1). Pero esta matriz de prestación social que caracterizó al estado uruguayo fue perdiendo vigencia y se fue agotando a fines del siglo XX.

---

<sup>8</sup> Para dar cuenta de la matriz de protección social de la niñez y la adolescencia, se hará referencia con mayor énfasis al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay por ser el órgano rector oficial en dicha materia.

Fue a partir de la década de 1990 que se desarrolló un proceso de cambio, que C. Midaglia lo describe como *"un sistema "híbrido" en el que conviven servicios semi-privatizados, con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los que se le anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado que poseen un formato mixto de implementación, es decir, de coparticipación público-privado.* (Midaglia, C.; 2007: 135)

Con respecto a la atención de los sectores sociales en condiciones de mayor vulnerabilidad social se *"inauguraron, un conjunto de programas y proyectos exclusivamente diseñados para abordar problemáticas asociadas a las vulnerabilidades de ciertos grupos etarios, especialmente las de los niños y los jóvenes."* A su vez estos proyectos se implementaron a través de asociaciones civiles sin fines de lucro, pero dichas *iniciativas "no lograron traducirse en una malla sólida de asistencia social."* (Midaglia, C.; 2007: 137)

De este manera el Estado comenzaba a delegar tareas y responsabilidades en el sector privado (mercado) y "tercer sector" (organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro.). En el marco de estas "nuevas esferas de poder" es que parte de las necesidades de la ciudadanía deberán ser resueltas. En este contexto que muchos han dado ha conocer como de "Neoliberalismo", las políticas sociales ya no son propiedad exclusiva de la esfera estatal, sino que las mismas son de carácter mas amplias en su elaboración, construcción y ejecución.

Teniendo en cuenta el contexto histórico antes mencionado, se continúa con S. García (2008) que realiza un recorrido analítico sobre el enfoque de las políticas sociales dirigidas a la infancia (en el país) a partir de la década de 1990, llegando hasta el año 2008. El análisis de dichas políticas sociales, estuvo sujeto a la particularidad del ciclo político de cada período gubernamental.

La misma autora (2008) plantea que en el entorno del primer período analizado (1990-1995) el INAME realizó un estudio que arrojó cifras alarmantes, en donde aproximadamente la mitad de la infancia en el Uruguay se encontraba en situación de pobreza. El diseño de políticas sociales de aquel período no logró desprenderse del enfoque de la doctrina de la situación irregular. Y un ejemplo claro de ello, fue que los proyectos y programas implementados por INAME, nominaban a los niños/as y adolescentes vulnerados en sus derechos como "menores en la calle", "menores abandonados", "menores con problemas psiquiátricos".

De todas maneras, en este primer periodo la matriz de las políticas sociales dirigidas a la infancia comienza un proceso de convivencia de dos modelos de derechos contrapuestos, que serían por un lado la doctrina de la situación irregular (anclada en el añejo Código del Niño de 1934) y la otra referida a la doctrina de la

protección integral impulsada por la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Bajo estas circunstancias, S. García (2008; 13) expresa que: *“Se introduce la categoría vulnerabilidad, lo que supondría reconocer derechos vulnerados y orientar acciones de restitución de derechos, pero se contamina de la perspectiva de riesgo que implica que esa población que se aparta de lo considerado “normal” constituye un peligro para la sociedad y las acciones se dirigen a preservar al conjunto de la sociedad de esa amenaza.”*

En el segundo período (1995-1999) se suceden un conjunto de reestructuras organizativas en el Instituto Nacional del Menor (INAME), que evidencian un acercamiento conceptual, de importancia, a la doctrina de la protección integral propuesta por la mencionada Convención. No en vano estaba en proceso de elaboración el Proyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia que a la postre en el año 2004 sería aprobado y oficializado.

S. García (2008; 17) plantea que, a diferencia del anterior período: *“se observa una mayor presencia de la familia como grupo meta y del niño como miembro de la familia y la comunidad, en concordancia con los principios orientadores de la CIDN y los derechos en ella consagrados.”* De forma correlativa se favorece un proceso de desinternación, asistiendo al niño/a y adolescente en su medio familiar. (García, S.; 2008)

Entre algunas propuestas concretas, del período, surgen el redimensionamiento del Plan CAIF, la apertura del Centro de Estudio y Derivación; ampliación y aumento sustancial de convenios entre las organizaciones no gubernamentales e INAME, creación del Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ), continuidad y aumento de proyectos que atienden a niños/as y adolescentes en situación de calle bajo la modalidad Convenios; intervención en situaciones de abuso y maltrato a niños/as y adolescentes, mediante un servicio denominado Línea Azul, etc. (García, S.; 2008)

Sin embargo, dichas transformaciones, aún mantenía la contrariedad de convivir con los vestigios del Código del Niño de 1934. De acuerdo con S. García (2008) el período 2000-2005, se caracterizó por algunos avances a nivel de la lógica de la estructura funcional de INAME-INAU<sup>9</sup> y también del fomento a la mayor participación de los actores de la sociedad civil (ONG's, etc.) y de los medios de comunicación.

Sin embargo en dicho período el país se enfrentó a una fuerte crisis (2002) socio-económica que afectó a toda la sociedad en su conjunto, pero que tuvo

---

<sup>9</sup> Se mencionan ambas denominaciones, ya que en dicho período (específicamente 2004) se produce la transición el Instituto Nacional del Menor al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

repercusiones graves para los sectores sociales más empobrecidos y vulnerados en sus necesidades y derechos más básicos.

En dicho contexto (año 2002) el grupo social más perjudicado continuó siendo la infancia. En base a información extraída del INE, S. Leopold y L. Pedernera, hacen referencia a que el 57,9 % de la población de 0 a 5 años se encontraba bajo la línea de pobreza, mientras que la población de 6 a 12 años correspondía al 54 %. A su vez en el periodo que va de 1999 a 2004 la cantidad de niños y adolescentes pobres casi se duplica. (Pedernera; Leopold; 2008: 50).

A pesar de haber cierto intento de reestructura institucional como mencionaba S. García, para el período de 2000-2005 los mismos no se tradujeron en acciones restauradoras de los derechos de la infancia, sino que al contrario se recrudecieron las situaciones de pobreza e indigencia.

El año 2005 fue un año clave e histórico, desde el punto de vista político, ya que asume por primera vez un gobierno de izquierda en la historia del país: *Frente Amplio - Encuentro Progresista - Nueva Mayoría*. Dicho equipo de gobierno tuvo como principios orientadores: *“la justicia social y la participación democrática”* (Moreira, C.; Delbono, A.; 2010: 98). De esta manera la prioridad gubernamental fue la de revertir la situación de indigencia y pobreza extrema, creando para ello el Ministerio de Desarrollo Social, que tuvo como su principal programa de intervención social (en una primera etapa) al “Plan de Atención a la Emergencia Social.” (PANES).

Como dato relevante de estos cambios surge el Programa Infancia Adolescencia y Familia (INFAMILIA), programa estratégico y político que comienza a jugar un rol fundamental en un conjunto de nuevos programas de atención socioeducativas a niños/as, adolescentes y familias. Dicho programa que antes estaba en la órbita de Presidencia de la República, pasa a estar en el marco institucional del Ministerio de Desarrollo Social. (INFAMILIA-MIDES; 2009)

En este contexto social y político particular del país se producen cambios de relevancia a nivel institucional que impactan en la modalidad de las políticas sociales de atención a la pobreza, infancia y adolescencia fundamentalmente.

Algunos análisis señalan que a partir de 2005, se generó una transformación en el diseño de Políticas Sociales a través de los nuevos programas como INFAMILIA, INMUJERES, entre otros, los cuales están insertos en el Ministerio de Desarrollo Social. Si bien INFAMILIA no tiene la rectoría de ninguna temática a su cargo, brinda apoyo y acciones de forma intersectorial a un conjunto de organismos y programas diversos como PLAN CAIF, INAU, INJU, ANEP, MSP, basados en un modelo de “gestión transversal” (Zurbriggen, C.; Morales, S.; Rak, A.; 2010)

Estas acciones tuvieron implicancias de carácter más amplio, dando procesos de reorientación a ciertos programas y proyectos en materia social como infancia, adolescencia, familia, juventud, salud, educación, etc.

De acuerdo con S. García (2008) durante 2005-2008 se inicia un período, de cambios institucionales inéditos en la órbita de Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Fundamentalmente porque el año anterior (2004) se había aprobado el novel Código del Niño y el Adolescente en el Uruguay, acoplándose el INAU a la nueva normativa como órgano rector en materia de políticas sociales de infancia a nivel nacional.

La doctrina de la Protección Integral presente en la Convención y el reciente, Código del Niño y Adolescente del Uruguay, fue incorporada al órgano rector INAU como principios orientadores en el siguiente sentido: *"En consonancia con la CIDN y el Código de la Niñez y Adolescencia el foco está puesto en los niños/as y adolescentes desde una perspectiva de derechos, lo que implica la consideración de su contexto familiar y comunitario. La familia se incluye, en consecuencia, desde la perspectiva de las estrategias como grupo privilegiado para el desarrollo y crianza de los niños, niñas y adolescentes"* (García, S., 2008: 27). Sin embargo la: *"etapa de gestión responde, al igual que las anteriores, a un modelo de protección de los sectores pobres de la sociedad, de carácter básicamente residual"* (García, S., 2008: 31).

Los aspectos a destacar en el período 2005-2008, para INAU, fueron la planificación estratégica, re-territorialización, mayor articulación interinstitucional, reformulación en la relación estado-sociedad civil, superando y cambiando la marcada tendencia de tercerización de servicios generada sobre todo en el período de 1995-2000. Por otra parte se apostó a una política de desinternación y de no internación (García, S. 2008)

G. de Armas (2008) señala, en base a información extraída del INE, que en el período que va de 2004 a 2007, se han logrado algunos avances en materia de reducción de la pobreza infantil, ya que los niños/as con menos de 6 años de edad se han reducido a un 10,7 %, y aquellos/as que se encuentran en edad escolar han descendido a un 7,7 % su situación de pobreza. Para el mismo período (2004-2007) la pobreza en términos globales también se ha reducido de un 31,9 % a un 25,5%.

A pesar de cierto avance, para el período 2004-2007, la niñez y la adolescencia continuó siendo el grupo etareo que se encontraba en mayores condiciones de pobreza. Si bien la apuesta del nuevo modelo de políticas sociales, llevado a cabo bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social ha generado cambios y mejorías en la calidad de vida de las sectores sociales más empobrecidos y vulnerables. Los niveles

de desigualdad social e inequidad intergeneracional aún se mantienen vigentes y afectando predominantemente a la niñez y la adolescencia. (De Armas, G.; 2008)

A continuación se explicita una nueva iniciativa a nivel gubernamental sobre la temática infancia y adolescencia, que pretende ser sostenible e incorporar la mayor cantidad de actores de importancia en materia de defensa y derechos de infancia.

En los últimos años el antecedente más trascendente con respecto al presente y futuro de lo que tienen que ver con la atención de la niñez y la adolescencia en el Uruguay, ha sido la elaboración, de varios documentos que se enmarcan en lo que se ha denominado formalmente la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030. El antecedente de la ENIA surge a partir del año 2005 con el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE) en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. (ENIA; 2008)

El propósito de la ENIA, ha sido *"un espacio de discusión que definiera los objetivos nacionales y los lineamientos estratégicos para orientar el diseño de y la formulación de políticas públicas hacia la infancia y la adolescencia, más allá de lo coyuntural y de cara a los próximos 20 años. Su abordaje se basa en la normativa internacional sobre derechos de los niños y adolescentes, en particular los que figuran en la convención Internacional sobre los Derechos del Niño"*. (ENIA; 2008: 9).

