

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

**Aportes para una transición:
paradigma de la situación irregular
vs.
paradigma de la protección integral**

Consuelo Raggio

Tutor: Ketty Cardozo

2010

Índice.

Introducción.....Pág. 3.

1)-Presentación del tema.....Pág. 4.

CAPITULO I

2)-Contextualización de la Infancia.....Pág 6.

CAPITULO II

3)-Infancia y adolescencia de que tipo de ciudadanía hablamos.....Pág: 21

CAPITULO III

4)-Políticas sociales de infancia.....Pág. 36

5)-ReflexionesPág 50.

6)-Bibliografía.....Pág. 53.

7)-Fuentes documentales.....Pág 55.

Anexos.....Pág 57.

Introducción.

El siguiente documento pertenece a la monografía final de la Licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República para acceder al título de Licenciada en Trabajo Social.

Dicha monografía se encuentra dividida en capítulos a modo de fines prácticos, pero es de destacar que se trata de un trabajo de análisis donde cada uno de los capítulos se retroalimentan con las demás.

En el capítulo I se realizará una contextualización histórica de la categoría infancia; como forma de realizar un encuadre de la temática que se desarrollara en la sección siguiente.

En el capítulo II se realizará una conceptualización y análisis referido a los paradigmas de la situación irregular y el paradigma de la protección integral, dentro de esta sección realizaremos un acercamiento a las características y principios que sustentan cada uno de ellos, dando cuenta de si se trata efectivamente de una transición o no entre ambos paradigmas.

A continuación de esta se presentará un análisis crítico acerca de la magnitud de dicha transición tomando como referencia la Convención de los Derechos del Niño, los principios que allí se encuentran establecidos, como es la percepción del niño como sujeto de derecho, la del interés superior del niño; para ello interpellaremos algunos artículos establecidos en el Código de la Niñez y de la Adolescencia del Uruguay del año 2004.

Es desde esta postura que queremos indagar acerca de que tipo de ciudadanía se habla cuando se refiere a niños, niñas y adolescentes en nuestro país.

Luego se presentaran algunas de las iniciativas llevadas adelante desde el Estado en materia de políticas sociales, aquí realizaremos un análisis pormenorizado de las principales características, alcances y visiones de estas políticas sociales y de sus resultados, así como veremos algunas propuestas para el mejoramiento y eficacia de estas.

En esta sección se hará hincapié en el análisis del gasto público social, en particular del gasto público social dirigido a la infancia; siendo esta la forma de ver en que medida la infancia y la adolescencia cobran relevancia a nivel de los hacedores de políticas públicas que hagan efectivo el ejercicio de los derechos.

Para finalizar se presentaran algunas reflexiones finales que nos suscitan luego de realizado esta investigación.

A continuación se presentara la bibliografía consultada y anexos que ilustran y dan sustento a nuestro trabajo.

1)-Presentación del tema.

La sociedad contemporánea nos coloca ante múltiples desafíos en tanto profesionales que nos desempeñamos en las diferentes áreas de trabajo sean estos infancia, familia o género, por lo cual nos interpela como operadores sociales en nuestro desempeño profesional.

El siguiente trabajo se centrará en torno a la realización de una discusión teórica-metodológica en relación a los postulados enunciados por el paradigma de la situación irregular y el paradigma de la protección integral el cual se encuentra establecido en los principios que sustentan la Convención de los Derechos del Niño.

Uno de los nudos problemáticos de esta discusión se encontrará centrada en la transición de un paradigma irregular y controlador a una paradigma que se enfoquen el ejercicio pleno de derechos de ciudadanía para niños, niñas y adolescentes, es decir en que medida a través de las legislaciones existentes en materia de infancia y adolescencia de nuestro país; en particular nos referimos al Código de la Niñez y de la Adolescencia promulgado en septiembre de 2004, se ha logrado efectivizar esta transición; logrando de esta manera efectivizar derechos que se encontraban vulnerados.

Para lo cual tomaremos como referencia principal el instrumento internacional, hito fundacional en materia de Derechos de los niños, niñas en el mundo; nos referimos a la Convención de los Derechos del Niño.

Para el desarrollo de esta investigación nuestro objeto de investigación es la transición paradigmática que se esta llevando adelante, la transición de un paradigma controlador el cual ha sido hegemónico en los últimos tiempos, paradigma de la situación irregular, y el paradigma que se posiciona desde una perspectiva de derechos; paradigma de la protección integral.

Como principales nudos problemáticos ha analizar nos referiremos a los cambios ocurridos, al sentido de los mismos, a las respuestas que desde las diferentes estructuras institucionales en materia de infancia y adolescencia se están realizando en nuestro país. Tomaremos como principal línea indagatoria la existencia de un encubrimiento semántico en los postulados del paradigma de protección integral, en el Código de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay, dando cuenta de la prevalencia de aquellos principios que dan sustento al paradigma de la situación irregular.

El objetivo general de este documento se remite a realizar un análisis y discusión teórica que de cuenta del encubrimiento semantico existente, el objetivo específico hará referencia a indagar acerca de los principales cambios ocurridos desde el paradigma de la situación irregular al paradigma de la protección integral.

Para la realización del trabajaremos las principales estrategias metodologicas utilizadas será la revisión de fuentes bibliograficas y fuentes documentales que hagan referencia a esta temática.

Discusión relacionada al alcance que ha tenido esta transición paradigmática, de los cambios ocurridos en torno a ello.

En los últimos años se han venido sucediendo un conjunto de legislaciones de carácter nacional e internacional en relación a los derechos de niños, niñas y adolescentes, entre los cuales se encuentra el ya mencionado Código de la niñez y de la Adolescencia del Uruguay del año 2004.

Estas legislaciones han intentado dar cuenta de una nuevo concepción y una nueva forma de operar sobre la infancia, en este documento intentaremos dar cuenta de que aun en la implementación de acciones y por detrás de estos principios que se nos presentan desde una

perspectiva de derechos; aun prevalece principios del paradigma de la situación irregular donde los niñas, niños y adolescentes aun hoy son considerados como objetos de tutela, de control, considerados desde una perspectiva adulto-céntrica.

Esta doctrina judicializa todas las causas sean estas sociales, económicas, psicológicas de la niñez.

El juez de menores es el funcionario omnipotente que resolverá a la sociedad los "malestares" que ocasionan los niños de la calle, los niños que se encuentran en situación de "riesgo".

Desde esta perspectiva se puede decir entonces que esta doctrina es discriminatoria, rompe con el principio de igualdad frente a la ley, negando la existencia como sujeto de derecho de niños, niñas y adolescentes, niega también garantías del debido proceso a los niños, es decir esta doctrina es violatorios de los derechos elementales plenamente reconocidos hoy para la niñez.

Bajo el nuevo enfoque el de la protección integral se logra básicamente ubicar al niño como sujeto pleno de derechos; se desjudicializan las causas sociales.

Las situaciones de riesgo se resuelven a través de políticas sociales preventivas, universalización de la escuela, de políticas sociales dirigidas a la infancia.

En niño concebido como "sujeto pleno de derechos" ubica a la infancia dentro de un marco de derechos humanos, de personas capaces de gozar plenamente de sus derechos fundamentales que gozan los adultos.

Desde esta perspectiva se tomara como punto de partida para comenzar el análisis el encubrimiento semántico existente en los postulados del Código de la Niñez y la Adolescencia del año 2004, este fue mencionado por algunos autores los cuales serán retomados en esta oportunidad.

Se intentara dar cuenta del encubrimiento que existe por de tras de los principios establecidos en el paradigma de la protección integral, encubrimiento que se da en diferentes ámbitos, ya sea desde los discursos de los diferentes organizaciones y instituciones; en la implementación de estrategias de intervención profesional llevadas adelante por los diferentes técnicos; así como los principios orientadores en la planificación de programas y proyectos dirigidos a la infancia y adolescencia.

La existencia de un discurso hegemónico desde la perspectiva de los derechos, pero en la práctica se continúa aplicando principios que guían al paradigma de la situación irregular.

Así como también haremos referencia a las respuestas que desde las políticas sociales se han gestionado para dar respuestas a las múltiples problemáticas suscitadas, lo que refiere a inversión social en la materia, en como se están conceptualizando las mismas.

Es desde esta perspectiva que es interesante la interpelación de esta discusión en la medida que se constituye en uno de los principales desafíos de nuestra disciplina en la medida que nos desarrollamos como operadores sociales en los diferentes ámbitos de promoción y protección de derechos.

CAPITULO I.

2)- Contextualización de la Infancia.

El concepto de infancia como una construcción social; la concepción de infancia como construcción que se encuentra entrecruzado con múltiples determinaciones, de fuerzas sociales, intereses económicos, determinantes tecnológicas, fenómenos culturales.

La existencia de fuerzas macro-sociales que actúan en la construcción y reconstrucción de la concepción de infancia, así debe de tenerse en cuenta factores culturales, sociales, económicos, políticos.

A lo largo de la historia los cambios macro sociales han tenido un impacto importante sobre la concepción de infancia.

Durante muchos siglos la infancia fue un hecho considerado marginal y remitido al ámbito privado, prevalecían formas brutales de abandono y apropiación del niño como un objeto.

A modo de introducirnos en el tema realizaremos una breve contextualización de la categoría infancia a lo largo de la historia, comenzaremos por la antigüedad, en esta época el niño era un ser desconocido, se encontraba subordinado dentro de la familia, el padre de familia era su propietario el cual disponía de toda su vida a su voluntad.

También en esta época muchos niños eran objeto de prácticas aberrantes, como lo era la realización de sacrificios humanos, donde los niños eran utilizados para dichas realizaciones.

Otras sufrían las mismas formas de marginación que sus familias y eran víctimas de pestes y enfermedades.

En la época de la edad media se continúa en la misma línea de concepción del niño, en la falta de interés por los niños; la mortalidad infantil en estas épocas alcanzaba índices alarmantes para la actualidad; para este tiempo y desde su concepción esta situación era naturalizada.