Participaron diversos actores, entre ellos representantes parlamentarios de los cuatro partidos, las organizaciones de la sociedad civil que actúan en la temática, Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Ministerio de Salud Pública, Poder Judicial, Ministerio de Educación y Cultura, gremios, representante y referentes destacados de la academia universitaria, representantes de los gobiernos departamentales, el sistema de naciones unidas en el Uruguay, UNESCO, entre otros actores. (ENIA; 2008)

La propuesta de la ENIA, se orienta en base a *"lineamientos estratégicos y propuestas de acción"* (ENIA; 2008: 37), que serían los siguientes:

- *Apoyo a las familias.* (ENIA; 2008: 37-50)
- *Protección a la primera infancia.* (idem; 2008: 37-50)
- *Fortalecimiento y transformación del sistema educativo.* (idem; 2008: 37-50)
- *Promoción de hábitos saludables de vida en niños y adolescentes.* (idem; 2008: 37-50)
- *Generación de oportunidades de integración social.* (idem; 2008: 37-50)
- *Promoción de la participación democrática.* (idem; 2008: 37-50)
- *Fortalecimiento del sistema de protección.* (idem; 2008: 37-50)



- *Conciencia ciudadana y transformación de los vínculos intergeneracionales.* (idem; 2008: 37-50)
- *Aprovechamiento del potencial de emigrantes e inmigrantes.* (idem; 2008: 37-50)

Los mencionados lineamientos de acción, tienen la intencionalidad de ser sostenibles en el tiempo y no de ser meras respuestas coyunturales. Si bien es válido que se trata de una estrategia que está en sus primeros pasos de construcción, será fundamental para los organismos gubernamentales como para la propia sociedad civil organizada comprometerse y sostener ciertos acuerdos básicos que contribuyan en definitiva al cumplimiento de los objetivos que se han propuesto.

Para cerrar este capítulo, a continuación se expone las metas que se propone la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030:

- *"Eliminación de la indigencia y reducción de la cantidad de niños y adolescentes en situación de pobreza.* (ENIA; 2008: 32-33)
- *Erradicación del trabajo infantil y adolescente.* (idem; 2008: 32-33)
- *Reducción del porcentaje de niños menores de 5 años con déficit nutricional a sus valores mínimos."* (idem; 2008: 32-33)
- *Disminución de la mortalidad infantil."* (idem; 2008: 32-33)
- *Disminución de la mortalidad materna."* (idem; 2008: 32-33)
- *Avance en políticas de apoyo a la compatibilidad de los roles laborales y parentales y de cuidado infantil temprano.* (idem; 2008: 32-33)
- *Universalización de la atención al embarazo y al buen desarrollo infantil en la primera infancia."* (niños/as 0 a 36 meses). (idem; 2008: 32-33)
- *La Educación inicial universal desde los 3 años.* (idem; 2008: 32-33)
- *Egreso Universal del Ciclo Básico de educación media.* (idem; 2008: 32-33)
- *Incremento de las tasas de egreso del Segundo Ciclo de la educación media.*
- *Disminución de las diferencias en la calidad de aprendizajes entre niños y adolescentes de diversos estratos sociales.* (idem; 2008: 32-33)
- *Disminución de las situaciones de especial vulnerabilidad (abandono, abuso y maltrato, situación de calle, consumo de sustancias psico-activas, conflicto con la ley).* (idem; 2008: 32-33)
- *Incremento de espacios para la participación y expresión de los y las adolescentes. Construcción de proyectos de vida en condiciones de equidad.* (idem; 2008: 32-33)
- *Reducción de población que vive en hábitats precarios."* (idem; 2008: 32-33)

## **CAPITULO 2) Proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle, en la ciudad de Montevideo. *Rescatando el proceso de desarrollo histórico: aportes, tensiones, debates y actualidad.***

### **2.1 Contexto socio-histórico del surgimiento de la problematización de los “niños de la calle” en Uruguay y América Latina.**

Para abordar y reconocer la problemática de la infancia en situación de calle en Uruguay como proceso socio-histórico, conviene situar la génesis y problematización de dicho fenómeno social en determinado contexto particular de la sociedad uruguaya y latinoamericana.

A propósito Gomes da Costa (1987) identifica la problematización social de dicho fenómeno en gran parte de las ciudades de América Latina en la décadas de los '80 en determinado contexto particular como ser: **la restauración democrática** de varios países de la región; **los avances de la normativa internacional (jurídica) en relación a la infancia y juventud**; el crecimiento significativo de la **participación de la sociedad civil** en relación a la defensa de los derechos de infancia; y además la centralidad de un organismo internacional, como UNICEF, en la creación y sistematización de experiencias y proyectos vinculados a “niños de la calle.” (Gomes Da Costa, A.; 1987).

El autor señala que en América Latina, por los menos, hasta la década de 1980 era predominante el legado histórico del paradigma (jurídico-legal) de la situación irregular para el abordaje de aquellos niños/as vinculados a actividades en calle, el cual se regía por prácticas estrictamente represivas y violentas como *“el ciclo perverso de la institucionalización compulsiva”* (Gomes Da Costa, Antonio, C.; 1987:4).

En respuesta a la *“institucionalización compulsiva”* es que en esta misma década (1980) surge, el enfoque y expresión, “niños de la calle” como una alternativa y perspectiva más humana. Esta nueva denominación tenía la intencionalidad de establecer una ruptura conceptual con la “tradicional” noción de “menor” y sus subsiguientes adjetivaciones estigmatizantes como “menores carentes”, “menores abandonados”, “menores infractores”, “menores inadaptados”, etc. (Gomes Da Costa, Antonio C.; 1987).

Uruguay no fue ajeno a estas particularidades que propiciaron la creación de nuevos proyectos denominados “niños/as de la calle”, que comenzaba a recorrer un nuevo enfoque de intervención y conocimiento a nivel de la infancia en situación de vulnerabilidad social.

Profundizando en la situación de Uruguay, puntualmente en la ciudad de Montevideo si bien la primera experiencia de proyecto bajo la modalidad: "niños/as en la Calle" se implementa en el marco de la orbita pública (Instituto Nacional del Menor) en el año 1986, el abordaje gradualmente se ampliará a la esfera de la sociedad civil organizada como ser las ONG's y ello según M. Lournaga debido a que:

*"la restauración del sistema de partidos en formatos muy semejantes a los anteriores al año 1973 y cierta frustración e insatisfacción inmediata con los "logros" de la democracia, provocó después de 1985 un retorno a la "militancia social" que se vuelca fundamentalmente a las ONG's (Lournaga, María Elena; 1999:15).*

M. Lournaga (1999) resalta que en este contexto histórico tres organizaciones surgen con el cometido de trabajar con niños/as y adolescentes vinculados a actividades de calle: Gurises Unidos, Vida y Educación y El Abrojo. Las tres, en la década de 1990, consolidaran sus proyectos.

## **2.2. El surgimiento de una nueva metodología socio-educativa: "el trabajo en la calle" con niños/as y adolescentes en la ciudad de Montevideo."**

### **2.2.1 La identificación de un primer período (1986-1996). Los primeros pasos de una nueva metodología.**

Durante aproximadamente 10 años, desde 1986 a 1996, las propuestas de atención e intervención a niños/as y adolescentes en situación de calle estuvo de forma casi total a cargo del "Programa de Atención al Niño en la Calle" de Instituto Nacional del Menor (INAME) el cual estaba compuesto por los Proyectos "La Escuelita" creado en 1986 y "Casacha" creado en 1989.<sup>10</sup>

"La Escuelita" (1986) ha tenido y tiene su zona de incidencia en Ciudad Vieja y Casacha (1989) en el entorno de Tres Cruces y de Boulevard Artigas hasta Parque Rodó.

De forma casi paralela Gurises Unidos fue también una Organización pionera en esta problemática a partir de 1989<sup>11</sup> y luego en 1992<sup>12</sup> desarrolla dos experiencias piloto.

<sup>10</sup> Para mayor información ver ANEXO 1.

<sup>11</sup> Material disponible en la página Web: [www.gurisesunidos.org.uy](http://www.gurisesunidos.org.uy)

<sup>12</sup> Proyecto Pasacalle.

La exdirectora, del "El programa de atención al Niño en la Calle", M. Stoppiello (1996) señala que el mismo surge particularmente en la Ciudad Vieja en el año 1986 debido a:

*"la existencia en la zona de una población infantil muy numerosa en condiciones de extrema pobreza y nuestra convicción de explotar métodos de trabajo alternativos, no formales, que apuntaran a lograr la participación de los niños por propia voluntad, respetando sus pautas culturales"* ( Stoppiello, M.; 1996: 6).

De acuerdo con M. Cal y B. Zubillaga (1996), integrantes, en su momento de "El programa de atención al niño en la Calle" oficial de INAME en el año 1995, el trabajo con los niños en calle es preciso considerarlo como una metodología específica de educación no formal, que requiere de formación, planificación y evaluación permanente. La autora entiende la calle como:

*"arteria, pasaje, paseo, travesía, vía. Espacio físico que delimita, organiza y permite la circulación."* (Cal, M; Zubillaga, B.; 1996: 9).

A su vez M. Cal y B. Zubillaga (1996) entienden que la inserción de los educadores como operadores sociales que generan vínculos con los niños/as y adolescentes en el escenario de calle no se da de forma inmediata, sino que es un proceso paulatino de acercamiento; en principio se delimita la zona geográfica de trabajo, se realizan recorridas periódicas de observación estableciéndose puntos estratégicos de intervención en lugares específicos de "concentración" de niños/as y zonas de mayor riesgo vinculadas a prostitución, hurto, basurales, etc.

En un primer momento de observación y acercamiento al escenario de calle, hay una instancia de "*familiarización*" con los agentes sociales (comerciantes, vendedores ambulantes, etc.) que están presentes en el lugar donde también circulan y permanecen niños/as y adolescentes. Este primer paso aproximativo se sucederá de la posibilidad de generar un primer contacto con el niño/a u adolescente basado en la "*observación, escucha, dialogo y mutuo conocimiento*". (Cal, M; Zubillaga, B; 1996: 9). Como forma de afianzar el vínculo con el niño/a prevalece la recreación y lo lúdico que permiten abrir puertas para trabajar otras temáticas como sexualidad, familia, desalojos, robo, droga, etc. (Cal, M; Zubillaga, B; 1996).

Cada temática se aborda en el marco de Talleres, en donde se establecen objetivos, fundamentación, y actividades específicas. Los contenidos –temáticos<sup>13</sup> - surgen en función de las demandas y necesidades de los niños/as y adolescentes a diferencia de lo que sucede en la educación formal, donde hay claros objetivos en función de un programa “universal” que hay que respetar.

Las modalidades de abordaje eran tanto individuales como grupales, donde cualquiera de las propuestas fue desarrollándose no solo en el espacio de la calle sino que también estaban complementadas por un local como lugar de referencia para los niños y adolescentes:

*“Es un espacio alternativo a la calle, donde se vuelcan expectativas y canalizan necesidades de atención, de aprendizaje y donde funcionan los talleres de cerámica, artesanía, costura, carpintería. Se realizan encuentros institucionales, reuniones de equipo, jornadas de formación.” (Proyecto Pasaje; 1996: 100).*

Sin embargo, es preciso resaltar que este proceso si bien resultó inédito y novedoso en materia de atención a niños/as y adolescentes vinculados a prácticas “callejeras”, no estuvo exento de matices y de perspectivas diferentes. Al respecto M. Cal y B. Zubillaga hace referencia que desde la interna misma de INAME no hay un respaldo adecuado y se hace sentir al “Programa de atención al niño en la Calle” como “ajeno” a esta institución. (Cal, M; Zubillaga, B; 1996: 8).

Esta falta de respaldo no es un tema menor, porque en el periodo que se viene analizando, si bien se alcanzo a ratificar la “Convención Internacional de los Derechos del Niño”, aún era vigente “El Código del Niño” del año 1934, el cual se sostenía bajo el paradigma de la situación irregular, siendo totalmente contrapuestos ambos modelos jurídicos y quedando así el Uruguay en una deuda con la infancia uruguaya.

Por lo tanto el principal órgano rector y representante de la infancia en el Uruguay, en aquel entonces INAME, bajo estas condiciones quedaba sujeto a una fuerte contradicción. Por un lado, se declaraba a favor de principios y derechos básicos que otorgaba la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y por otro lado continuaba sujeto a una normativa jurídica a nivel nacional (Código del Niño de 1934) que vulneraba a la infancia uruguaya de diversas maneras.

En este mismo contexto histórico las Organizaciones No Gubernamentales comienzan a tener mayor participación en las políticas sociales destinadas a la

---

<sup>13</sup> En la Revista Nosotros (1995) están explicitados la presentación descrita de los talleres implementados en el marco del “Programa de atención al niño en la Calle” relacionados a las temáticas de sexualidad, escolaridad y mudanzas.

infancia, incluyendo los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle.

Gurises Unidos surge con el apoyo de INAME y la Red De Organizaciones No Gubernamentales, para crear el proyecto "Niños en la Calle", financiado por el gobierno de Italia a través del "Programa de las Naciones Unidas". (Proyecto Pasacalle; 1996)

La misma organización adopta la perspectiva de comprender a **niños/as y adolescentes "en situación" de calle** diferenciándose del enfoque "*niños en la calle*". En la misma línea que Gurises Unidos, M. Mazoti y L. Tricotti (1992) trascienden el enfoque de "niños/as en o de la calle" que hasta el momento se venía utilizando, para adoptar una perspectiva situacional que permitiera comprender la realidad de los niños/as y adolescentes que realizaban actividades en calle. Al respecto plantean lo siguiente:

*"cuando hablamos de situación de calle nos referimos a una realidad contradictoria (y procesual), en la que niños y adolescentes buscan resolver sus necesidades vitales, apoyar a su familia, y simultáneamente a veces, alejarse de los conflictos que en ella se manifiestan (...)." (Mazzotti, M; Tricotti, L.; 1992: 4)*

De este modo las autoras dan un carácter dinámico a la problemática donde es preciso la consideración de un proceso que no empieza y se explica solo a partir de la calle, sino que es parte de una realidad social más compleja, en donde la familia es parte de este proceso, no en el entendido de ser responsable o culpable en términos literales, sino siendo parte de la misma situación de vulnerabilidad y necesidad que el niño/a u adolescente atraviesa.

Como cierre de este primer periodo podemos decir que esta modificación semántica y conceptual que Gurises Unidos realiza, no sucede de igual manera para INAME, que mantiene la concepción de "niño en la calle" para la implementación de sus proyectos.

Al final del periodo que se viene analizando, las Organizaciones No Gubernamentales **Vida y Educación** y **El Abrojo** en el año **1995** y **1996**<sup>14</sup>, crean cada una, un proyecto de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle de forma independiente, **sin el apoyo de recursos del Estado**.

De alguna manera la sociedad civil estaba avanzando en la cobertura y creciendo a diferencia del Estado que seguía manteniendo los proyectos que ya

---

<sup>14</sup> Ver anexo N° 1 donde se especifica descripción de los proyectos de estas organizaciones, e inicio de los mismos.

implementaba ("La Escuelita" y "Casacha"). En el año 1995 se crea el Colectivo Intercalle<sup>15</sup>, lo que también permitirá gradualmente fortalecer estos proyectos a nivel general por ser un lugar de intercambio y aprendizajes entre los representantes de los distintos proyectos.

A modo de síntesis en estos diez primeros años se generó un recorrido en cuanto a la modalidad de intervención con niños/as y adolescentes en situación de calle que hasta el momento no se había desarrollado en lo que refiere a la atención de la infancia en el Uruguay. Por lo tanto se **reconoce la calle como nuevo espacio socio-educativo de intervención y encuentro con niño/as y adolescentes, que marcan un primer periodo de exploración, desafíos, aprendizajes y también limitaciones.**

### 2.2.2. 1998-2003 Descentralización y ampliación de la cobertura: ¿Un Cambio de Rumbo?

El año 1998 marca un antes y un después en la forma de gestión y implementación de los Proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle ya que no solo predominarán en la órbita pública, pues el INAME, ampliará el espectro de Proyectos de estas características, estableciendo nuevos convenios con las organizaciones de la sociedad civil.

Este aspecto fue destacado por el Colectivo Intercalle (2005), que congregaba en su momento a gran parte de los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle. Sobre esta transformación el Colectivo manifestó lo siguiente:

*"En este punto es importante destacar que el primer llamado a licitación que en 1998 el entonces INAME realiza, para atender a niños en situación de calle, oficializa el reconocimiento del escenario de la calle como espacio de abordaje socio-educativo. (...) fue muy fuerte el consenso en torno al fracaso de las propuestas meramente represivas y/o institucionalizadoras (...) Las esquinas, los espacios públicos, se tornan en espacio educativos con la mediación de las intervenciones. (Colectivo Intercalle; 2005: 6)*

Es realmente sustancial el cambio que se produce a nivel de cobertura de esta modalidad de atención e intervención ya que se oficializan 6<sup>16</sup> convenios de

<sup>15</sup> Por mayor información sobre el Colectivo Intercalle Ver Anexo 1.

<sup>16</sup> Los 6 proyectos que establecen convenios de financiación para implementar los proyectos, son: "Resortes", "El Molinillo" y "CNPI" de "Gurises Unidos"; "El Bus" y "Repique" de "El Ajrojo"; "Unidad de

Organizaciones de la Sociedad Civil con INAME, superando incluso los ya existentes hasta el momento que eran 4<sup>17</sup>, dos oficiales del Programa Calle de INAME y dos en convenio entre INAME y la sociedad civil.

Por lo tanto a partir del año 1998 comienza a generarse un nuevo proceso en la cual las organizaciones de la sociedad civil pasan a tener un rol de mayor incidencia en lo que respecta a proyectos de intervención de niños/as y adolescentes en situación de calle.

De todos modos, los proyectos de atención a los niños/as y adolescentes en situación de calle implementados por las organizaciones de la sociedad civil, quedarán sujetos a la regulación establecida por el propio INAME a través de la creación de la División Convenios<sup>18</sup> entre los años 1997-1998.

Desde el punto de vista institucional, las organizaciones de la sociedad civil, serán supervisadas y monitoreadas por INAME en la implementación de los proyectos, estableciéndose claramente dos orbitas diferentes, la publica y la sociedad civil.

La extensión a diferentes territorios de la ciudad de Montevideo y el crecimiento cuantitativo de los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación calle, de manera directa o indirecta influyó en la mayor visibilidad de la problemática. Además se sumó de forma gradual las sistematizaciones de las prácticas de algunos proyectos, como ser el caso de Gurises Unidos que logra tener por durante algún un tiempo su propia Revista en la cual informa sobre sus distintos propuestas de abordaje.<sup>19</sup>

Es preciso resaltar que División Convenios, de INAME (2003) fue quién se encargó de elaborar la reglamentación y modalidades de intervención, específica, vinculadas a diferentes situaciones de riesgo y vulnerabilidad. Entre ellas se establecieron, referencias específicas, en cuanto a la modalidad de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle.

En el 2003, ya se establecía una definición en cuanto a este tipo de atención, que se ha mantenido hasta la actualidad, a nivel normativo, la cual expresa lo siguiente:

---

Vida Itinerante Colibrí” de “CIPPUS”; “Cruz del Sur” de Vida y Educación. Ver ANEXO 1 para conocer mayor información.

<sup>17</sup> Del Programa Calle (oficial INAU) son Casacha, La Escuelita, y de las organizaciones de la sociedad civil “El Farol” (organización Cruz del Sur) y un proyecto de Gurises Unidos del cual no se posee el nombre. Ver ANEXO 1 para conocer mayor información.

<sup>18</sup> “De esta manera se constituía un nuevo dispositivo institucional dependiendo de la División Convenios en la atención a la problemática de niños y adolescentes en situación de calle, georeferenciando a diferentes zonas cada uno de los proyectos.” (Programa Calle, 2009: 1-2)

<sup>19</sup> Disponibles en página Web: [www.gurisesunidos.org.uy](http://www.gurisesunidos.org.uy). Fecha de consulta 23/08/13



*"Esta modalidad se define por la atención a los niños, niñas y adolescentes que desarrollan actividades, en la vía pública, buscando satisfacer necesidades básicas, afectivas y relacionales, más o menos alejados de los ámbitos de cuidado y protección – familia, instituciones educativas, u otras redes de sostén, exponiéndolos a diversas situaciones de riesgo y pérdida del goce de sus derechos, constituyéndose en una población con alta vulnerabilidad." (INAME; División Convenios; 2003)*

Entre los supuestos de referencias de los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle, indicados en el Reglamento de Convenios de INAME de 2003, surge lo siguiente:

**-Objetivo:** *"Contribuir al desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes en situación de calle, promoviendo su inserción, integración familiar y social y potencializando sus capacidades a los efectos de revertir su condición de vulnerabilidad social." (INAME, División Convenios; 2003:23)*

**-Modo de ingreso:** *"Por iniciativa del niño u adolescente; por captación del equipo de trabajo; por derivación de una persona, grupo o institución". (INAME, División Convenios; 2003:24-25)*

**-Dimensiones de atención:** *"Se centrarán en el niño, familia y comunidad a través de abordajes: individuales, grupales y en redes sociales." (INAME, División Convenios; 2003:24)*

**-Radio de intervención:** *"Están definidos por las zonas con presencia de niños y adolescentes en situación de calle y por los barrios de los que procede esta población." (INAME, División Convenios; 2003:24)*

**-Modalidad de intervención:** *"La intervención debe tener en cuenta el protagonismo de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, reconociendo los aspectos en los cuales los niños son vulnerados y tratando de lograr la plena vigencia de sus derechos ciudadanos." (INAME, División Convenios; 2003:24)*

**-Actividades:** *"Fundamentalmente centradas en la consolidación del vínculo educativo, y el delineamiento de un proyecto individual integral." (INAME, División Convenios; 2003:24)*

**-Escenarios, de trabajo con la población objetivo:** *"En calle como mínimo, en un 80 %. En un local o vivienda, como máximo en un 20 %." (INAME, División Convenios; 2003:24)*

Algunos términos de referencias mencionados, han permanecidos en el tiempo hasta la actualidad. Aunque ciertos aspectos conceptuales y metodológicos han sido modificados. En el año 2003 se establecía 3 modelos, uno que trabajaba con situaciones de calle con alto riesgo; otro que trabajaba con situaciones de niños/as y adolescentes vinculados a situaciones de calle "sin alto riesgo", que en un plazo de un año debían de integrarse a propuestas de carácter más universales e integrales. Y una tercera modalidad de abordajes más integral, con posibilidad de trabajar con la población objetivo hasta 3 años. (INAME, División Convenios; 2003). Estos modelos de abordajes, a partir del año 2005 tendrán una reestructura que más adelante (en el subsiguiente ítem) serán analizados<sup>20</sup>.

Vale resaltar que estas tres modalidades gestión antes mencionadas, surgen como tentativa de intervención pero a nivel institucional no lograron institucionalizarse como tal, por no existir proyectos específicos que asumieran estas características. Los abordajes de los proyectos se daban en cierta manera sin diferenciar el grado de riesgo o vulnerabilidad.

Sin embargo a partir del año 2005, a partir de la experiencia El Programa "INFACALLE<sup>21</sup>", comenzó un proceso gradual que comenzó a marcar un dirección diferente hasta ese momento. A continuación en el siguiente ítem se detalla ese proceso.

### **2.2.3. 2005-2006: Inicio de una transformación en el modelo de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle.**

En el proceso histórico de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle y en sus respectivas modalidades de abordaje el 2005 es un año clave.

Lo dicho anteriormente está relacionado, a que en el año 2005, el Programa Infancia Adolescencia y Familia (INFAMILIA) en conjunto con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), crean el: "**Programa integral de atención a niños en situación de calle**" (INFACALLE). Este programa se llevo a cabo entre 2005-2008, dividiéndose en tres fases, con la colaboración de distintas organizaciones de la sociedad civil que participaron en el proceso de intervención. (INFAMILIA-MIDES; INAU; 2009)

---

<sup>20</sup> Cabe resaltar que en este período histórico se hace especial énfasis en los Proyectos convenios con INAU, y no se incluye el Programa Calle (y sus proyectos Casacha, La Escuelita) porque no se encontró material disponible en dicho período.

<sup>21</sup> "Programa integral de atención a niños en situación de calle." A continuación en el subsiguiente ítem se analizará dicho programa.

El Programa INFACALLE tuvo incidencia en la “tradicional” modalidad de funcionamiento metodológico de los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle vigente hasta ese momento. Esto se debió a que el reciente Programa INFACALLE había establecido tres fases temporales de intervención claramente delimitadas. En un primer momento sería la fase de **“captación y primeros” vínculos** con niños/as y adolescentes en situación de calle, la cual sería desarrollada durante un año (2005-2006); la segunda fase **“integración al barrio y fortalecimiento familiar”** (2006-2008) y una última fase en la cual se trabajaría con aquella población (niños/as y adolescentes) que no tuvieron cobertura (2007-2008). (INFAMILIA-MIDES; INAU; 2009)

El diseño del Programa INFACALLE, en estas tres etapas tomaba a, proyectos (ya establecidos) de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle, como ejecutores del plan de trabajo. A su vez los proyectos de las organizaciones de la sociedad civil debían a adaptarse a la metodología de INFACALLE.