Los niños no tienen derechos ni frente a sus padres ni tampoco frente a los dueños de estos.

Los niños negros eran sometidos a la voluntad de su amo que podía a su voluntad venderlos separándolo de sus padres o aun peor matarlos o infringir malos tratos.

Luego durante el desarrollo de la revolución industrial, los niños eran puestos a trabajar en fábricas y el Estado proporcionaba a los fabricantes niños y jóvenes provenientes de orfanatos para desarrollar diferentes labores.

En otros casos el propio Estado creó establecimientos para el empleo de los huérfanos, los niños eran transformados en valor de cambio.

Con el desarrollo económico luego de la segunda guerra mundial comienza a gestarse una concepción nueva de la familia a raíz de múltiples cambios en las pautas culturales

Surge la concepción de familia nuclear y comienza a manifestarse una preocupación por el porvenir de los niños; comienza a plantearse de forma creciente la necesidad de atender la crianza de los más pequeños.

En el siglo XIX surgen los primeros jardines de infantes y guarderías.

Las iglesias realizan una tarea asistencial y educativa centrándose en la atención a la infancia.

El autor Lyoyd de Mause (1994)¹ plantea que cuanto mas retrocedemos en el tiempo menor es el nivel de atención que se le brindaba a los niños y mas probables es que nos

¹ Lyoyd, Mause (1994) Historia de la infancia. Alianza editorial. Madrid.

encontremos con situaciones aberrantes donde se encuentren involucrados niños, como niños asesinados, abandonados, golpeados, aterrorizados o abusados sexualmente.

La historia de la Infancia es la historia de su control; en relación a ello el autor Philippe Arries (1985)² muestra que a quienes hoy consideramos como niños como algo obvio y natural en los orígenes de la concepción de “ser niño” no se percibía de la misma manera. Es así que en tiempos pasados lo único que diferenciaba los niños de los adultos era su pequeño tamaño.

Estos presentaban las mismas características que los adultos, sus mismos rasgos de expresión, vestimenta y realizaban las mismas actividades que los adultos.

En el siglo XVII no se conocía la concepción de infancia; o no se trataba de representarla. Puede decirse que en esta sociedad no había espacio para ella.

Como ya lo mencionamos el concepto de infancia es una construcción social, esta se construye y reconstruye a través de un conjunto de fuerzas sociales, determinantes tecnológicas, fenómenos culturales.

La contextualización de la Infancia implica considerar una multiplicidad de factores intervinientes, determinantes y relaciones establecidas.

Implica considerar a la infancia como categoría que se construye en interacción con las distintas dimensiones de la sociedad; la política, lo económica, cultural y con el ámbito internacional.

Implica también tener presente los diferentes actores políticos, sociales, los modelos culturales prevalecientes en cada época para poder visualizar así cual es la conceptualización de la infancia que se construye en cada momento histórico.

La concepción de infancia estará determinada entonces por los modelos económicos, políticos, culturales de cada época y sobre esta se construirán las intervenciones a la luz de esa concepción construida en ese momento.

La concepción de infancia se desarrolla en mayor o menor medida de forma independiente de los niños.

El autor Emilio García Méndez (1994)³ analiza la historia de la Infancia enfatizando en las teorías de control social que sobre esta se desarrollaban, plantea como síntesis que la historia de la infancia es la historia de su control.

De los mecanismos que contribuyen a la creación del control la escuela ocupa un papel fundamental, la escuela como mecanismo de control social.

Los niños pasan a ser objetos de intervención por parte de los padres, educadores y el Estado.

Los cambios que atraviesan las sociedades latinoamericanas incluyen también las representaciones sociales acerca de la niñez y la adolescencia.

Es con la fundación de los Estados modernos que comienzan a expresarse en la esfera pública preocupaciones sobre las problemática de la Infancia proveniente de sectores de frágil integración a los proyectos sociales dominantes en aquella época.

Existe en América Latina dos tipos de infancia; una que se encuentra con sus necesidades básicas satisfechas y que podemos definir las como niños y adolescentes; y los “otros” con necesidades básicas insatisfechas que se definen como “menores”.

² Philippe, Arries (1987) El niño y la vida familiar en el antiguo régimen. Tauros Ediciones. Madrid.

³ García Méndez, Emilio (1994): Derecho de la infancia –adolescencia en América Latina. De la situación Irregular a la protección integral. Ediciones Forum Pacis. Colombia

Para los niños y adolescentes las leyes de la doctrina de la situación irregular resultan inútiles o les son indiferentes. Para este sector de la infancia la impunidad es la forma de resolver sus conflictos; a través de mecanismos judiciales y normativos.

Para los denominados como menores las leyes de la doctrina de la situación irregular son la vía a través de la cual se resuelven sus conflictos, estas reglamentaciones inciden en el desarrollo de su vida cotidiana.

Aquí es que se puede observar lo que diferentes autores han definido como "criminalización de la pobreza"; concepto que resignifica que este grupo de población definido como menores se ven despojados de garantías fundamentales en el tratamiento de conflictos jurídicos de los sectores más vulnerables.

Uno de los mecanismos de control es el socio-penal asentado sobre la base de conceptos sobre imputabilidad de vulnerabilidad.

En la base de las medidas de protección se encuentran asociados a conductas irregulares pues implica un desvío de las normas sociales establecidas socialmente.

Para continuar introduciéndonos en conceptualizar más acerca de nuestro trabajo a continuación definiremos la "Situación Irregular".

Esta es definida como aquella situación en la que se encontraba un menor tanto cuando había incurrido en un hecho antisocial, como cuando se encuentra en un estado de peligro, abandono material o moralmente, o padece de un déficit físico o mental.

También este adjetivo se refiere a los menores que no recibían educación y cuidados que refieren a sus individualidades.

La doctrina de la situación irregular, el concepto de minoridad, riesgo son expresiones que identifican esta concepción.

Es importante aquí el rol que cumple en las subjetividades en tanto producen significados en interacción con el universo simbólico cultural que nos rodea, se refiere diferentes maneras de sentir, actuar, percibir, pensar, de conocer, a las formas vinculares de relacionamiento.

Estas prácticas dan origen a sujetos "tutelados" funcionales a un proyecto social hegemónico.

El eje de esta concepción es el del "control social".

Estos "menores" son considerados como transgresores y son una amenaza manifiesta o latente para el orden social establecido.

Se privilegia claramente el interés de la sociedad y de una determinada clase social hegemónica por sobre el sujeto.

Es así que desde fines del siglo XVIII, la asistencia que se brindaba era dirigida principalmente a los pobres, a los enfermos, mendigos, a mujeres y niños es decir se asistía a aquellos sectores considerados como frágiles.

Se centraban fundamentalmente en instituciones filantrópicas, estas instituciones asistían y protegían a aquellos que se encontraban en situación de riesgo.

El sistema de ayuda se centraba fundamentalmente en el control de los valores morales.

Es con el ingreso de la modernidad que estas problemáticas comienzan a constituirse en una preocupación política, donde se comienzan a implementar respuestas de carácter punitivo.

Comienzan a expresarse en la esfera pública preocupaciones sobre la problemática de la infancia.

Surgen así las nociones de "amparo", "tutela", "protección", "asistencia", "disiplinamiento", "rehabilitación"; medidas por construir sujetos funcionales a los proyectos sociales dominantes.

El Estado comienza a diseñar dispositivos de control social para asegurar que la transición de lo tradicional a la modernidad se efectivice.

La cultura dominante en América Latina durante el siglo XX ubica al niño en dos espacios sociales; la familia y la escuela.

Cuando estas instituciones no logran cumplir con sus funciones de control social, se configura lo que se ha denominado la “situación irregular” que legitima la intervención del Estado e introduce una división al interior de la niñez.

El Estado realiza acciones de control, y se configura la llamada “**situación irregular**” en la cual se plantea que “el menor es poseedor de una problemática social, potencial trasgresor de normas, de códigos, es considerado como una amenaza latente hacia una sociedad que debe protegerse”.

El paradigma de la situación irregular fue hegemónico por siete décadas en América Latina desde 1919 hasta 1990.

Hasta fines de los 90 la doctrina social y legal para niños, niñas y adolescentes imperantes era la doctrina de la minoridad absoluta, más conocida como doctrina de la situación irregular.

La autora Alicia Pierini (2003)⁴ señala que este paradigma viene desde la época de la colonia y regula jurídicamente a la infancia y a la adolescencia.

En el derecho romano (del cual surgieron las instituciones jurídicas coloniales) las mujeres, los hijos, los esclavos y los extranjeros no eran sujetos de derecho, dependían del padre de familia que tenía sobre ellos derecho de vida y de muerte.

A esta herencia de las facultades omnímodas del padre de familia se debe probablemente, la connotación omnímoda que tiene la tutela del Estado, a través de una institución que se llama patronato que viene en la práctica denominada la situación irregular.

Prevalecen mecanismos normatizadores, y moralizadores de los comportamientos familiares mediante la vigilancia.

La preocupación por la higiene de los niños pobre, el control sobre sus conductas, cuidado del cuerpo, hábitos saludables.

Luego se va produciendo progresivamente un cambio en la filantropía por la denominada tutela social.

Así el sistema tutelar se institucionaliza, surgen los corredores y inspectores externos. La medicina cumple un papel fundamental en esta etapa.

Puede aquí caracterizarse fácilmente de forma diferente al “niño”, como sujeto de desarrollo y con un potencial de futuro; con derecho a la protección y al disfrute de su infancia y al “menor” que es representante y portavoz de una problemática social determinada, o también suele ser considerado como trasgresor de normas y códigos considerado como una amenaza latente hacia una sociedad que debe protegerse.

El tratamiento jurídico diferenciado de la Infancia y adolescencia en América Latina se remonta a las primeras décadas del siglo XX.

En esta época el niño resolvía sus conflictos como un adulto.

El origen de la especificidad jurídica de la infancia es de naturaleza estrictamente penal. No existía diferenciación normativa para el momento de la ejecución de las penas que por lo general consistían en la privación de libertad.

Un fuerte movimiento reformista que recogiendo una presión humanitaria para las deplorables condiciones que soportan niñas, niños y jóvenes sometidas al sistema penal

⁴ Pierini, Alicia (2003) Pensamiento crítico sobre derechos humanos. Editorial Eudeba. España-

formula una nueva propuesta ,la creación de leyes especiales para menores destinada a dar tratamiento jurídico diferenciado a los niños de los adultos, especialmente en el ámbito penal.

Estas leyes de menores tienen por características principales realizar un tratamiento único de un conjunto de niños y adolescentes quienes caractericen o rotulen a través de un complejo y progresivo proceso de definiciones como menores en situación irregular.

Adultos y menores de edad eran indiscriminadamente alojados en las mismas instituciones penitenciarias.

El sistema tutelar tuvo su sustento fundamentalmente en la medicina y el derecho a través de prácticas moralizadoras y normatizadoras, la escuela cumplió un rol fundamental como agente eficaz para llevar adelante este sistema.

La educación formal considerada como uno de los elementos imprescindibles para la implementación de esta nueva moralidad; se constituyó en el medio para normalizar la relación adulto-niño.

Ante estas problemáticas de la infancia los niños, vagabundos, mendigos, surgen claros elementos disciplinadores.

En relación a ello se promulgaron diversas legislaciones con respecto a la infancia, como la pérdida de la patria potestad por encontrarse en situación de pobreza, se crearon organismos como la fiscalía de lo civil de menores.

La llamada doctrina de la situación irregular considera que son niños quienes tengan sus necesidades básicas satisfechas y “menores” quienes se encuentren marginados socialmente y no puedan satisfacer sus necesidades básicas.

Estas legislaciones consideran a los niños como objeto de protección y de control y se establece jurisdicciones especiales, las cuales resultan excluyentes y discriminatorias, niegan a los niños la condición de sujetos de derecho y vulneran sus garantías fundamentales.

Asimismo “judicializan” los problemas psico-sociales de la niñez y crean la figura del juez del niño, este tiene la función de resolver los problemas de este grupo social, ante la falta de políticas sociales de protección por parte del Estado.

La creación del consejo de protección de menores es la creación del primer organismo específico en materia de infancia y da cuenta de las estrategias disciplinadoras que se implementaban en esa época; de cual era la concepción de infancia que se tenía.

La ley que el consejo de protección de menores creó consideraba a los niños y adolescentes como “delincuentes”, “viciosos”, “simples abandonados”, “infancia en peligros”.

La concepción de “infancia en peligro” y “infancia peligrosa” con claras pautas de disciplinar, normalizar, normatizar aquello que se encuentra por fuera de lo esperado era el principal objetivo de las autoridades de la época.

La tutela social se institucionaliza tomando carácter legal con la creación del Código del Niño, y centrándose en el paradigma de la situación irregular.

En este paradigma denominado de la **situación irregular** los menores de edad eran considerados “objetos” de protección o de tratamiento, de cuidados.

La mendicidad el abandono, la vagancia de menores era objeto hasta el momento de la caridad de las instituciones, pasa a ser un tema de agenda pública y se plantea la necesidad de implementar una intervención desde el Estado.

La conocida “ley del patronato” o ley de “agote” la cual habilitaba la intervención judicial para menores que cometían delitos o simplemente por encontrarse en situación de abandono

material o moral, aquí se suspendían todo derecho de los padres el ejercicio quedaba en manos del juez el cual “disponía del niño tomando las medidas que creía convenientes.

Es así que se comenzó a ejercer un poder discrecional sobre niñas, niños sin importar motivo o causa de los hechos.

Sin importar la causa o aun en situaciones de inocencia el juez disponía a implementar medidas asistenciales, privando de libertad y separando a la niño, niña de sus padres y de todo su entorno.

El niño, la niña no tenía voz, ni voto, ni defensa para posicionarse ante lo que estaba sucediendo.

Esta doctrina de la situación irregular fue adoptada por todas las legislaciones latinoamericanas.

En dicha doctrina niñas, niños y adolescentes eran considerados como menores , o en situación irregular ; estos individuos no considerados como tales no se encontraban en situación regular ,es decir de acuerdo a lo establecido como regular a nivel de lo establecido socialmente. Estos no eran capaces, no eran sujetos de derecho y de deberes.

No eran considerados autónomos frente a sus padres u tutores, o en relación al Estado.

Se trata de un sistema de exclusión social; en la medida que esta doctrina creo instrumentos e mecanismos normativos y judiciales para excluir a niñas, niños y adolescentes para ellos los “menores”, “irregulares”, de la convivencia social.

Estos mecanismos se realizan a través de intervenciones abusivas sobre las familias, sobre los menores, abusos, omisiones de las escuelas, del Estado, internaciones.

Eran tratados como menores, como objeto de protección de las personalidades adultas que se consideraban mayores y con derechos sobre estos.

Esta doctrina se basa en legitimar una potencial acción judicial indiscriminada sobre aquellas niñas, niños y adolescentes en situación de dificultad.

Es considerado como “menor” en situación irregular; en relación a las condiciones materiales o moralmente abandonado.

Los jueces pueden declarar en situación irregular al niño o adolescente que se enfrente a dificultades nunca tácitamente definidas.

A aquellos que se encuentre excluidos del sistema hegemónico son considerados menores, a estos les corresponde una cultura socio-jurídica de protección-represión.

En el año 1899 se creo el primer tribunal de menores, dando cuenta del alcance de la historia de control que ha tenido la infancia.

La esencia de la doctrina se resume en la creación de un marco jurídico que legitime la intervención estatal de carácter discrecional sobre el producto residual de la categoría infancia que se encuentra constituido por los denominado” menores”.

Bajo la óptica de la doctrina irregular la protección de la infancia aparece subordinada a la ideología de la defensa social.

La instauración en América Latina de legislaciones de menores que legitime una protección de una infancia supuestamente abandonada y delincuente, que abre la posibilidad de una intervención estatal ilimitada para “disponer” de aquellos menores moral y materialmente abandonados.

La fuerte tendencia a la institucionalización; nos referimos aquí a la privación de libertad de carácter indeterminado.

El juez posee la competencia omnimoda penal-tutelar, es el juez de menores el encargado de resolver los conflictos, actuando como un “buen padre de familia”.

El poder ejercido por el saber medico interfirió en la propuesta de la judicialización de los problemas sociales.

Como característica principal establecida por la doctrina de la situación Irregular se puede enunciar algunas que resultan fundamentales para el desarrollo de este documento.

En principio la profunda división que realiza al interior de la categoría Infancia ya mencionada; por un lado los denominados niños y adolescentes que se encuentran incluidos y por otra parte los menores, aquellos que se encuentran excluidos.

Otra de las características a tener presente refiere a la centralización del poder existente en las manos del juez de menores, el cual posee la competencia omnimoda y discrecional.

Estas leyes de menores surgen para satisfacer el discurso de "piedad asistencial" conjuntamente con los requerimientos del orden social.

El hecho de judicializar los problemas vinculados a la infancia en situación de riesgo con clara tendencia a patologizar situaciones de origen estructural.

La inexistencia de recursos para revertir las situaciones de exclusión da cuenta de la falta de voluntad política.

Se sustituirá con la judicialización del problema; disponiendo coactivamente de aquellos casos mas problemáticos dentro del grupo de excluidos.

Vemos aquí la expansión de la justicia penal en su fase más penal.

Es así como sobreviven procesos de penalización del desamparo y criminalización de la pobreza con el contingente a nivel del imaginario social.

Así también se caracterizó por la impunidad en relación a delitos graves cometidos por adolescentes pertenecientes a sectores sociales medios y altos.

Esta impunidad se traduce en la posibilidad de declarar jurídicamente irrelevantes los delitos graves cometidos por dichos sectores.

Consideraciones de la Infancia como objeto de protección.

La historia del control social formal de la niñez como estrategia específica constituye un ejemplo de la construcción de una categoría de sujetos débiles para quienes la protección; mucho mas que construir un derecho resultaba se una imposición.

Esta Doctrina considera a niños, niñas y adolescentes como objetos de protección, no como sujetos plenos de derechos inalienables.

Encubriendo las facultades administrativas y judiciales de privación de libertad se esta temporal o no prolongando otras medidas de coacción y represión que son mostradas bajo una óptica de protección de derechos.

Desde esta Doctrina es que pretende justificar el tratamiento a los menores por sus irregularidades derivadas de una constitución física o mental o por condiciones materiales de su supervivencia.

Se desprende así diversos calificativos a la población destinataria de acciones como lo son "menor", "dependiente", "vulnerable", "desamparado", "infractor", "atípico", "irregular de carácter", "marginal".

Los rasgos antes descritos constituyen la esencia de la Doctrina de la situación Irregular.

En otras palabras sus principios no refieren a otra cosa que no sea legitimar una potencial acción judicial indiscriminada sobre niños y adolescentes que se encuentren en situación de dificultad.

Es de destacar que muchos de los calificativo antes mencionados son utilizados indistintamente por operadores sociales y por las diferentes instituciones y organizaciones que se ocupan de problemáticas referidas a la infancia ya adolescencia cuyas opiniones son

vertidas a nivel social a través de los medios masivos de comunicación, calificativos nos muestran como aun hoy son vistos y representados niños, niñas y adolescentes.

Estos calificativos nos dicen como aun hoy y a pesar del discurso hegemónico desde una perspectiva de derechos salen a la luz rasgos que sustentan el viejo paradigma tutelar.

Durante el desarrollo del siglo XX comienza a gestarse una serie de derechos de los niños; antecedente de ello es la Declaración de los Derechos del Niño, Declaración de Ginebra de 1924, en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos y pactos internacionales sobre derechos civiles y políticos; 1959 las Naciones Unidas proclama los Derechos del Niño (**Ver Anexo n° 1: Antecedentes y Declaración Universal de los Derechos del Niño**).