Poder comprender la dimensión de esta nueva forma de abordaje, que instauró INFACALLE, y develar las repercusiones que tuvo en el conjunto de los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle, implica considerar el siguiente argumento:

*“En los proyectos existentes previos Infacalle, se observa que los equipos iniciaban sus acciones en zonas céntricas de incidencia, debiendo luego desplazarse para llegar a diversos barrios o enclaves territoriales, a fin de fortalecer y reconstruir los vínculos familiares e institucionales capaces de sustentar una salida real de la calle. (...) Por otra parte al llegar a los barrios de origen se observa la ausencia o insuficiencia de recursos y/o propuestas socioeducativas que puedan dar continuidad y profundizar el trabajo con los niños y las familias, lo que quita impacto al trabajo que se pueda estar realizando para que el niño abandone las actividades de calle.”* (INFAMILIA-MIDES; INAU; 2009: 17)

De esta manera INFACALLE observaba dos momentos (o Fases) de intervención, el cual estaba basado en un diseño de abordaje secuencial-lineal, lo cual llevó a generar en la práctica disidencias y desacuerdos por parte de las organizaciones de la sociedad civil que llevaban a cabo la tarea, en relación a las exigencias del programa oficial de INFACALLE, así lo aclaraba la sistematización final de aquel de programa:

*“la decisión tomada en el año 2004 en cuanto a ubicar la Fase I y Fase II en tiempos sucesivos, dando por entendido el supuesto de que los niños y adolescentes*

*responderían a los "cambios de escenarios" de intervención en los tiempos requeridos (6 meses en zonas comerciales y luego 14 meses en zonas de residencia), fue un elemento del diseño sumamente resistido por las organizaciones de la sociedad, argumentando que la dinámica de los niños y adolescentes no necesariamente es solidaria de la dinámica de las intervenciones." (INFAMILIA-MIDES; INAU 2009: 17)*

De este modo quedaban enfrentadas dos posturas, por un lado el acumulado de experiencias, prácticas y conocimientos que las organizaciones de la sociedad civil venían desarrollando desde hacía más de diez años.<sup>22</sup> Por otro parte, se configura una perspectiva diferente y "externa" proveniente de la esfera estatal. Con respecto a esta última perspectiva, que es la de INFACALLE, podemos identificar una "visión" de proceso de intervención distinta, siendo la variable "tiempo" un indicador central para medir logros y resultados de las intervenciones.

He aquí un reposicionamiento por parte del Estado con respecto, a la problemática analizada, asumiendo mayor centralidad en las intervenciones. Estas estuvieron dotadas y legitimadas en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, que fue delineando las acciones políticas sobre las familias y sectores sociales más vulnerados.

INFACALLE fue un proyecto que contó con mayores recursos económicos y materiales, un ejemplo de ello, fue el "fondo de prestaciones a las familias", los cuales tenían una contrapartida para las familias, como ser la reducción de calle del niño/a o su reinserción a la escuela, para la obtención del dinero. Esta forma de prestación tenía el antecedente del "Proyecto 300" que algunos años atrás se había llevado a cabo, pero luego se disolvió. (INFAMILIA-MIDES; INAU; 2009)

A partir de la experiencia de INFACALLE, se produjeron algunos cambios importantes en los términos de referencias del reglamento de convenios de INAU, específicamente, en cuanto a la atención de niños/as y adolescentes en situación de calle. Dichas modificaciones, tuvieron impacto, en gran parte de los proyectos de las organizaciones de la sociedad civil, que debían sujetarse a dicha normativa en sus prácticas de intervención.

De acuerdo con el Reglamento de Convenios, es a partir del año 2006 que se comienza a dar un proceso de respuesta conjunta desde lo público-privado con una mayor visión de sistema en lo que refiere a la atención de niños/as y adolescentes en situación de calle. La idea es que dichos proyectos de atención focalizados sean un

---

<sup>22</sup> Se hace referencia específica a los Proyectos atención a niños/as y adolescentes en situación de calle implementados por las organizaciones de la sociedad civil (convenios), los cuales se consolidan en la segunda mitad de la década de 1990.

transito o puente a servicios socioeducativos de calidad más universal como clubes de niños, centros juveniles. (INAU; División Convenios; 2010).

En base, a los cambios que se han venido señalando, cabe señalar que la División Convenios de INAU (2010) ha formalizados términos de referencias que son distintos de lo que se planteaba en los perfiles de atención del año 2003. En primer lugar aparece la diferenciación, estricta entre dos modalidades atención: "calle" y "calle extrema". Esta última tendrá un avance sustancial en cuanto a recursos, dispositivos de trabajo, etc<sup>23</sup>. La nueva modalidad calle extrema, será discutido y analizado más adelante, al final del siguiente ítem.

Vale resaltar que el "Programa Calle" (oficial de INAU) tiene términos de referencias distintos a los que se exigen a los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle en convenios con INAU.

Es por ello que a continuación (y en base los objetivos del presente documento) se intentará realizar un análisis aproximativo sobre la perspectiva teórica metodológica de los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle en la ciudad de Montevideo, (tanto desde la esfera pública de INAU como desde las organizaciones de la sociedad civil que establecen convenios con aquel). Como forma de efectuar dicho ensayo analítico, se articulará las dos entrevistas realizadas, una de ellas a la directora del proyecto de "Casacha" (que integra el Programa Calle de INAU), y la otra efectuada a la coordinadora de varios proyectos que se llevan a cabo en la organización de Gurises Unidos.

### **2.3 Diferencias, similitudes y aportes para líneas de debate: las experiencias de "Casacha" (INAU) y "Gurises Unidos."**<sup>24</sup>

En base a dos entrevistas realizadas a representantes de dos proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle, **se intentará develar las perspectivas analíticas sobre las prácticas de intervención socioeducativas, avances y/o retrocesos en el devenir histórico** de estas propuestas, y las visiones particulares que cada proyecto tiene, las cuales han permitido desarrollar algunas líneas de discusión.

---

<sup>23</sup> Ver ANEXO N<sup>o</sup> 1 para mayor información sobre los dispositivos que se crearon.

<sup>24</sup> Se hace mención a Gurises Unidos y no un proyecto específico porque la entrevista fue realizada a la coordinadora general de varios de los proyectos de atención a niños y adolescentes en situación calle que aborda la institución.

### 2.3.1. La mirada de un Proyecto.

En la entrevista realizada a la directora del Proyecto “**Casacha**” de INAU, se le pregunta en cuanto a los orígenes del proyecto y a los cambios sobre cuales el proyecto ha venido realizando en función del cambio de la realidad social o de las propias políticas sociales del país, y sobre ello expresa lo siguiente:

*“Casacha surge hace veinte y pico de años mas o menos, no se exactamente. Pero acá antes era una zona de muchos pensiones, con muchas mamás, una zona donde los semáforos había mamás con los bebés y los niños vendiendo claveles y estampitas. Había muchas pensiones y ocupaciones en donde estaba planteado el desalojo. Entonces se crea un proyecto para trabajar con las familias.”* (Entrevista a directora de Casacha; 2013)

Las prácticas de intervención, del proyecto, surgen asociadas al trabajo con las familias y los niños. Quedan a la luz del discurso dos factores que acrecientan la vulnerabilidad de estas familias. Por un lado la emergencia y precariedad de las condiciones habitacionales vulnerando necesidades vitales de las familias en su conjunto y la consecuente inestabilidad emocional que puede desencadenar en los miembros de cada familia. Y en segundo lugar, el aspecto de género, en donde la madre-mujer se encuentra en la dura situación de resolver, junto a sus hijos, las necesidades básicas mediante estrategia de sobrevivencias como mendicidad, ventas u otras actividades.

Si bien en su diseño los proyectos, se realizan “pensando” en el “riesgo del niño/a” y su “inserción en la calle”, surgen un conjunto de factores propios de la práctica de intervención que develan una mayor complejidad y singularidad de las situaciones.

Retomando el caso concreto de “Casacha”, se entiende que **no se puede comprender e intervenir de modo individualizante sobre la problemática del niño/a u adolescente “situado en calle”**.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo planteado por la representante de “Casacha” es preciso incorporar el trasfondo de las **“condiciones materiales de vida”<sup>25</sup>**, que afectan a los niños/as y adolescentes y sus familias vinculadas a actividades de calle. En este sentido las determinaciones que inciden y configuran la situación de calle tienen que ver con la: **urgencia y precariedad habitacional, sobrecarga de**

---

<sup>25</sup> Reconocida expresión desarrollada por K. Marx y F. Engels. Dicha expresión esta presente en la obra “La Ideología Alemana”(1976)

**funciones y roles en la figura madre-mujer en el cuidado de sus hijos/as, necesidad de centros educativos de primera infancia para los niños de las madres, ofertas laborales para las madres que dependen de si misma y sus hijos/as para obtener ingresos, etc.**

En relación al diseño de las políticas sociales, R. Miotto (1997; 126) plantea que las mismas: *“nao incluem a ideia da família como uma totalidade; ao contrario sao implementadas em funcao de individuos. (...) A sectorizacao das politicas sociais e a inexistencia de canais de integracao entre elas tem gerado uma inoperancia em relacao as familias.*

Este planteo no refiere a una crítica simplista de los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle, sino que además implica problematizar y contextualizar en que momento histórico específico se comenzaba a dar este tipo de respuestas sociales focales, que hacían hincapié en el recorte de las problemáticas sociales y no en una visión de totalidad de la realidad social.

Por lo tanto será en la década de 1990 que las políticas sociales de perfil focalizadas surgen como mecanismos compensatorias para enfrentar la “cuestión social”, ante el inminente desmantelamiento del Estado de Bienestar en transición a un modelo Neo-liberal. Sobre este aspecto M. de Martino aporta lo siguiente:

*“la política social es encarada como una serie de medidas que apuntan a compensar los efectos negativos de los ajustes macroeconómicos realizados. (...) superada la reactivación económica, las leyes de mercados generarán los equilibrios básicos necesarios, quedando solamente una pequeña porción de población necesitada de atención y respaldo público.” (De Martino; 2001: 105)*

Por lo tanto, se parte del supuesto de que el mercado puede resolver un conjunto de necesidades vitales de la población, quedando un “resto” poblacional por fuera, a los cuales se le brinda protección focalizada de “alivio” a la “emergencia social”, no estableciendo procesos de protección social y de consideración de la problemática como un todo.

Retomando el tema del desalojo o realojo; el proyecto “Casacha” estuvo presente en este proceso apoyando a las familias ya que el mismo dejó de ser una mera posibilidad o incertidumbre y se materializó; la directora manifiesta lo sucedido de la siguiente manera:

*“después la zona empezó a cambiar y levantar y creo que con las creaciones shoooping y demás genero un espacio diferente y ahí empezaron a vender y a*

*desocupar las casas, entonces se genera un proyecto en que se empieza a trabajar con los inicios y la reubicación (...) Creo que con la aparición de Tres Cruces empieza a modificarse y generarse como centro de circulación de gurises"* (Entrevista a directora de "Casacha"; 2013)

La modificación de la estructura habitacional, trajo como consecuencia que el "paisaje urbano" comenzará a transformarse, siendo las familias más "empobrecidas" un blanco fácil en este proceso y quedando expuestas a situaciones de mayor vulnerabilidad (desalojos, realojos en el mejor de los casos). Sobre esta dimensión expulsiva nos habla la representante del proyecto "Casacha":

*"yo no creo que solo sea la pobreza, si la pobreza genera problemas pero la exclusión que hace la propia sociedad, la gente con menos recursos, en realidad es la sociedad la que genera que la pobreza quede excluida"* (Entrevista a directora de "Casacha"; 2013).

Se comparte con la directora, la idea de que no sea un problema exclusivo de la pobreza, sino con un proceso de exclusión social mas amplio en el que inciden factores estructurales generados por la propia sociedad.

Pero es preciso develar que procesos se generan en la sociedad para que ello suceda.

Se entiende que la **dimensión urbana**, en cuanto a su diseño y estructura funcional juega un papel importante en las dinámicas que los niños/as y adolescentes realizan en calle, en este mismo sentido el Colectivo Intercalle en el año 2005, aporta la dimensión urbana y el impacto que genera en niños/as y adolescentes en situación de calle:

*Es importante apuntar que para el caso de Montevideo, el desplazamiento y reconfiguración de las tradicionales 3 zonas comerciales: Unión, Paso Molino, Centro-Cordón, a partir de la construcción de los Shoppings, no sólo implicó un traslado geográfico de la presencia de los niños, sino que supuso un cambio cultural en el sentido de que se instaló un diseño de espacios en los que **Consumo y Recreo**, están ubicados en un mismo espacio físico. (las personas van a comprar y a pasear a los shoppings y encuentran intramuros de esos edificios varios satisfactores. (Colectivo Intercalle; 2005: 5)*

Queda así establecido, que la construcción de nuevos "mega-centros" comerciales, no solo cambia el escenario físico, sino que juega un papel fundamental



en la construcción del imaginario colectivo para satisfacer determinadas “necesidades” asociadas al consumo y al recreo.

Por lo tanto, niños/as como adolescentes en su globalidad son seducidos por este nuevo modelo imperante de “consumo-recreo” (Colectivo Intercalle; 2005) que se basa en el diseño y producción sistemática de “satisfactores” simbólicos que generan un ilusorio y efímero deseo de consumir. En este sentido Barman declara que “*La vida de consumo es una vida de aprendizaje rápido (y de olvido igualmente rápido).*” (Bauman, Z.; 2010: 209)

Bajo este contexto y formas de consumo global, niños/as y adolescentes en situación de calle, también desean “ser” parte de este modelo, agregándose la complejidad de que se encuentran expuestos a riesgos y necesidades básicas aún no resueltas.

Con respecto al “antes” de la llegada al “escenario calle” de niños y adolescentes, la directora de “Casacha” explica algunas razones (causas):

*“la problemática es multicausal; no de un niño...uno puede teorizar un poco, pero hay un abandono de fondo que existe y se hace carne y el gurí va a calle. (...)Hay todo un montón de síntomas como el consumo, el robo o todo lo que es agresión con la ley, todos son recursos y herramientas que cuando ya se esta en calle; pero lo que hace estar en calle es el abandono y el deterioro en cuanto a los lazos familiares. Creo que seguramente haya un abandono de generación en generación, y desemboca en esta generación que esta en calle.”* (Entrevista a directora de Casacha; 2013)

Si bien la representante del Proyecto entiende que la situación de llegada del niño a la calle es multicausal, expresa que son determinantes **la ruptura de los lazos afectivos familiares y la reproducción intergeneracional de pobreza**. Esto conlleva repensar a la familia en lo que R. Mito entiende como: “*uma institucao social historicamente condicionada e dialeticamente articulada com a estrutura social na qual está inserida.*” (Mito, R.; 1997: 118).

De este modo, R. Mito entiende la familia como una institución social a la cual es preciso comprender, no solo, en su medio de producción y reproducción vida concreta inmediata (vida cotidiana), sino también articularla en determinado contexto social e histórico que la produce.

Con respecto a la idea de familia la misma entrevistada expresa lo siguiente:

*“pero creo que también antes la pobreza se vivía mas dignamente y había mas reunión familiar, antes tener un hijo era un bien y era mas respetado, al pasar el tiempo dejo de perder el valor.”* (Entrevista a directora de Casacha; 2013).

Se aprecia una "idealización nostálgica" sobre la concepción de familia de décadas anteriores, en la cual parecía prevalecer la "reunión" como factor integrador y comunicacional, lo que en términos de Lasch podría llamarse como: "*refugio en un mundo despiadado*" (Lasch, C.; 1984).

### **2.3.2. Una línea de debate: la Focalización.**

Teniendo en cuenta que los proyectos de atención a niños/as y adolescentes son de corte focalizados, la representante de Gurises Unidos plantea algunas discrepancias hacia INAU, con respecto a las exigencias que se le realizan a los proyectos de las organizaciones civiles:

*"Inau a veces es complejo hay reformulación del perfil de los gurises, de indicadores. (...) Inau hace el camino contrario. Los proyectos con Inau están más centralizados en el niño. Eso fue un gran tema. La experiencia dice que vos no podés transformar la situación de calle de un gurí si no trabajás con la familia, con la comunidad, con la escuela. Trabajar solo con el gurí es el primer paso."* (Entrevista a coordinadora de Gurises Unidos; 2013)

Resulta clave la perspectiva que plantea la entrevistada con respecto al abordaje de los niños/as y adolescentes en situación de calle, en el marco de sus familias. En este sentido es preciso conocer antes que juzgar, lo cual exige romper con el mito de "familia abandonada" construida y presente socialmente. Sobre el abordaje de familias Miotto manifiesta que es preciso comprenderlas en el siguiente sentido:

*"O reconhecimento da família como totalidade implica também reconhece-la dentro de um processo de contínuas mudanças."* (Miotto, R.; 1997: 124)

Dando continuidad al análisis de R. Miotto (1997) las políticas sociales destinadas a las familias, generalmente, en su diseño y ejecución, tienden a recortar la realidad social de los sujetos con los cuales intervienen, y a individualizar la problemática. Se tienden a sectorializar y fragmentar los problemas sociales que impiden el logro de perspectivas e intervenciones en un sentido más integral.

Lo que se viene planteando en cuanto a tener una perspectiva de totalidad, también es fundamental en el abordaje de niños/as y adolescentes en situación de calle, ya que la intervención desde un principio, por lo general, esta marcada por una intervención a nivel individual y ello ya viene pautado por la metodología de abordaje

en calle como uno de los ejes centrales tanto a nivel público (INAU) como en los proyectos de las organizaciones de la sociedad civil. Con respecto a la metodología de trabajo la representante de Casacha expresa lo siguiente:

*“nosotros trabajamos en esa metodología de cuerpo a cuerpo, de trabajo mas directamente, de acompañar a muchos lugares y la dedicación de horas que “calle” le dedica a los gurises, y que están en situación de calle que están todo el tiempo en la calle sin la mamá, alguno desaparece de sus casa y resulta que estaba en la casa de los amigos, otros están ocupando un lugar, otros durmiendo en un auto o sea, no son situaciones que...son situaciones que evaluamos en equipo pero tiene que haber indicadores de calle.”* (Entrevista a directora de “Casacha”; 2013)

Para “Casacha”, independientemente de otros factores de vulnerabilidad del niño/a u adolescente, el indicador de riesgo-calle tiene que estar presente para realizar una intervención acorde al los objetivos del proyecto. En este sentido se respeta claramente la concepción de corte focal, en el marco de lo que es una política social focalizada. En cambio Gurises Unidos no se ajusta estrictamente a esta línea de intervención para abordar estas situaciones y se valorizan otras dimensiones de riesgos, en el siguiente sentido:

*“Siempre tenemos chiquilines que no son del perfil que los proyectos exigen. Por ejemplo “Desencallando” trabaja con un perfil de guri que no es el de calle-calle. Te exige un nivel familiar que es un escalón más arriba. Están en la línea. Los de 13 a 15 que terminan la escuela y no tienen una propuesta más allá...aunque hay propuesta que dan apoyo material, apoyo educativo.”* (Entrevista a coordinadora de Gurises Unidos; 2013)

Parece haber una línea difusa y delgada en la cual hay un grupo de adolescentes de 13 a 15 años, que quedan por fuera del sistema educativo formal cuando culminan la escuela sin tener otro tipo de propuestas alternativas o integradoras, siendo una población vulnerable en los cuales sino se interviene, la coordinadora de Gurises Unidos plantea que puede suceder lo siguiente:

*“Si me dedico solo a los de calle se me cae todo lo otro y en 3 meses los tengo de nuevo. En las escuelas te piden lista de espera. No puedo exigirle a la maestra que haga un trabajo terapéutico con el guri si yo pudiera dedicarme exclusivamente a calle”* (Entrevista a coordinadora de Gurises Unidos; 2013)

De acuerdo con X. Baraibar, esta apreciación de la entrevistada responde a una dificultad operativa de las políticas sociales de corte focalizadas en el sentido de que:

*"los programas sociales focalizados consolidan procesos de segmentación en tanto fijan fronteras de separación, conservan agrupaciones paralelamente homogéneas."*(Baraibar, X.; 2003: 10)

He aquí uno de los riesgos que se corre en las intervenciones de corte focal, ya que en el afán de intervenir con aquel "individuo-niño/a u adolescente" que cumple con la condición específica "calle", quedan por fuera un conjunto de niños/as y adolescentes que se encuentran también en condiciones de extrema vulnerabilidad. Al respecto de las políticas focalizadas X. Baraibar entiende que:

*"El punto en la delimitación no es solamente mirar quienes acceden a los beneficios, sino también quienes no lo hacen. (...) los relativamente mas perjudicados resultan ser los estratos sociales que se sitúan inmediatamente por encima de los grupos de pobreza mas aguda".* (Baraibar, X.; 2003: 10.)

Volviendo a los proyectos, la representante de Gurises Unidos, identifica la dimensión de vulnerabilidad (o riesgos) en un sentido mas amplio, no se evalúa solo el indicador calle al momento de intervención si no también la exclusión del adolescente o niño/a en relación a las ofertas en el sistema educativo y asistencial.

Por el lado de la representante de "Casacha" es estricta en cuanto a que el abordaje solo es realizable si hay de por medio indicadores de calle porque sino implicaría la superposición de recursos con otros espacios como los clubes de niños, centro para adolescentes, etc.

Esta cuestión diferencial en cuanto a las lógicas de intervención de cada proyecto deja abierta una interrogante, sin resolver, la cual no es solo particular de estos proyectos, sino que históricamente a la interna del Colectivo de los proyectos de intervención a niños/as y adolescentes en situación calle ha sido objeto de problematización, discusión y diferentes posturas.

### **2.3.3. De modalidades de la calle y las configuraciones vinculares.**

El colectivo Intercalle en el año 2005, ya venía señalando como los proyectos han ido deconstruyendo históricamente la categoría situación de calle, en diversos

“perfiles” o formas (de hacer calle) como “calle crónica”, “calle contenida”, “calle barrial”, “calle comercial” (Colectivo Intercalle, 2005), he aquí un conjunto de denominaciones que se fundan en la categoría situación de calle, y que el mismo Colectivo identifica como un fenómeno “*pluricausal y multideterminada*”, lo que hace complejo su abordaje.

Ahondando en la categoría de niños/as y adolescentes en situación de calle ambas entrevistadas señalan un marcado cambio en las modalidades de hacer o estar en calle y una reducción de dimensiones cuantitativas. La directora de Casacha al respecto señala lo siguiente:

*Lo que nos pasa ahora es que hubo una eficacia de los proyectos a la hora de trabajar, que hace que halla menos niños y adolescentes en calle, es una realidad, además la plata... evidentemente hay un resultado de eso. (...) Creo que ahora los gurises están volviendo a los achiques y las bocas, nosotros este año vamos a trabajar mucho el concepto de calle invisible, se volvió a los barrios. Hay una agrupación de gurises en los barrios, como que parece que esta por otro lado la calle, si hay una reducción pero hay otro tipo de calle, porque además la policía genera un efecto”. (Entrevista a directora de Casacha; 2013)*

Este cambio en la reducción y modificación en las modalidades de hacer calle, la directora de Casacha lo asocia a que se han obtenido logros positivos por parte de los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle. De todos modos entiende que hay nuevas modalidades de calle “invisible” asociada a lo barrial donde también surgen situaciones de riesgo vinculadas al consumo de drogas (pasta base) o lugares donde sea viable poder quedarse ocasionalmente (“achicar”).

La directora sostiene que no hay un perfil específico a definir con la población que se trabaja, lo que a su vez exige adaptar continuamente lo que se planifica, planteándolo en el siguiente sentido:

*“Es eso que te dije hoy, no hay perfil, que son familias, niños y adolescentes que tienen alguna experiencia en calle, eso es que vienen están unas horas y vuelven a su barrio de origen” (...) Si por supuesto, por que te va cambiando totalmente la modalidad o los recursos que vos tenes, lo que tiene que ver con espacios grupales o lo que tiene que ver con abordaje familiar o talleres acá, cuando te cambia la población te cambia la situación. Nosotros en el 2012 teníamos previsto hacer talleres al adulto referente de los gurises y no había adultos, no lo pudimos hacer. (Entrevista a directora de Casacha; 2013)*

En base a la información brindada por la entrevistada, la misma revela la dimensión de movilidad territorial de niños/as y adolescentes, los/as cuales si bien llegan al lugar de calle por lo general vuelven a su barrio de origen, estas dinámicas dificultan la elaboración de estrategias específicas de trabajo.