Con la aprobación de la Convención Internacional de los derechos del niño se rescata la idea de ciudadanía, el niño como sujeto de derechos.

El mensaje es el de rescate de la ciudadanía para la infancia, es esencial el mensaje de esperanza.

Respetemos a los niños, dándoles la prioridad absoluta en el proceso de la refundación del Estado, para una manera humana de satisfacer las necesidades de todos, para una sociedad más justa y equitativa.

Realizaremos la alianza con los niños. Los niños son buenos para llevar adelante la Democracia.

Este paradigma fue criticado por los fundamentos sobre los cuales se sustentaba dando origen a una nueva forma de concebir a la infancia, el paradigma de la **protección integral** donde se considera a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos propios y no como objetos portadores de una carencia, patología social que debe ser atendida.

A nivel internacional se ha reconocido la existencia de un principio universal de protección especial de derechos de la niñez, en razón de que se encuentra en una situación de desventaja y mayor vulnerabilidad frente a los demás sectores de la población.

La Convención de los Derechos del Niño contiene un conjunto de principios y disposiciones relativas a la protección de los derechos de los niños⁵

En particular contempla la necesidad de atender al principio superior del niño.

Con la Convención sobre los Derechos del Niño se abandono la antigua doctrina de la situación irregular que consideraba a los niños como incapaces de asumir responsabilidades por sus acciones. Estos se constituían en objetos pasivos de una intervención proteccionista o represiva del Estado.

La doctrina de la situación irregular se centraba en acciones punitiva-garantista de los derechos.

El reconocimiento de la Convención de los Derechos del Niño modificó en forma profunda la visión de la niñez dando paso a la integración, a la ciudadanía.

El reconocimiento de los derechos y garantías dio origen a esta nueva doctrina, la de protección integral.

Con la Convención de los Derechos del Niño se dio paso al surgimiento del derecho de los niños como una nueva rama jurídica, esta se encuentra sustentada en tres pilares fundamentales, el principio del interés superior del niño desde la cual se debe de interpretar, integrar y aplicar la normativa de la niñez y la adolescencia, siendo este el limite de la discrecionalidad de las autoridades.

⁵ Convención Internacional de los Derechos del Niño 1989.

Por otra parte el menor de edad como sujeto de derecho donde se reconoce tanto los derechos humanos básicos como aquellos que sean propios de su condición de niño.

El ejercicio de derechos fundamentales y su vínculo con la autoridad parental.

La autoridad parental tiene como único fin procurar al niño la protección y los cuidados indispensables para garantizar su desarrollo integral, constituye una responsabilidad y un derecho para los padres.

Es un derecho fundamental para los niños y el de ser protegidos.

El paradigma de la protección integral el cual considera a los niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos, contrario a la concepción del paradigma de la situación irregular donde eran considerados como objetos de intervención.

En esta perspectiva no se hace diferencia entre infancia "pobre" "tutelada" e infancia no pobre sino que se parte de la idea de que la infancia es una sola para la cual se exige políticas básicas universales para asegurar su desarrollo.

La figura del patronato antes mencionada fue sustituida por un Estado que asume el rol de garante de derechos.

Por otra parte se habla de derechos vulnerados en lugar de situaciones irregulares.

El reconocimiento del niño y la niña como sujetos plenos de derechos supone una mirada de la población de la infancia y la adolescencia en su conjunto, sin ningún tipo de segmentaciones, de exclusiones.

Dejan de ser considerados "menores" "carenciados" "abandonados" "incapaces", son considerados todos ciudadanos con derechos exigidos y que deben de ser respetados.

Para Miguel Cillero Bruñol⁶, el siglo XX es testigo de profundos y dinámicos cambios en lo que refiere al reconocimiento de los derechos de los niños cuya máxima expresión sido la aprobación por parte de las Naciones Unidas de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en el año 1989.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño aparece como dispositivo central de una nueva doctrina: la doctrina de la protección integral; donde se da prevalencia a la defensa y promoción de los derechos de los niños y adolescentes.

Como principales antecedentes a este cambio radical de concepción de la Infancia debe de destacarse la aprobación en 1948 de la declaración universal de los derechos humanos, y 1959 la declaración universal de los derechos de niño.

Este cambio tuvo como consecuencia el cambio en la consideración de los niños, se paso de considerar los niños de objeto de protección a sujetos de derechos, lo que se conoce como el pasaje del paradigma de la situación irregular al paradigma de la protección integral.

En los 90 con motivo de adecuar la Convención Internacional de los Derechos del Niño en nuestro país se lleva adelante proyectos para la modificación del Código del Niño aprobado en 1934.

El objetivo de este era de reformar todo aquella legislación referida a la minoridad.

Esta doctrina se fue gestando a través de la aprobación de diferentes legislaciones internacionales, como el Código del Niño y el Adolescente, la Convención de los Derechos del Niño.

Este nuevo Código debía de estar sustentado en el marco de diferentes tratados internacionales en particular en aquellos principios establecidos por la convención de los derechos del niño.

⁶ Cillero Bruñol, Miguel. "Infancia, autonomía y derechos": cuestion de principios. Derecho a tener Derecho .Tomo 4. UNICEF. Montevideo-Uruguay

Con la promulgación del Código del Niño implicara cerrar el ciclo de estatizaciones de las practicas filantrópicas, implico secularizar, racionalizar y orientar los intentos normatizadores pero ahora a partir de distintos dispositivos legales articulando la intención tutelar del Estado

En 1989 la Asamblea general de las Naciones Unidas aprobó CDN, que constituye la especificación de los derechos humanos para el segmento de la población que tiene entre 0 y 18 años

Los niños por el simple hecho de ser personas deben de gozar de los derechos consagrados para los seres humanos y es deber del Estado promover y garantizar su efectiva protección igualitaria.

La Convención de los Derechos del Niño es un instrumento destinado a la no discriminación, a la reafirmación del reconocimiento de los niños como personas humanas. Para Miguel Cillero el texto de la Convención representa un consenso establecido entre diferentes culturas y sistemas jurídicos de la humanidad en aspectos tan esenciales como la relación del niño con la familia, los derechos, los deberes de los padres y el Estado, y las políticas sociales dirigidas a ellas.

La doctrina de la protección integral involucra al universo total de la población infante-juvenil.

Esta doctrina incluye todos los derechos individuales y colectivos de las nuevas generaciones; es decir refiere a todos los derechos y para todos los niños.

Esta nueva situación convierte a los niños y adolescentes en sujetos con derechos exigibles. Se esta aquí ante un desafío de la instauración no solo de un nuevo derecho sino de una cultura nueva; una cultura y un derecho que no traten solo de la protección y vigilancia de los menores que se encuentran en "situación irregular", de los carentes, abandonados, de los infractores sino que se dirige a todos los niños y adolescentes sin excepción alguna.

Una cultura en que la concepción de niños con derechos cambia fundamentalmente su relación con el conjunto de la sociedad.

Ello requiere de un esfuerzo articulado y convergente de los diferentes actores e instituciones involucradas desde las del mundo jurídico, de las políticas gubernamentales, de los diferentes movimientos sociales. Pues se trata ahora de una legislación para el conjunto de la infancia y no solo para aquellas circunstancias difíciles.

Se jerarquiza la función judicial devolviendo la función de dirimir conflictos. No se trata más de niño o adolescente que se encuentra en situación irregular sino que es la persona o la institución la responsable por su acción u omisión.

Otro aspecto que prevalece en esta concepción es la de sujeto pleno de derechos, la doctrina de la protección integral hace referencia a un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo en la consideración social de la infancia.

Algunos de sus principales antecedentes algunos de ellos ya fueron mencionados son fundamentalmente, la declaración universal de los derechos del niño, las reglas de Beijing, las reglas mínimas para los jóvenes privados de libertad por nombrar algunos de los principales.

La Convención constituye sin lugar a dudas un cambio fundamental determinando una concepción totalmente nueva de la condición de la infancia.

Se plantea aquí una necesidad de dar un cambio reformador desde una perspectiva de derechos de la infancia.

Este documento ha significado una reflexión crítica acerca de la cuestión de la infancia por lo cual es tomado como referencia para realizar este trabajo.

El Carácter integral de la Convención y protección integral de los derechos de los niños.
Destinada a reconocer y garantizar los derechos del niño a la sobre vivencia, el desarrollo, la protección y la participación. Exigiéndose la satisfacción conjunta de estos derechos para la consecución efectiva de su desarrollo.

La Convención introduce la obligatoriedad del respecto de todos los principios jurídicos básicos totalmente ausentes en las legislaciones minoristas latinoamericanas que se basaban en la doctrina irregular.

El menor como objeto de compasión-represión, a la infancia y adolescencia como sujeto pleno de derechos, esta es la expresión mas clara que sintetiza la profundidad de este cambio de paradigmas.

Se presenta hoy en día como uno de los principales instrumentos internacionales de defensa y promoción de los derechos humanos de todas las niñas, niños y adolescentes.

De acuerdo a lo establecido en los preceptos del paradigma irregular y en el paradigma de la protección integral se nos plantean algunas interrogantes acerca de estos.

¿La ruptura con la antigua doctrina es evidente? ¿Hasta que punto? ¿En que aspectos lo podemos ver?

Esta nueva doctrina es una concepción basada en los derechos humanos.

El derecho es una de las formas de regulación de lo que es en la realidad social, pero es un contingente en la medida que puede ser o no ser.

A Raíz de este carácter de contingente de la relación existente entre derecho y hecho la producción y la implementación de las normas jurídicas reflejan una tensión importante entre ser y deber ser en la percepción de los actores implicados en el proceso de la realidad social.