En relación a lo anterior, algunos autores como Lewkowicz (2004) plantean que las instituciones sociales que fueron creadas en la Modernidad como la familia, la escuela, la infancia, han empezado a sufrir un proceso de crisis debido a que *"la era neoliberal es la era de la fluidez"* (Lewkowicz, I.; 2004: 4). Esta idea implica que, el Estado, que se fue configurando en el devenir de la Modernidad, como regulador del orden social desarrollado por instituciones socializadoras como la familia y la escuela, ha comenzado a perder vigencia ante el auge del modelo socio-económico neoliberal que ha generado una ruptura y quiebre de las tradicionales instituciones socializantes antes mencionadas.

Retomando al proyecto Casacha, el mismo, se asienta en una zona de la ciudad altamente urbanizada y comercial (Cordón-centro), en la cual se sitúa una terminal shopping como símbolo representativo del consumo. En este contexto, geográfico y particular de la ciudad, el mencionado Proyecto establece contactos y genera vínculos con niños/as y adolescentes en situación de calle, siendo esta tarea compleja desde el punto socio-educativa y asistencial, pues surgen un conjunto de estímulos y referencias simbólicas para los niños/as y adolescentes en cuestión.

Estos espacios urbanos-comerciales donde se desarrollan los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle, representan de manera gráfica el concepto de *"medio de fluido"* que utiliza Lewkowicz (2004) para explicar como se producen las relaciones sociales en la actualidad:

*"En un medio fluido hay fuerzas cohesivas. Nunca se llega a la ligadura Estructural del sólido, pero se producen cohesiones. (...) La dispersión es la fragmentación, la inconsistencia, la secuencia enloquecida sin ninguna ligadura; es estar todos en un mismo recinto, pero ninguno en la misma situación que otro. En la dispersión hay fragmentos que navegan y, si no se cohesionan, se chocan."*  
(Lewkowicz, I.; 2004: 5)

De acuerdo con Lewkowich (2004), en un medio fluido están presentes fuerzas cohesivas y fuerzas de dispersión, la primera noción refiere al contacto con el otro, el lograr un vínculo, y la segunda idea a la ruptura o quiebre de la referencia vincular. Sin embargo ambas ideas no son sólidas ni tampoco duraderas, están en una continúa



tensión. Esta tensión vincular de la que nos habla el autor, la podemos identificar en la siguiente ilustración de la entrevistada:

*"Es complicado, por ejemplo en la Seregni, nos esta pasando que bueno...sos del INAU y se preguntan que estamos haciendo, y en calle es complicado porque hemos aplicado algún artículo 121 y eso en algunos gurises ha generado rechazo, que hay que trabajarlo ¿no?, pero bueno el propio gurí que fue internado hoy nos agradece y eso hace que se los pueda transmitir a los demás. Ahora con el tema de la circulación, cambiar a los niños también eso genera enojos y bueno eso hay que trabajarlo."* (Entrevista a directora de Casacha; 2013)

Queda al descubierto como los operadores sociales del Proyecto, tienen que iniciar vínculos que están marcados por continuas tensiones, siendo la ruptura vincular parte del proceso socio-educativo y asistencial que deben asumir para el logro de resultados que favorezcan la protección de niños/as y adolescentes en los casos que estos ponen en riesgo su vida (consumo problemático de drogas por dar un ejemplo). Es así que el mismo Lewkowicz desde su perspectiva entiende que:

*"En un medio fluido, cualquier conexión tiene que ser muy cuidada, no se sostiene en instituciones sino en operaciones, no tiene garantías; más bien exige un trabajo permanente de cuidado de los vínculos."* (Lewkowicz, I.; 2004: 5)

Esta perspectiva del autor y lo anterior planteado por la directora de Casacha, en relación a la construcción de vínculos con niños/as y adolescentes en situación de calle, permite suponer que la figura institucional formal (escuela, familia, etc) no posee un poder absoluto sobre los sujetos que interviene, sino que las relaciones interpersonales están sujetas a una continua construcción vincular que ya no es unidireccional, sino que es relacional y se da la participación de múltiples actores que asumen diferentes roles e incidencia.

## **2.4. El surgimiento de un nuevo sistema de respuesta.**

### **2.4.1. La convivencia entre dos modalidades de respuestas: modalidad "calle" y "calle extrema", algunas líneas de debate.**

Fue partir de la experiencia del Programa "INFACALLE", que surgió el interés institucional del Estado y las organizaciones de la sociedad civil por abordar aquellos niños/as y adolescentes en situación de calle extrema. Se evaluó en aquel momento

que habían un grupo de adolescentes y niños/as, al cual, no se estaba llegando con los dispositivos existentes de atención en calle. (INFAMILIA; 2009)

Primero se creó "El Farol" en el 2005 y luego "Revuelos" en el año 2009<sup>26</sup>, con el objetivo de atención específica a niños y adolescentes en situación de "calle extrema". Ambos dispositivos a su vez estuvieron incluidos en la Red de calle extrema a partir del año 2008. La Red estaría acompañada de un conjunto de hogares<sup>27</sup> que tendrían la intencionalidad de funcionar en una lógica de sistema (captación, convivencia y egreso) y no de proyecto aislado como hasta al momento se venía desarrollando con los anteriores proyectos "calle"<sup>28</sup>. (Universidad Católica, IPES, CPA Ferrere; 2012)

La nueva modalidad, "calle extrema", comenzaba a trascender el abordaje de proyecto específico, para incorporar una red de atención más amplia, dada las situaciones críticas a las cuales les correspondía intervenir.

Esta diferenciación en la modalidad de atención contrajo repercusiones y visiones diferentes a la interna de los proyectos. En este sentido la representante de Gurises Unidos, señala lo siguiente:

*"Revuelos que es otra modalidad de convenio, aclaro que no es convenio, es cogestión. Realidades mucho más graves que exigían otra metodología. Que te pudieras mover. Tiene la característica que es ambulante tiene una carga horaria mucho más grande. La mitad del equipo es del Inau y la otra de Gurises Unidos. Otra realidad de laburo de calle que hoy ya lleva 4 años."* (Entrevista a coordinadora de Gurises Unidos; 2013: 5)

De esta forma, la coordinadora de Gurises Unidos, entiende que es una realidad de mayor complejidad que implica otro tipo de respuesta y modalidad de abordaje diferente a la que tienen los proyectos "calle" que ya venían funcionando hasta el momento.

De acuerdo con "El Farol" la atención de "calle extrema", se define por lo siguiente:

---

<sup>26</sup> Para mayor información sobre el surgimiento de los proyectos ver Anexo 1.

<sup>27</sup> Los hogares que funcionarían y serían parte de la Red de Calle Extrema son: Capitanes de la Arena, Posada de Belén, Rescatate/Pájaros Pintados2, Chacra Hogar Pirí, y La Barca (sólo Dispositivo de egreso perfil Calle). Por mayor información se puede revisar ANEXO N° 1.

<sup>28</sup> El resto de proyectos de atención a niños y adolescentes de atención de calle que hasta el momento venían funcionando y aún continúa funcionando, no fueron parte activos de la Red de calle Extrema, sino que funcionaron colectivamente en el "Espacio Calle" desde el 2007. Esto explica de algún modo la fragmentación de ambos dispositivos y su diferenciación y distintos objetivos y perfiles de atención. Por mayor información se puede revisar ANEXO N° 1.



*"El primer y más importante criterio que define a un guri atendible por nosotros es que esté en situación de calle, pero que duerman en ella, que organicen su día a partir de ella, y que tengan un desarraigo parcial o total de su entorno familiar."*<sup>29</sup>

Es decir la vida de el niño/a u adolescente esta específicamente atravesada por su vida cotidiana en la calle y se desarrolla en la misma, existiendo una ruptura vincular casi absoluta con sus lazos familiares y/u otras redes sociales de referencias posibles. A su vez la vida en calle está asociada por otras variantes que agudizan más la problemática:

*"consumo de sustancias psico-activas (en la mayoría de los casos pasta base); deserción o expulsión del ámbito de la educación formal; abuso y violencia familiar y/o institucional; generaciones de familias en la franja de la pobreza o indigencia, extraterritorializadas de la relación contractual formal con el estado; en algunos casos diagnosticados con trastornos de personalidad o psicopáticos."*<sup>30</sup>

Teniendo en cuenta el alto nivel de daño y riesgo de vida a la que están expuestos niños/as y adolescentes, es que los proyectos de "calle extrema", desarrollan una metodología, que tienen en cuenta tres dimensiones centrales: *"el trabajo de calle, la posibilidad de permanecer en el refugio nocturno, y la vinculación con espacios significativos y/o pertinentes para el proceso de cada niño."*<sup>31</sup>

Los equipos de "calle extrema" han ido ganando espacio y legitimación en las intervenciones, a diferencia de la modalidad "calle". Y ello se debe a las tres dimensiones antes mencionadas.

Por un lado, **el trabajo en calle**, consiste en realizar recorridas y permanencias que permiten establecer los primeros contactos en las zonas geo-referencias de cada proyecto. Este primer aspecto no es diferente a lo que los dispositivos "calle" realizan. La diferencia, se encuentra, en que las intervenciones son con mayor dedicación horaria y de mayor personalización en la atención debido a las situaciones de alto daño y riesgo.

Con respecto al segundo ítem como hogares nocturnos o centros de acogida, es una fortaleza que surge en el marco de la Red de Calle Extrema; antes si bien existían algunos hogares, no había acuerdos interinstitucionales y una red que

---

<sup>29</sup> Disponible en: <http://vidaeducacion.org> Fecha de consulta: 19/10/13

<sup>30</sup> Idem;

<sup>31</sup> Idem;

permitiera cumplir la función de contención y acogimiento de niños/as y adolescentes en situaciones de elevado riesgo.

Cabe preguntarse, **¿que rol pasan a tomar los dispositivos “calle”, ante el crecimiento inminente de la modalidad “calle extrema”?** Por un lado el surgimiento de la modalidad “calle extrema” asume una especificidad y funcionalidad específica de atención a situaciones críticas y emergentes que la modalidad “calle” ha dejado de asumir en sus intervenciones.

Entre algunos de los motivos que vienen poniendo en cuestión a los dispositivos “calle” refieren a la fuerte reducción en cantidad de niños/as y adolescentes que permanecen y circulan en espacios urbanos. En base a una investigación cuantitativa realizada en la ciudad de Montevideo y área metropolitana en el año 2007 por INFAMILIA-MIDES (2007) se estimó una reducción del 40 % (de 3100 a 1887) de niños/as y adolescentes en situación de calle en comparación con la última investigación realizada por la organización de Gurises Unidos en el año 2003.

A su vez en el año 2012 concluyó la investigación sobre la “Evaluación de los Proyectos y Programas de Protección y Atención a Niños/as y Adolescentes en Situación de Calle.”<sup>32</sup> La misma arrojó información de relevancia en varios aspectos. Un dato de suma importancia refiere a que el 74, 8 % ingresa a los proyectos por causal de protección (o vulneración de derechos) y un 25, 2 % lo hace por situación de calle. Esta información fue extraída en base a una muestra del sistema de información para la infancia (SIPI). (Universidad Católica, IPES, CPA Ferrere; 2012)

Tomando en cuenta los planteos de las entrevistadas y ciertos datos objetivos de las investigaciones, permite suponer que los dispositivos “calle” que no atienden situaciones extremas, ya no tienen la misma pertinencia al menos en la práctica que tenían hace (aproximadamente) 10 años, en donde el fenómeno de niños/as y adolescentes en situación de calle era de mayor envergadura. Hoy se presentan situaciones en menor cantidad, aunque existiendo situaciones de alta gravedad que son absorbidas por los dispositivos de “calle extrema” ya mencionados.

Como forma de profundizar el análisis se hará alusión a la **Mesa Redonda: “niños y niñas en situación de calle retos de la integralidad”<sup>33</sup>** realizada en el año 2010. Sobre la misma se abordaron algunos ejes temáticos que aportan a la discusión que se viene dando. Este espacio introduce una mirada crítica sobre la construcción de perfiles (“calle”, “calle extrema”) que se ha venido construyendo en los últimos años, expresando lo siguiente:

---

<sup>32</sup>

<sup>33</sup> Ver Anexo N° 1 en donde se detalla información específica sobre los ejes temáticos trabajados.