A esta doctrina se le atribuye el reconocimiento progresivo de los derechos de las personas y del perfeccionamiento de los mecanismos de protección de los derechos humanos, de otorgar garantías a las personas cualquiera sea su edad.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño consagra al mismo como sujeto de derechos; ubicado en esta categoría al principio superior del niño el cual se refiere al momento de tomar una decisión referida a el. El Estado es garante de derechos.

Si bien enfatiza el papel de la familia, cuando esta no esta en condiciones de garantizarlo el Estado debe de intervenir ya sea apoyando a esta o en ultima instancia haciéndose cargo en forma directa de la protección y atención de las necesidades del niño.

En ningún caso el Estado queda eximido de responsabilidades. La consideración del niño como sujeto de derechos define un lugar diferente para este dentro del universo de la sociedad, donde también se esta redefiniendo el papel de los adultos, del Estado y de sus instituciones en relación a el.

La Convención opera como un nuevo marco de trabajo a realizarse con los niños y adolescentes, se trata de la instauración de un nuevo derecho que ha jugado un papel fundamental en la objetivación de las relaciones establecidas con la infancia y con los demás actores involucrados llamasen Estado, u organismos no gubernamentales.

Esta objetivación es lo opuesto a la discrecionalidad, se expresa a través de un nuevo tipo de institucionalidad.

Estas transformaciones se refieren especialmente a la reducción de la capacidad omnimoda para diagnosticar discrecionalmente la existencia y característica de la disfunción social o individual.

La Convención no es solo una carta magna de los derechos humanos de la infancia-adolescencia, se trata además de una nueva base jurídica para reforzar el concepto de ciudadanía que se encuentre más acorde a nuestra época.

Se trata de un cambio radical, un cambio de concepción un cambio en relación a “como mirar”.

Se producen cambios en relación a la promoción y defensa de derechos que se expresan en crear condiciones de vida dignas para sectores de población que se encuentran en situación de vulnerabilidad absoluta.

Para ello los diferentes Estados deben de garantizar y promover una protección igualitaria. La Convención es un instrumento donde se promueve como principio básico el de no discriminación, la reafirmación del reconocimiento del niño como personas humana en toda aceptación y sin limitaciones y responde a la necesidad de contar con instrumentos jurídicos.

Aquí la concepción de ser niño no significa ser “menos adulto” Prevalece la idea de igualdad ante la ley, igualdad de derechos.

El niño es titular de derechos fundamentales, goza además de protección específica a sus derechos que se encuentra como instrumentos especiales y también de diversa instrumentos generales de derechos humanos tanto de alcance universal como regional.

La satisfacción y la protección de estos derechos se dieron mediante una fuerte movilización de organizaciones de la sociedad civil.

Para Hannah Arendt (1974)⁷ “se trata de comprender a los derechos humanos como un proceso de constante construcción de ciudadanía, de un profundo reconocimiento de derecho a tener derecho”.

La aplicación de esta doctrina en el área de la infancia y adolescencia ha permitido una profunda reconstrucción tanto jurídica como social.

La Convención cumple la función de divisoria de aguas en la historia de los derechos de la infancia en América Latina.

Antes de la Convención todas las legislaciones existentes de menores se inspiraban en la doctrina de la situación irregular.

El proceso de reformas llevado adelante a partir de la aprobación de esta es y debería permanecer como un proceso dinámico. No existen y no deberían existir modelos rígidos de adecuación.

Las doctrinas y los paradigmas deben de ser interpretados a la luz de las condiciones reales de existencia.

La instauración de este nuevo derecho suscito un cambio profundo en los diversos operadores involucrados, desde jueces, fiscales, defensores, operadores sociales y demás.

Se destaca aquí el carácter de integralidad de esta concepción y los tipos de intervención que a esta deberían acompañar, el paso de la concepción de las necesidades a derechos del niño es fundamental a la hora de pensar los cambios a introducir nos referimos al momento de gestionar políticas para llevar adelante el efectivo ejercicio de los derechos.

El carácter de integralidad se refiere al tipo de intervención que debe de llevarse a cabo así es que debe de tratarse de una mirada abarcativa que intervenga sobre todas las dimensiones de la vida de los niños, niñas y adolescentes.

Se plantea el ejercicio de derechos fundamentales; derechos civiles, sociales, económicos, culturales, y políticos.

⁷Arendt, Hannah (1974) Los orígenes del totalitarismo .Taurus .Madrid.

Reconocer y proteger los derechos del niño a la sobrevivencia, al desarrollo a la protección, a la participación, estos derechos se encuentran completamente integrados es decir que estos derechos son inseparables.

Los derechos tienen como principal característica que son interdependientes por lo cual se vuelve imprescindible realizar acciones de carácter integral buscando de esta manera una satisfacción conjunta de aquellos derechos de los cuales ese niño, niña o adolescente se encuentre vulnerado.

Los derechos humanos son aquellos derechos que son intrínsecos a nuestra naturaleza humana sin los cuales no podríamos vivir como seres humanos.

La aplicabilidad de estos derechos es de carácter universal; se considera que el ser humano goza de los mismos derechos por ser inherentes a su condición de persona humana sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública, origen nacional o social, posición económica.

Los derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la libertad. Los derechos del niño no pueden separarse de los derechos humanos pues se encuentran inspirados en un sistema de protección especial dada su especificidad.

El niño sujeto de derecho. La autonomía progresiva.

Construir una nueva concepción del niño y de sus relaciones con la familia, la sociedad y el estado, en oposición a la idea predominante de niño definido a partir de su incapacidad jurídica.

La infancia es concebida como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía, personal, social y jurídica, no a partir de ideas de dependencia o subordinación a los padres o al adulto en general.

Idea de igualdad jurídica derechos fundamentales reconocidos solo por el hecho de existir.

“DERECHO A TENER DERECHOS”

El niño como un pleno sujeto de derecho, dejando atrás la imagen de niño objeto de protección y control de los padres o Estado.

Se define a la niñez no como una etapa de preparación para la vida adulta sino como formas de ser personas y tiene igual valor que cualquier otra etapa de la vida.

Se trata de la corriente más universal de garantía de los derechos del niño.

El paso de las necesidades a los derechos.

El cambio de óptica en la relación del Estado y los adultos con la infancia. En lugar que el niño se vea como un receptor o beneficiario de la asistencia social, él es concebido como un sujeto de derecho frente al Estado y la sociedad, una persona a la que se le reconoce el derecho a ser protegido integralmente en su desarrollo.

Dos perspectivas:

- Transformar las necesidades en derechos, camino que sigue la Convención. Considerando al niño como sujeto de derecho.
- Mantener las necesidades dentro del ámbito de las políticas asistenciales o la beneficencia privada. Considera al niño como objeto de la protección del Estado y la sociedad.
- Interés superior del niño se complementa con el derecho del niño a expresar su opinión o punto de vista. El interés superior del niño es siempre la satisfacción de

sus derechos. Ni el interés de los padres, ni el del Estado puede ser considerado el único interés relevante para la satisfacción de los derechos de la infancia.

La Convención de los Derechos del Niño es una contribución importante a un cambio cultural que promueva que los niños y adolescentes sean considerados sujetos activos de su proceso de desarrollo personal.

El desarrollo integral de los niños exige una protección social y jurídica, igualitaria, integral y efectiva; que garantice la autonomía del niño en el ejercicio de los derechos, a esta protección están especialmente obligados los padres y el Estado, pero también corresponde a la sociedad en su conjunto.

El Código establece derechos y obligaciones. Cuando se desvía de dichas disposiciones el Estado actúa como controlador de estas situaciones. El Estado como arbitrio de la expresión protección/control, la regulación de la vida de los niños y la familia mediante prácticas medico pedagógicas.

Nuestro país ratificó la Convención el 28 de septiembre de 1990 y desde ese momento asumió el compromiso de legislar acciones que permitan los niños y adolescentes el pleno ejercicio de sus derechos.

La misma da cuenta de una visión integral y holística de la protección y promoción de los derechos del niño. Una visión de carácter general, universal para la protección de los derechos concibiendo al niño como sujeto de derecho, titular de derechos fundamentales e inalienables.

A nivel internacional se adoptaron diversas iniciativas de protección de los derechos; la declaración universal de los derechos humanos, pacto de los derechos civiles y políticos; derechos económicos, sociales y culturales.

La Convención de los derechos ampara a todos los niños y adolescentes comprendidos entre los 0 y 18 años de edad.

La misma ha tenido un reconocimiento a nivel internacional, ha sido ratificada por casi la totalidad de los países del mundo. Posee cuatro características que condensan su significado, tiene un carácter amplio, pues garantiza el cumplimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los niños y adolescentes.

Es universal con ello refiere a todos los niños y adolescentes en todas las situaciones posibles.

Es incondicional es decir que incluso aquellos países que carecen de recursos se los exhorta a la protección de los niños y adolescentes.

Y tiene un carácter integral donde se establece que todos los derechos son esenciales, interdependientes e igualitarios. Se requiere de la satisfacción conjunta de los derechos para lograrse el pleno desarrollo, es por ello que desde la Convención se apunta a la protección integral.

En nuestro país el INAU (Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay) organismo rector ha comenzado un proceso de reorganización institucional, asumiendo la doctrina de la protección integral.

Las direcciones inician un proceso de descentralización institucional siendo éste uno de los componentes de la transformación del organismo.

Se corresponde con el inicio del proceso de descentralización iniciado en nuestro país a la luz de la asunción del nuevo gobierno en el año 2005.

Es un escenario de transición definido por la reorganización institucional y la inserción en los territorios de las estructuras regionales, estableciendo así las bases de un sistema regional de protección de la infancia y adolescencia.

El fin es conformarse en un organismo articulador a nivel territorial apuntando a acciones de protección integral de niños, niñas y adolescentes.

El desafío consiste en el desarrollo de nuevas estrategias y conceptualizaciones que den una resignificación a las prácticas y acciones institucionales en clave de derechos. Se ha establecido como misión “garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de todas los niños, niñas y adolescentes del Uruguay como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho”.

CAPITULO II

3)-Infancia y adolescencia de que tipo de ciudadanía hablamos.

“No resulta lógico que una sociedad exija deberes y responsabilidades antes que reconozca derechos”

Raúl Zaffaroni.

Luego de realizar una descripción y análisis de los principios del paradigma de la situación irregular y el paradigma de la protección integral corresponde realizar ahora una discusión en torno a la transición entre ambos, hemos destacado en el apartado anterior la hegemonía que ha tenido el paradigma tutelar en los últimos tiempos, ahora lo que nos falta indagar es de que manera sus principales rasgos continúan aplicándose a través de nuestras intervenciones o si en realidad nos encontramos ante un verdadero cambio de paradigma.

Es importante interpelar ahora en que medida se ha hecho efectiva esta transición de principios fundamentales que sustentan el paradigma de la protección integral, como se han implementado en la práctica llevada adelante por los diferentes operadores sociales, y a nivel institucional; en que medida las intervenciones son de carácter integral con la intervención de políticas sociales de carácter universal, de promoción y protección de derechos.

Analizar cual es el ámbito de movimiento con el que cuentan los operadores sociales y de otras disciplinas para dar ejecución a estos nuevos principios.

A nivel de las instituciones existen los marcos adecuados para dar sustento a ello, cuales son los obstáculos.

De aquí en adelante nos ocuparemos de estos y otros temas.

Nuestro tema central refiere a la transición ocurrida entre uno y otro paradigma y cual ha sido el alcance de tal transición, en relación a ello comenzaremos por la legislación mas importante que tenemos en materia de infancia y adolescencia en nuestro país y la cual debería encontrarse sustentada en los principios establecidos en el paradigma de la protección integral, nos referimos aquí al Código de la Niñez y de la Adolescencia del Uruguay del año 2004.

Tomaremos como criterio mínimo indispensable el recogido por los tratados internacionales y resoluciones de la ONU, en particular los de la Convención de los Derechos del Niño que ya fueron mencionados y analizados en la sección anterior.

La Convención pauta marcos mínimos de formulación legislativa de nuevos textos legales, desde derechos humanos del niño.

Se presenta la necesidad de contar con una legislación específica que reconozca a niños, niñas y adolescente como sujetos plenos de derechos.

Para comenzar es importante destacar que la aprobación de este nuevo Código fue fruto de un largo proceso de negociación, de formación de comisiones de aprobaciones y reprobación de las enmiendas realizadas.

Lo trascendente aquí es plantear que la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay del año 2004 se realizó sin modificaciones las cuales habían sido realizadas previas a su aprobación, ante lo cual UNICEF manifiesta su descontento pero finalmente nuestro Código es aprobado en agosto del año 2004 sin discusión previa¹¹.

Desde de este momento podemos visualizar una de las principales debilidades que luego se presentaran en la medida que sus principios estaban en dudas y aun así fueron aprobados. Nos muestra también que si bien se deseaba una modificación primo mas aquí el hecho de ajustarse a las legislaciones internacionales aunque fuera sin un consenso de los allí involucrados, y sin satisfacer las necesidades reales de la infancia y adolescencia de nuestro país.

Esto da cuenta de la escasa voluntad de los legisladores de realizar las modificaciones pertinentes en tiempo y forma correspondiente, lo que se luego se ve reflejado en la debilidades al momento de la ejecución de los principios allí establecidos.

Algunos autores han realizado un trabajo de discusión acerca de esta temática el cual será retomado en este documento.

A continuación realizare una discusión dando cuenta de cómo algunos principios llevados adelante por el paradigma de la situación irregular sustentan en forma oculta las intervenciones llevadas adelante por algunos de los operadores que implementan las disposiciones establecidas en el Código de al Niñez y de la Adolescencia actual el cual se sustenta en los preceptos del actual paradigma de protección integral.

El nuevo Código no se despojó totalmente de la lógica de intervención llevada adelante por el paradigma de la situación irregular, aun estos principios sobrevuelan en relación a las garantías que se fijan, desde la perspectiva que se continua viendo a los niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva adulto-céntrica y de control es decir; desde la carencia, peligrosidad y en la adjudicación de responsabilidad casi absoluta a las familias.

En principio se debe de destacar que la ley n° 15.977 por la cual se crea el Instituto Nacional del Menor (INAME) no se deroga de forma expresa, lo que pone desde un inicio en evidencia algunas de las carencias existentes en materia de infancia y adolescencia, para una mejor visualización de esta **(Ver Anexo n° 2: Texto de la ley 15.977 por la cual se crea el Instituto Nacional del Menor)**

Para la realización de tal análisis comenzaremos analizando algunos de los artículos donde más prevalecen aun rasgos del paradigma de la situación irregular para lo cual tomaremos como referencia lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño en la medida de que esta se posiciona desde una perspectiva de derechos.

En el artículo 1 Inc. 2° " a los efectos de aplicación de este código se entiende por niño a todo ser humano hasta los trece años de edad y por adolescente a los mayores de 13 y menores de 18 años de edad"⁸

Es de destacar que antes el limite entre la niñez y la adolescencia era de catorce años esta reducción a los trece años lo que hace es que mas cantidad de adolescentes ingresen al circuito judicial en relación a la falsa idea de que ha aumentado el numero de adolescentes menores de catorce que cometen delitos y los cuales deben ser juzgados.

Vemos aquí la ausencia de una alternativa diferente a la que antes se llevaban adelante, lógica de control por parte de los adultos, de judicializar las causas sociales; no se prevé nuevas formas de intervención, de acercamiento, sino que presume que se continué con la misma lógica de intervención establecida por el paradigma de la situación irregular.

Así como es de destacar el actual debate que continua instalado que es de conocimiento publico, el de bajar la ley de imputabilidad, esta es una de las principales evidencias que

⁸ Artículo N° 1 del Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay. Ley 17.823 de 7 de setiembre de 2004.

nos muestra como algunos de las autoridades políticas, referentes de políticas públicas de infancia representan a nuestra infancia y adolescencia.

En su artículo 2º⁹ reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, deberes y garantías.

Todos los niños y adolescentes son titulares de derechos, deberes y garantías inherentes a su calidad de persona humana⁹.

Este artículo si es leído en consonancia con el artículo n° 17 del Código de la Niñez y de la Adolescencia el cual establece lo siguiente "Todo niño y adolescente tiene el deber de mantener una actitud de respeto en la vida de la relación familiar, educativa y social, así como de emplear sus energías físicas e intelectuales en la adquisición de conocimientos y desarrollo de sus habilidades y aptitudes.

Especialmente deberán:(A)-Respetar y obedecer a sus padres o responsables, siempre que sus ordenes no lesionen sus derechos o contravengan las leyes.

(B)-Cuidar, en la medida de sus posibilidades, a sus ascendientes en su enfermedad y su ancianidad.

(C)-Respetar los derechos, ideas y creencias de los demás.

(D)-Respetar el orden jurídico.

(E)-Conservar el medio ambiente.

(F)-Prestar, en la medida de sus posibilidades, el servicio social o ayuda comunitaria, cuando las circunstancias así lo exijan.

(G)Cuidar y respetar su vida y su salud¹⁰.

Aquí se puede observar que se continúa considerando los derechos como una concesión que opera funcionalmente al mundo adulto sosteniendo una versión acotada e individualista de los derechos fundamentales, prevalece la perspectiva adulto céntrica, así como las políticas sociales dirigidas a la infancia y adolescencia son escasas prevaleciendo un sesgo pro-adulto.

Emerge el concepto de infancia y adolescencia en referencia al mundo adulto, y no como un sujeto de derecho en si mismo como persona humana.

Si recordamos lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño se establece la idea de derecho como algo que va mas allá de lo individual, entendiendo como sujetos sociales de derecho que participan de la vida social.

Se presentan aquí principios que violan los derechos de los niños como el principio a la no discriminación, del interés superior del niño, de legalidad y el principio de proporcionalidad.

El Código de la Niñez y de la Adolescencia se olvida del principio de no discriminación, del interés superior del niño, de supervivencia, de desarrollo y el de corresponsabilidad.

Se continúa centrandose en prácticas sustentadas en el binomio asistencial-represivo.

Así también se mantiene la actuación en materia referida a infancia y adolescencia por parte de organismos como lo son la policía, la actuación discrecional de los jueces etc.

En nuestro Código existe una escasa mención de políticas sociales de carácter universal que garanticen los derechos de niños, niñas y adolescentes; desde esta concepción la visión que

⁹ Artículo N° 2 del Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay. Ley 17.823 de 7 de setiembre de 2004.

¹⁰ Artículo N° 17 del Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay. Ley 17.823 de 7 de setiembre de 2004.

nos devuelve es que la preocupación central continúan siendo los vivenciados por los niños denominados "niños problemas", dejando de lado una visión de carácter más totalizador y universal que haga alusión al "para todos los niños, niñas y adolescentes".

Con esto no quiere decir la importancia y trascendencia de las políticas de carácter focalizadas, lo que debe de destacarse es la importancia de gestionar políticas de carácter integral y universal que abarquen al universo de la población constituida por la infancia y la adolescencia de nuestro país.

Este mismo aspecto se reproduce a nivel de la organización institucional ya que no se reforman las instituciones responsables de llevar adelante la gestión de dichas políticas.

Las estructuras continúan siendo rígidas centradas en niños vistos desde la carencia, desde el riesgo, desde la vulnerabilidad.

La continuidad de este tipo de mirada, de esta forma de ver y de efectivizar derechos lleva a que se dificulte la implementación de nuevas formas de actuar y de reformular estos aspectos sustanciales que son los que luego repercutirán en la gestión de políticas efectivas. Estas políticas universales estarán asegurando los derechos básicos a los adultos que viven con los niños.