*La construcción de un perfil "calle extrema", diferenciado del "calle", abona la idea del 'perfilismo', excluyendo del supuesto perfil, y de su red de servicios, por oposición, a los "calle no extrema". Se tiende a naturalizar la noción o categoría de "calle" (a secas), y se profundiza la lógica de la gradualidad en extremos. En la práctica se constatan efectivamente "perfiles extremos" y "no extremos" en los dispositivos "calle extrema" y "calle".<sup>34</sup>(Mesa Redonda; 2010)*

Esta postura complejiza aún más no solo la comprensión de la atención de niños/as y adolescentes en situación calle, sino que también coloca en cuestión la tendencia que se ha venido construyendo, institucionalmente, con respecto a gradualidades y perfiles "calle" que "poseen" diferentes niños/as y adolescentes, lo que puede conducir a cierta naturalización del fenómeno.

A propósito la mesa redonda antes mencionada, señala que la dificultad, de la categoría "niños/as y adolescentes en situación de calle" no solamente refiere a la dicotomía "calle" y "calle extrema", sin que a su vez se expresan mayores dificultades, en el siguiente sentido:

*"La categoría entonces, como espacio de albergue, de recorte, como operación delimitatoria, se encuentra totalmente hacinada. Diversidad de situaciones y múltiples matices: de tiempos, de espacios, de tipo de actividad, etc, fueron siendo integrados a la categoría." (Mesa Redonda; 2010:3)*

De esta manera teórica y metodológicamente, la categoría ha ido perdiendo vigencia por abordar más situaciones de las posibles y reales de intervenir. Si bien las situaciones de calle pueden ser heterogéneas, hubo una tendencia de los proyectos de asociar el riesgo y la vulnerabilidad de niños/as y adolescentes estrictamente a la categoría situación de calle, lo que generó que *"se multiplicaron los "potenciales" niños en situación de calle y se ampliaron en demasía los llamados "perfiles" pasibles de entrar en ella. Por lo tanto la conceptualización que nos sirvió para operar, comienza a presentar problemas de funcionalidad."*<sup>35</sup>(Mesa Redonda; 2010: 3)

Anteriormente cuando se citaba a la entrevistada del proyecto Casacha, la misma planteaba que hubo un efecto positivo de los proyectos de atención a niños/as y adolescentes, mejorando las condiciones de vida de aquellos, así como también

---

<sup>34</sup> MESA REDONDA: Niños, Niñas y adolescentes en situación de calle. El reto a la integralidad. (2010) Ver Anexo 1.

<sup>35</sup> Idem.

reduciéndose cuantitativamente dicho fenómeno.<sup>36</sup> Sin embargo, la entrevistada no pone en cuestionamiento la vigencia de estos modelos de atención; por otra parte, la coordinadora de Gurises Unidos, deja entrever problemáticas sociales del presente que no se reducen estrictamente a la situación calle:

*“Esta bonanza que estamos viviendo no expone, por ejemplo no se ve un chiquillín pidiendo en un semáforo, eso hoy no lo veo. No se que es peor. Hay formas de violencia distintas vivir en una casa ocupada llena de ratas y ver como matan a tu madre a palos todo el día. Hay avances códigos de la niñez, denunciar la violencia doméstica. La calle era para muchos la forma de zafar de un montón de situaciones. Ves otras cosas ahora. La inclusión social todavía no se ha logrado, los niños siguen repitiendo, no acceden a la salud. Obviamente que hay que solucionar el tema económico, pero hecha la Ley hecha la trampa.”* (Entrevista a coordinadora de Gurises Unidos; 2013: 7-8)

La entrevistada advierte que la visibilidad de situaciones de niños/as y adolescentes en calle ya no es la misma, que hay otro contexto social, político y económico que incide de algún modo. Sin embargo la exclusión social y violencia asumen otras formas de expresión, en donde niños/as y adolescentes siguen siendo vulnerados en su acceso a los derechos de salud y educación.

En base, a los planteamientos de las entrevistadas, cabe preguntarse ¿que debería hacer un proyecto, si en las recorridas de calle donde se establecen los primeros contactos y vínculos, no se encuentran niños/as y adolescentes realizando actividades por tiempos considerables de seis meses, un año o mayor tiempo? ¿Donde estaría la pertinencia, habría que esperar ha que cambie la situación, o en cambio modificar la estrategia de trabajo? Sobre este aspecto la entrevistada de Casacha, anteriormente mencionaba el concepto de “calle invisible”, o que los niños/as y adolescentes no han desaparecido, sino que han vuelto a los barrios (“calle barrial”). Desde la Mesa Redonda que fue realizada en el año 2010, se tiene una perspectiva diferente a la señalada por la directora de Casacha, en el siguiente sentido:

*“La categoría que vino a tener la fuerza política de la visibilización y la desnaturalización durante 20 años, hoy – para los más- oculta y obtura las posibilidades de integración.”* (Mesa Redonda; 2010:3)

Este planteo deja al descubierto, que la categoría situación calle, que en un momento fue una idea fuerza para la protección de los derechos de niños/as y

---

<sup>36</sup> (Entrevista Nº 1 a Directora de Casacha; 2013: 4)

adolescentes, hoy resulta limitante e insuficiente para comprender e intervenir en las situaciones de vulnerabilidad de niños/as y adolescentes, y ello debido a que se ha desarrollado una tendencia "inercial" de anteponer e incluir en la categoría situación calle un conglomerado de situaciones que trascienden la categoría mencionada.

Para cerrar este último punto, se señala la creación de un nuevo dispositivo, con una dimensión de abordaje disímil a las ya analizadas pero que aporta un nuevo recurso al sistema de atención.

Teniendo en cuenta que la movilidad territorial de niños/as y adolescentes en los espacios urbanos ha ido cambiado sus lógicas y que no es un fenómeno predecible para los propios proyectos que se encargan de la tarea, vale resaltar que en el año 2008-2009, fue creada la Unidad Móvil Calle, la cual recibe denuncias y consultas sobre niños/as y adolescentes en situaciones de calle, teniendo un alcance en todo Montevideo. La Unidad trabaja de forma coordinada con línea Azul pero atendiendo solo situaciones de calle. (Universidad Católica, IPES, CPA Ferrere; 2012).

El Objetivo de la Unidad Móvil Calle consiste en lo siguiente:

*"Una vez recibida la demanda, la Unidad Móvil efectúa un análisis territorial de modo de localizar geográficamente la zona de actuación y de verificar la existencia de recursos institucionales. En caso de existir recursos disponibles, las demandas son derivadas al mismo (derivación responsable). En caso contrario, es la propia Unidad la que establece el contacto y efectúa un diagnóstico de situación del niño (o adolescente), realiza un análisis de su entorno familiar o de referencia y diseña una estrategia de intervención socio – educativa." (Universidad Católica, IPES, CPA Ferrere; 2012: 11).*

El objetivo de la Unidad es la atención pero a su vez la articulación con los recursos a nivel territorial de la zona en donde esta inserto el niño/a, adolescente y su familia. El dispositivo atiende la situación calle cuando no hay ningún recurso disponible, pero cuando la zona geo-referenciada corresponde a otro proyecto que atiende a niños/as y adolescentes en situaciones de calle, se realiza la derivación correspondiente a los efectos de no superponer recursos.

Este dispositivo puede identificarse como positivo, ya que hasta el momento no había un mecanismo receptor que solo se dedicará a la atención de emergencia y demandas sobre niños/as y adolescentes en situación de calle en toda la ciudad de Montevideo.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> No se profundiza en aspectos analíticos sobre la Unidad Móvil de Calle, ya que excede al alcance de este trabajo, aunque sería importante conocer como ha sido su proceso de incidencia en la

### CAPITULO 3) Conclusiones.

Ha sido la intencionalidad del presente documento, rescatar los aportes teóricos y metodológicos que, los proyectos de atención a niños/as adolescentes en situación de calle, históricamente han desarrollado, pero también demostrar sus limitaciones y agotamiento que presentan en la actualidad.

En sus inicios, esta modalidad de abordaje tuvo implicancias inéditas en lo que respecta a la atención de niños/as y adolescentes. En un primer momento la incorporación de esta metodología de abordaje buscó dejar atrás prácticas de carácter represivas que el estado tenía hacia la infancia vinculada a los espacios de la calle. Se apostó a un abordaje socio-educativo con aquellos/as niños/as y adolescentes que se volcaban a los espacios de la vía pública, producto de cierta fragilización y debilitamientos de sus redes familiares y comunitarios.

En la segunda mitad de la década de 1990 la sociedad civil es convocada por el estado, para asumir mayor intervención en la atención de niños/as y adolescentes en situación de calle. En el período que va desde 1998 a 2005 aproximadamente se identificó una ampliación y consolidación de la metodología de abordaje. El dispositivo durante dicho período incorporó de forma más nítida la dimensión familiar en el abordaje, extendiéndose a territorios de características barriales y comunitarias, en donde las dinámicas de niños/as y adolescentes en situaciones de calle no asumen las mismas características de aquellos que se movilizan en la zona céntrica de la ciudad.

En base a las entrevistas, se identificaron algunos factores de directa incidencia en las modalidades de trabajo que los proyectos tienen con respecto a los niños/as y adolescentes en situación de calle. La dimensión urbana surge como un elemento contextual de incidencia en las formas de abordaje de los proyectos.

Las transformaciones arquitectónicas, como la creación de nuevos centros comerciales (Shopping por ejemplo), complejos habitacionales de alto costo en la zona céntrica y urbanizada de la ciudad de Montevideo, han generado que aquellos grupos familiares ocupantes, o que se alojan en pensiones, hayan sufrido la exclusión y segregación territorial de forma más abrupta. En este contexto la exclusión social de niños/as y adolescentes junto a sus familias han encontrado en los espacios de la vía pública (la calle) otro lugar de supervivencia. Es preciso aclarar, que el aspecto de la transformación urbana, fue más desarrollado por la directora de Casacha y que dicho fenómeno se dio con mayor visibilidad en la década de 1990, cuando el proyecto estaba en sus inicios.

---

problemática analizada y su articulación con el conjunto de los proyectos que atienden a niños/as y adolescentes en situación de calle a nivel de territorio.

Otro aspecto crítico está vinculado al enfoque focal de los dispositivos y como ello es visualizado por las representantes de ambos proyectos. Aquí surgen visiones distintas de cada proyecto, por un lado Gurises Unidos tiene una perspectiva más amplia incluyendo situaciones de vulnerabilidad que no se limitan a las intervenciones en calle, y por el lado de Casacha sus intervenciones se limitan a los espacios de la vía pública, ya sea en la prevención, derivación o la atención directa al niño/a u adolescente.

En cuanto a las dinámicas vinculares generadas en la calle ambas entrevistadas plantearon que no hay mayores dificultades en el contacto y acercamiento, entre el operador (educador) y los niños/as y adolescentes, aunque no hay seguridad y certezas en cuanto a la continuidad del vínculo, sino que implica un trabajo sostenido debido a las situaciones problemáticas que son propias de las dinámicas que los niños/as y adolescentes vivencian o sufren en los espacios de la calle.

Un ejemplo paradigmático de lo antes mencionado, puede ser la internación de un adolescente cuando este pone en riesgo su vida debido al consumo problemático de drogas, como por ejemplo pasta base. Esta acción puede generar en el adolescente cierto rechazo hacia los operadores de calle, aunque luego de cierta recuperación, si la intervención de los operadores de calle acompaña este proceso de forma cercana, el adolescente podrá visualizar que fue una acción para su propio bienestar y salud.

A partir del año 2005, comienza un proceso de transformaciones e innovaciones en el sistema de atención, que hasta el momento no se habían desarrollado. La modalidad de atención a niños/as y adolescentes en situación de "calle extrema", sin duda fue el aspecto que más sobresalió, sobre todo a partir del año 2008, ya que comienza a funcionar la Red de calle extrema, que tiene la intencionalidad de trascender los abordajes de proyectos específicos para dar lugar a una malla de contención, más amplia e integral, para aquellos niños/as y adolescentes que viven situaciones de mayor vulnerabilidad en los espacios de la vía pública.

Por otro lado cabe resaltar que la dimensión cuantitativa y cualitativa de la problemática de niños/as y adolescentes en situación de calle, ha sido un fenómeno que se ha venido reduciendo en relación a la dimensión de proyectos que existen en la ciudad de Montevideo. Si bien hubo periodos de mayor masividad de dicho fenómeno, desde el 2005 hasta la actualidad, el mismo ha devenido en franco declive, desde el punto de vista cuantitativo fundamentalmente.