Como principal medida es la de desmontar, de desarticular estas estructuras y las representaciones que se encuentran arraigadas a nivel del imaginario social en lo respecta a niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte se destaca el ámbito familiar como el ámbito propicio para el desarrollo de los niños bajo las condiciones adecuadas al interés superior del niño, estas condiciones deben de estar apoyadas desde políticas estatales hacia la familia.

Se presenta una contradicción al momento de realizar las acciones debido a la organización de las estructuras.

En este sentido es de destacar la escasa intervención a nivel familiar que se realiza, se interviene sobre lo individual aislando al individuo de su familia y de su entorno, esto sucede debido fundamentalmente a la no existencia de políticas sociales integrales que participe la familia en su conjunto; si no que se sigue en la línea de la segmentación, fragmentación de las acciones.

La implementación de políticas familiares se convierte así en una herramienta a tener presente para poder llevar adelante los principios antes mencionados sino simplemente seguirá desde el discurso, desde una perspectiva de derechos y en la práctica social desde la fragmentación, la ineficiencia.

El contexto social en que viven los niños Uruguayos, el deterioro de condiciones económicas, sociales, y culturales, de relaciones interpersonales marca que dentro de las políticas para la infancia debe de darse un cambio radical, que el Estado asuma en forma permanente un rol activo y con un fuerte compromiso con la infancia, con la vulneración de derechos a lo cual se encuentran sometidos niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

La inversión en infancia no solo tendrá buenos resultados en el corto plazo sino que además constituye un impacto importante y fundamental en el futuro de niños, niñas y adolescentes, y además constituye un impacto a nivel de la sociedad en su conjunto, por lo tanto cabe señalar que los niños no deben de ser considerados solamente como futuros adultos sino deben de ser valorados en si mismos como sujetos de derechos tal como lo consagra la Convención de los Derechos del Niño.

Por tanto se debe de dar primacía a los asuntos referidos a la infancia ya adolescencia en nuestro país.

Para el cumplimiento por parte del Estado de su rol de garante de derechos es necesario plantear a partir de la evidencia acerca del tema que es fundamental realizar una reestructura y adecuación de las instituciones involucradas.

Por otra parte en lo que respecta al principio del interés superior del niño, siendo este un principio orientador de interpretación de la normativa el mismo no se manifiesta con fuerza suficiente para que de cuenta de la trascendencia que este pretende dar a los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En el principio del interés superior del niño los derechos de los adultos y de la sociedad en su conjunto se convierten en un interés que no debe anteponerse a las necesidades de los niños y adolescentes. En este sentido este principio debería emerger con más fuerza para así lograr primacía sobre las posturas adulto céntrico.

En este sentido se puede decir que el interés del niño aun no prima como debería hacerlo en decisiones que lo afectan directamente sino que los operadores sociales continúan actuando como "buen padre de familia", actitud que refleja los principios del paradigma de la situación irregular.

En lo que refiere a la corresponsabilidad podemos observar que existe un sentido invertido del establecido en la Convención de los Derechos del Niño, la cual establece que los garantes de los derechos de los niños, niñas y adolescentes son Estado, familia y comunidad.

Así se encuentra establecido en el artículo 18 Inc. 2º el cual expresa lo siguiente" A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados partes presentaran la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velaran por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños"¹¹; así se continua con el Inc. 3º de este mismo artículo en donde se establece lo siguiente" Los Estados Partes adoptaran todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas".

En el artículo 7 del Código de la Niñez y de la Adolescencia (conurrencia para la efectividad y la protección de los derechos de los niños y adolescentes) establece"la efectividad y la protección de los derechos de los niños y adolescentes es prioritariamente de los padres u tutores-en su caso- , sin perjuicio de la corresponsabilidad de la familia, la comunidad y el Estado"¹².

El Código de la Niñez y de la Adolescencia en el artículo 7º, refiere a que el Estado se remite a la orientación y fijación de políticas generales, dejando de lado la concepción de acciones gubernamentales de efectiva afirmación de derechos, donde es Estado cumpla con una responsabilidad imputable, garantizando derecho de todos los niños, niñas y adolescentes lo cual implica diseñar, gestionar políticas de carácter universal.

A lo cual va unido la idea de garantizar derechos de "todos" los niños, niñas y adolescentes lo que con lleva la idea de de diseñar, gestionar políticas universales de empleo, educación, vivienda para las familias.

¹¹ Artículo N° 18 del Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay. Ley 17.823 de 7 de setiembre de 2004.

¹² Artículo N° 7 del Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay. Ley 17.823 de 7 de setiembre de 2004.

Los programas sociales focalizados constituyen respuestas recortadas a problemáticas sociales complejas donde este tipo de respuestas se vuelve ineficiente desde todas sus perspectivas, no constituyen iniciativas que den paso luego a acceso a oportunidades sociales, económicos, y culturales.

El peso que tiene los niveles de pobreza y de indigencia sobre niños y adolescentes uruguayos es clave para poder analizar y ponderar el cumplimiento de los derechos de la infancia en el país.

La pobreza infantil constituye la mayor expresión de la vulneración e los derechos de los niños y adolescentes.

Nuestra sociedad exhibe desde hace dos décadas claros signos de exclusión social.

Procesos de “infantilización de la pobreza”, segregación residencial u segmentación educativa entre otras problemáticas da cuenta de un paisaje social en que la mayor parte de los niños y adolescentes padece de la vulneración de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

El artículo 14° del Código de la Niñez y de la Adolescencia¹³ establece que se protegerá los derechos de niños y adolescentes sin discriminación. Nada dice de garantizar derechos de salud, educación y la efectivización de políticas sociales que lleven al desarrollo integral, lo cual no coincide con la establecido en la Convención de los Derechos de Niño en sus artículos 4° y 6° donde refiere a que el Estado deberá de brindar el máximo de sus recursos disponibles para satisfacer los derechos sean estos sociales, económicos, culturales.

En lo referido a la defensa de los derechos humanos el primer obligado es el Estado.

Se da aquí una inversión en el orden de aquellos encargados de ser los garantes de los derechos humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes, vemos que la familia se encuentra en primera instancia como la directa responsable de ello en detrimento de lo establecido en la Convención de los Derechos del niño donde se establece una corresponsabilidad entre Estado, Familia y la sociedad.

Lo establecido en la legislación internacional el directo y primer responsable de garantizar el pleno ejercicio de los derechos es el Estado.

En la Convención se establece el ámbito familiar como lugar propicio para el desarrollo del niño pero que debe de ser apoyada por políticas de Estado ya mencionadas anteriormente.

Por otra parte lo establecido en el artículo 8° del Código de la Niñez y de la Adolescencia del Uruguay el cual refiere a los derechos de los niños, niñas y adolescentes el cual establece lo siguiente “Todo niño y adolescente goza de los derechos inherentes a la persona humana”¹⁴.

Tales derechos serán ejercidos de acuerdo a la evolución de sus facultades, y en la forma establecida por la Constitución de la República, los instrumentos internacionales, el Código y las leyes especiales.

En todo caso tiene derecho a ser oído y obtener respuestas cuando tomen desiciones que afecten su vida...”.

¹³ Artículo N° 14 del Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay. Ley 17.823 de 7 de setiembre de 2004.

¹⁴ Artículo N° 8 del Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay. Ley 17.823 de 7 de setiembre de 2004.

Aquí vemos como se plantea la autonomía progresiva del niño en relación a la evolución de las facultades mentales.

Luego en este mismo artículo pero en el siguiente inciso se plantea lo siguiente "...el juez ante el quien acuda tiene el deber de designarle un curador, cuando fuere pertinente, para que lo represente y asista en sus pretensiones..."

Lo que en el inciso antes mencionado podemos observar es que se contradice con lo establecido en el artículo 9° refiere a los derechos esenciales el cual establece lo siguiente "Todo niño niña y adolescente tiene derecho intrínseco a la vida , a la dignidad, libertad, identidad, integridad, imagen, salud, educación, recreación, descanso, cultura, participación, asociación, a los beneficios de la seguridad social y a ser tratado en igualdad de condiciones cualquiera sea su sexo ,su religión, etnia o condición social"¹⁵

Aquí se establece un conjunto de derechos como el de participación, libertad que van en contra la idea de que el niño por si solo pueda dar su opinión acerca de su situación sin la intervención de un adulto que decida que es lo que a el le parece lo mas adecuado para el.

Volvemos aquí a hacer hincapié en la importancia del interés superior del niño que aquí no ha cobrado la relevancia suficiente para ejercer fuerza, donde la opinión del niño, niña o adolescente sea tenida en cuenta y respetada su voluntad.

Vemos aquí como se viola el artículo 12° de la Convención de los Derechos del niño en la medida que sustituye la voluntad del niño o adolescente concibiéndolo como incapaz, a partir de considerar a los niños como "incapaces", "objetos" y "propiedad de los padres y adultos"

En lo que refiere a políticas sociales de promoción y protección a la niñez y adolescencia en el artículo 18° se plantea lo siguiente son objetivos fundamentales: literal A "la promoción social; deberá asegurarse la promoción tendiente a favorecer el desarrollo integral de todas las potencialidades de niño y del adolescente como persona en condición de ser en desarrollo, a efectos de procurar su integración social en forma activa y responsable como ciudadano. Se cuidará especialmente la promoción en equidad, evitando que se generen desigualdades por conceptos discriminatorio por causa de sexo, etnia, religión o condición social"; en el literal B se plantea el siguiente objetivo: "el de protección y atención integral. Deberá asegurarse una protección integral de los derechos y deberes de los niños y adolescente, así como asegurara atención especial por parte del Estado y de la sociedad ante la necesidad de ofrecer atención personalizada en determinadas situaciones"¹⁶

Aquí debemos de recordar el tipo de políticas sociales dirigidas a la infancia, aquellas de carácter sectorial y focalizado, que se destinan satisfacer necesidades de los individuos de manera separada de las demás necesidades lo que impide que se pueda brindar un desarrollo de carácter integral de las mismas.