Bajo este escenario como se analizaba al final del capítulo anterior, la categoría situación calle ha comenzado a ser cuestionada por parte de los propios proyectos en

instancias de encuentros y seminarios. Y ello debido a que en el marco de esta categoría, se ha cometido el error de incorporar otras dimensiones de vulnerabilidad que no refieren específicamente a situaciones de calle.

De algún modo, esta modalidad de abordaje en su momento de origen y desarrollo fue altamente válida para responder a un conjunto de problemáticas que afectaban a la niñez y adolescencia, pero en base a transformaciones de la realidad social, económica, política, jurídica y urbana, transcurridos en más de 25 años de historia, ha llevado a que actualmente los dispositivos no puedan ser implementados de la misma manera que en años anteriores.

En este sentido los dispositivos que parecen más cuestionados son los que no abordan la "extremidad" de las situaciones de calle, que son la mayoría y los que tienen mayor trayectoria de vida institucional.

A modo de cierre, cabe señalar que la presente Monografía ha intentado profundizar y compartir ciertos nudos críticos de los proyectos de atención a niños/as y adolescentes en situación de calle de la ciudad de Montevideo. Pero aún quedan interrogantes y cuestiones, que desde la disciplina de Trabajo Social sería interesante continuar problematizando y aportando insumos teóricos-metodológicos.



## BIBLOGRAFÍA.

**Ariès, P. (1987).** El descubrimiento de la Infancia. En: "El niño y la vida familiar en el antiguo régimen." Ediciones: Taurus. Madrid.

**Baraibar, X. (2003):** Las paradojas de la focalización. En: Revista de Servicio Social y Sociedad. San Pablo, Brasil. Mimeo.

**Barba, C. (2004):** Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington. En: Revista Espiral N° 31. Universidad de Guadalajara, México.

**Barrán, J. P. (1990):** Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo I. La cultura "bárbara" (1800-1860)". Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.

\_\_\_\_\_. (1990): Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 2. El Disciplinamiento (1860-1920). Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.

**Bauman, Z. (2010):** Mundo consumo: ética del individuo en la aldea global. Paidós. Buenos Aires.

**Cal, M.; Zubillaga, B. (1996):** Niños en la calle: un abordaje en situación. Programa de Atención al Niño en la Calle. En: Revista Nosotros N° 4 de INAME. Montevideo, Uruguay.

**Cillero, M. (1990).** Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de Principios. En: Derecho a tener derecho infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Vol. 4 . UNICEF, Montevideo.

**De Armas, G. (2008):** Reflexiones sobre la relación entre la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia, y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030. Sustentabilidad Social. En: Cuadernos de la ENIA. Montevideo, Uruguay.

**De Martino, M. (2001):** "Políticas Sociales y familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista". En: Revista Fronteras. N° 4. Departamento de Trabajo Social. Montevideo.

**De Martino, M.; Gabin, B. (1998):** Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora. Editorial Carlos Alvarez. Montevideo.

**Filgueira, C.; Filgueira, F. (1994):** "El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en el Uruguay." Arca. Montevideo.

**Franco, R. (1996):** Los paradigmas de la política social en América Latina. En: Revista de la CEPAL, N° 58. Santiago de Chile.

**García, C. (2006):** El Código de la Niñez y la Adolescencia. Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores. División Estudios Legislativos. Montevideo, Uruguay.

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

**García, S. (1999):** "Análisis de los cambios en las políticas públicas de infancia." Documento de Trabajo N° 8. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social. Universidad de la República. Montevideo.

**García, S. (2008):** Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. En: Cuadernos de la ENIA. Montevideo, Uruguay.

**Gómez da Costa, A. (1987):** "Niñas y niños de la calle: vida, pasión y muerte" Trayectoria, situación actual y perspectivas de una categoría de comprensión y acción social en la lucha por los derechos del niño y del adolescente en América Latina, UNICEF Argentina, Buenos Aires.

**González, C. (2008):** La familia como objeto de las políticas asistenciales: los programas de combate a la pobreza y el papel de los organismos multilaterales. En: Trabajo Social, Estado y sociedad. Cuestión social, políticas públicas y Trabajo Social. Espacio editorial. Buenos Aires.

**Kaztman, R.; Filguera F. (2003):** Panorama de la infancia y la familia en Uruguay. Universidad Católica del Uruguay. Instituto Interamericano del Niño. Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión social. Uruguay.

**Lasch, C. (1984):** "Refugio en un mundo despiadado. La familia: ¿santuario o institución asediada?". Editorial Gedisa. Barcelona, España.

**Laurnaga, M. (1999):** Interacción Estado – sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia. Instituto de Comunicación y Desarrollo. Montevideo.

**Leopold, S., Pedernera, L. (2007):** Una deuda de vida y debida. Notas sobre infancia y adolescencia en Uruguay, a comienzos del siglo XXI. En: De Martino, M.; Morás, L. E. (comp): Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual. Ediciones Cruz del Sur. Montevideo.

**Lewcowicz, I. (2002):** Entre la institución y la destitución ¿Qué es la infancia? Conferencia en el Hospital Posadas. Argentina.

**Mazzotti, M., Tricotti, L. (1992):** "Situación de calle: Concepto referencial y operativo para las políticas sociales de infancia." En: Seminario, Políticas Sociales de Infancia Bloqueos y Desafíos. CLAEH-UCL. Montevideo, Uruguay.

**Marx, K.; Engels, F. (1976):** "La Ideología Alemana". Fundación de Cultura Universitaria.

**Midaglia; C.; Antía, F. (2007):** La izquierda en el gobierno ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En: Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 16. Instituto de Ciencia Política. Editor Daniel Chasquetti. Montevideo, Uruguay.

**Midaglia; C. (2009):** Entre la tradición, la modernización y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas. En: Retos para la integración social de los pobres en América Latina. CLACSO, Buenos Aires.

**Mioto, R. (1997):** "Família e Serviço Social: contribuições para o debate". En: Serviço Social e Sociedade. Ano XVIII, N° 55. Cortez Editora, Sao Paulo.

**Olesker, D. (2001):** Crecimiento y exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay. (1968-2000). Trilce, Montevideo.

**Palumno, J; Pedernera, L; Salsamendi, J; Sbrocca, M; Silva, D; Uriarte, C. (2004):** Aproximación Crítica al Código de la Niñez y la Adolescencia de la R.O.U. Fundación de Cultura Universitaria, UNICEF, UNESCO. Uruguay.

**Scandizzo, G. (2002):** Chicos en situación de calle. En: Políticas Públicas de Infancia. Una mirada desde los derechos. Espacio editorial, Buenos Aires.

**Stoppiello, M. (1996):** "El niño en la calle: Reflexiones desde la práctica." Programa de Atención al Niño en la Calle. En: Revista Nosotros N° 4 de INAME. Montevideo, Uruguay.

**Terra, J. P., Hopenhaym, M. (1986).** La infancia en el Uruguay (1973-1984): Efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste. CLAEH/UNICEF. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

**Uriarte, C. (1999):** Control institucional de la niñez y la adolescencia en infracción. Un programa mínimo de contención y límites jurídicos al sistema penal juvenil. Editorial Carlos Alvarez. Montevideo.

**Zurbriggen, Z.; Morales, S.; Rak, A. (2010):** De lo sectorial a lo transversal: hacia nuevos formatos de gestión pública. En: Reformas del Estado y políticas publicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Fin de Siglo, CLACSO. Montevideo.

## FUENTES DOCUMENTALES.

### Fuentes Primarias.

- **Entrevista N° 1**, a Directora del Proyecto Casacha, dependiente Programa Calle de INAU. (22/01/13)

- **Entrevista N° 2**, a Coordinadora general de los Proyectos de atención a niños y adolescentes en situación de calle, que lleva a cabo la organización Gurises Unidos en convenio con INAU. (20/03/13)

- **Proceso histórico de institucionalización de los proyectos de atención a niños y adolescentes en situación de calle en Montevideo.**<sup>38</sup>

### **Fuentes Secundarias.**

**Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (2008):** Bases para su implementación. INFAMILIA-MIDES. Uruguay.

**Colectivo Intercalle (2005):** "Seminario 10 años Colectivo Intercalle." Niños y adolescentes en situación de calle. Participaron: Programa Calle INAU, Iglesia Anglicana, El Abrojo, Vida y Educación, CIPPUS, Gurises Unidos. Montevideo.

**Consejo del Niño (1988):** Revista Método N° 1. Tema central: "El Abandono." Publicación Trimestral de la R.O.U. Montevideo.

**Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.** Disponible en sitio web.: [www.unicef.org/](http://www.unicef.org/)

**Código de Niñez y la Adolescencia. Ley N° 17.823.** Sancionada el 7 de septiembre de 2004. Uruguay. En sitio web.: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

**Gurises Unidos (1998):** Revista N° 6. Montevideo, Uruguay. Disponible en sitio web.: [www.gurisesunidos.org.uy](http://www.gurisesunidos.org.uy)

**Gurises Unidos (1999):** Revista N ° 7. Montevideo, Uruguay. Disponible en sitio web.: [www.gurisesunidos.org.uy](http://www.gurisesunidos.org.uy)

**Gurises Unidos (2000):** Revista N ° 8. Montevideo, Uruguay. Disponible en sitio web.: [www.gurisesunidos.org.uy](http://www.gurisesunidos.org.uy)

---

<sup>38</sup> Fuente de recopilación y sistematización de elaboración personal. Será presentada en la parte de anexos.

**Gurises Unidos (2001):** Revista Nº 9. Montevideo, Uruguay. Disponible en sitio web.: [www.gurisesunidos.org.uy](http://www.gurisesunidos.org.uy)

**Gurises Unidos (2004):** Nº 10. Montevideo, Uruguay. Disponible en sitio web.: [www.gurisesunidos.org.uy](http://www.gurisesunidos.org.uy)

**Gurises Unidos (2003):** "Niños, niñas y adolescentes en situación de calle en Uruguay ¿Cuántos son?" Realizado en el Departamento de Montevideo y área Metropolitana. Fue la primera investigación a nivel cuantitativo en relación a la niños/as y adolescentes en situación de calle. Montevideo, Uruguay. Disponible en sitio web.: [www.infamilia.gub.uy](http://www.infamilia.gub.uy)

**INAME (2002):** Revista Nosotros. Tema: Niños, adolescentes y calle. Época 1. Nº 11 y 12. Agosto de 2002. Montevideo, Uruguay.

**INAME (2003):** Programas de División Convenios. Montevideo.

**INAU-DIVISION CONVENIOS (2010):** Perfil: "Atención a niños, niñas y adolescentes en situación de Calle." Modalidad de Atención Integral de tiempo parcial. Programa de evaluación y supervisión de proyectos de tiempo parcial y especializado. Montevideo.

**INAU (2009):** "Programa Calle" de INAU del año 2009. Montevideo.

**INFAMILIA-MIDES, INAU (2007):** "Estudio de dimensionamiento de la situación de calle de niños, niñas y adolescentes. Todos Contamos.":\_Relevamiento para dimensionar la cantidad de niños, niñas y adolescentes en Situación de Calle en la ciudad de Montevideo (área metropolitana) y Canelones.

**INFAMILIA-MIDES; INAU; (2009):** "Programa Infacalle: una mirada al origen, proceso y resultado." Elaboración conjunta por INFAMILIA (MIDES) e INAU. Montevideo.

**Mesa Redonda (2010):** "Niños y niñas en situación de calle: el reto de la integralidad". Organiza: INAU, apoyo INFAMILIA-MIDES. Realizada en la Torre ejecutiva de el Edificio de Presidencia de la República. Montevideo, Uruguay. Información extraída del sitio Web.: [vidaeducacion.org](http://vidaeducacion.org)

**Proyecto Pasacalle. (1996):** Cuaderno de Reflexión. Modelo de Intervención. Gurises Unidos-UNICEF-Programa de Atención al niño en la calle: INAME.

**Universidad Católica del Uruguay; IPES; CPA Ferrere (2012):** “Evaluación de los Proyectos y Programas de Protección y Atención de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle” (Informe Final). MIDES, INAU. Montevideo.

[vidaeducacion.org](http://vidaeducacion.org)

[www.gurisesunidos.org.uy](http://www.gurisesunidos.org.uy)

[www.humanium.org/es/historia/](http://www.humanium.org/es/historia/)

[www.infamilia.gub.uy](http://www.infamilia.gub.uy)

[www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

[www.unicef.org/](http://www.unicef.org/)