La escasa profundización acerca de la profundización de los derechos humanos a nivel de lo individual, es otra debilidad que se presenta y que luego tiene implicancias en el diseño

¹⁵ Artículo N° 9 del Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay. Ley 17.823 de 7 de setiembre de 2004.

¹⁶ Artículo N° 18 del Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay. Ley 17.823 de 7 de setiembre de 2004.

y gestión de políticas sociales así como también en las prácticas profesionales e institucionales.

Por otra parte entrando en materia penal es importante interpelar este tema y de que manera se encuentra establecido en nuestra legislación actual.

El artículo 70° del Código de la Niñez y de la Adolescencia del Uruguay enuncia lo siguiente” se denomina adolescente infractor a quien sea declarado responsable por sentencia ejecutoria, dictado por el juez competente, como autor, coautor o cómplice de acciones u omisiones descritas como infracciones a la ley penal”¹⁷

De acuerdo a lo consagrado en la Convención de los Derechos del Niño, el componente que diferencia al sistema penal de adolescentes del sistema penal de adultos es su carácter educativo.

Cuando se “desvían” porque no logran acceder al modelo de consumo establecido socialmente o por otras razones se debe de controlarlos a través de diversos sistema penales.

Cabe mencionar que el concepto de adolescencia es una construcción social con una connotación negativa que debe ser controlado.

El concepto de adolescencia esta cargada de una valoración negativa, donde las propias peculiaridades de la persona en desarrollo configuran figuras estigmatizantes y discriminatorias.

Los adolescentes son definidos a partir de su referencia al mundo adulto.

Lo que se busca es que el adolescente transite por el proceso, reflexione y comprenda las consecuencias de su acción lo que comúnmente llamamos medidas socioeducativas.

Los adolescentes que son detenidos por la policía no deben ser calificados como “infractores” este calificativo solo puede darse por sentencia judicial.

Por otra parte los tramos etarios no se corresponden con lo establecido en el Código solo son infractores los adolescentes comprendidos entre los 13 y los 18 años de edad.

Es de destacar aquí el rol fundamental que cumplen los medios masivos de comunicación, es decir al momento de brindar la información sobre determinado hecho donde se encuentra involucrados niños o adolescentes se suele realizar a través de calificativos como los antes mencionados, “menor delincuente”, “abandonado”; así como también haciendo referencia al lugar de residencia del mismo creando de esta manera en el imaginario social figuras estigmatizantes y discriminatorias.

El sistema penal juvenil de adolescentes no esta cumpliendo con su fin primordial. Evidencia de ello lo podemos observar claramente en relación a su carácter socio-educativo que ha sido sustituido por su carácter punitivo.

Este sistema esta primordialmente orientado a responder al clamor social de castigo y seguridad, lejos de contribuir a promover la integración de los adolescentes contribuye a su desarraigo y a su desocialización, lo que violenta terriblemente el pleno ejercicio de sus derechos humanos fundamentales.

Desde mi punto de vista no se apunta a ni se prioriza la rehabilitación sino que de alguna manera solo buscan retenerlos, se los sigue considerando como incorregibles e incapaces.

“Los derechos sin ley”.

¹⁷ Artículo N° 70 del Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay. Ley 17.823 de 7 de setiembre de 2004.

Los datos aportados por el Ministerio del Interior ,las cifras arrojadas por el poder judicial muestran un importante tendencia a utilizar la privación de libertad como primera medida y no como último recurso, el sistema de ejecución de sanciones lejos de promover la integración de los adolescentes contribuye a su desarraigo y a su desintegración social.

Las medidas privativas de libertad se aplicaran cuando no existan medidas adecuadas dentro de las no privativas de libertad.

La privación de libertad trae consecuencias muy devastadoras en la vida de los individuos y en su entorno familiar.

El Código de la Niñez y de la Adolescencia prevé esta medida como último recurso, pese a ello la internación provisoria es la medida cautelar más utilizada.

Por otra parte la internación de niños en hogares se ha justificado como una forma de protección al niño cuya situación familiar esta considerada como en peligro para su pleno desarrollo. La internación forma parte de la concepción errónea de protección de la infancia y la adolescencia, donde se excluye al individuo de su familia de su entorno.

Se debe de considerar el derecho del adolescente a vivir con su familia, y en caso de separación el derecho de mantener contacto permanente con la familia, amigos, referentes afectivos, sino fueran perjudiciales para el mismo.

El artículo 87° enuncia lo siguiente “las medidas privativas de libertad no son obligatorias para el juez. Se aplicaran cuando configurándose los requisitos legales, no existan otras medidas adecuadas dentro de las no privativas de libertad. El juez fundamentara los motivos de la no aplicación de otras medidas. Se tendrá en consideración el derecho del adolescente a vivir con su familia, y en caso que proceda la separación, a mantener contacto permanente con familia, pareja, amigos, referentes afectivos y otros, si ellos fueren perjudiciales para el mismo”¹⁸

Desde esta concepción la protección lejos de brindarle un espacio de rehabilitación este tipo de respuesta afecta la vida del niño en todas sus dimensiones.

La privación de libertad deberá efectuarse en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto de los derechos humanos de los menores.

Se deberá garantizar a los menores reclusos en centros, el derecho de disfrutar de actividades y programas que sirvan para fomentar y asegurar su pleno desarrollo y su dignidad.

La carencia de recursos materiales no puede ser el único fundamento de la decisión judicial o administrativa que ordene la separación de la familia.

La privación de libertad en jóvenes en situación de riesgo social, siguiendo los principios de la doctrina de la situación irregular, significa la aplicación de una sanción no tipificada lo cual vulnera el principio de legalidad de la pena, lo que es contrario a las reglas del debido proceso.

Las medidas privativas de libertad son utilizadas para la sustitución de las medidas socio-educativas, las mismas se encuentran vacías para dar solución.

Otra de las debilidades a destacar de nuestro sistema penal juvenil tiene que ver con la aceptación de confesiones de menores sin las debidas garantías que están establecidas,

¹⁸ Artículo N° 87 del Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay. Ley 17.823 de 7 de setiembre de 2004.

sin haber seguido el debido proceso de detección adecuado o sin la presencia de un representante legal del niño o de un familiar.

El instituto expuso que los sectores mas vulnerables de la sociedad se ven privados de su la protección de sus derechos humanos, lo cual contradice el principio de universalidad.

Algunos datos importantes fueron recabados por el informe realizado por el movimiento nacional (Gustavo Volpe /UNICEF, 2008)¹⁹ este informe arrojó información preocupante acerca de los espacios educativos en los centros de reclusión de los adolescentes.

En dicho informe el 73% manifestó no realizar ningún tipo de actividad educativa, así como también brindo información acerca del consumo de psicofármacos donde el 63% de los jóvenes consumían algún fármaco.

Otro informe presentado en diciembre de 2008 del Comité de los derechos del niño del Uruguay, reveló que en los establecimientos de reclusión no existía una propuesta educativa clara, así como se reveló la existencia de situaciones de violencia institucional, maltrato verbal y/o físico sistemático de parte de funcionarios policiales en las detenciones traslados.

Que contribuya a una mayor y mejor integración social. Existen datos reciente que muestran como la privación de libertad no mejora la integración de los adolescentes, así como se cuestiona fuertemente las garantías de los derechos de estos jóvenes.

Desarrollar políticas sociales desde el marco de los derechos humanos, en la construcción de espacios protectores exige el fortalecimiento de políticas sociales orientadas a la promoción y restitución de derechos, y así dejar a tras el enfoque que se continua desarrollando de castigo y tutela.

El sistema no respecta las edades para los diferentes tipos de intervención, no se inspira en políticas resocializantes o reeducativas y propicia que niños no infractores sean internados indiferencialmente, con menores de edad que han infringido la ley.

En el artículo 91° del Código de la Niñez y de la Adolescencia establece a las autoridades a disponer de sanciones que violan el principio de discriminación, del interés superior del niño, de legalidad y de proporcionalidad.

En el artículo 91° del Código de la Niñez y de la adolescencia se establece lo siguiente” la medida de privación de libertad tendrá una duración máxima de cinco años”²⁰.

En ningún caso el adolescente que al llegar a los dieciocho años permanecerá sujeto a medidas, cumplirá lo que le resta en establecimiento destinado a adultos.

En situaciones de peligrosidad manifiesta, se adoptaran las medidas que fueren compatibles con la seguridad de la población y los propósitos de recuperación del infractor”.

Se mantiene las facultades de actuación discrecional de los jueces, la policía y organismos administrativos.

Continúa primando la institucionalización como solución.

Intervención de las leyes de la situación irregular, ver al niño desde la carencia, peligrosidad latente, exclusiva responsabilidad de las familias.

Luego en el artículo 117° del Código de la Niñez y de la Adolescencia hace referencia a “los niños con derechos vulnerados” y los “niños que vulneran derechos de terceros”, así

¹⁹Datos aportados por el Informe realizado por el movimiento Gustavo Volpe UNICEF, 2008.

²⁰ Artículo N° 91 del Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay. Ley 17.823 de 7 de setiembre de 2004.

como la denominación utilizada en el artículo 118° “niños en situación de riesgo”²¹, estas denominaciones engloban una serie de calificativos y de acciones que luego son llevados adelante que son propias de la doctrina de la situación irregular.

La normativa vigente no logra salir de la concepción de criminalización del abandono, a la intervención punitiva.

Podemos ver aquí la similitud de términos utilizados a lo largo del Código y los utilizados por la antigua doctrina irregular así por ejemplo vemos como se asemejan “derechos amenazados” y “situación de riesgo” y “abandono” y “vulneración de derechos” con “molestias ocasionadas a terceros”

En el artículo 188° del Código de la Niñez y de la Adolescencia es un claro ejemplo de la reproducción de los principios del paradigma de la situación irregular, el cual establece “...El niño o adolescente encontrado en situación de riesgo será conducido y entregado por parte del juez a los padres, tutor o encargado. El juez advertirá a estas personas y bajo su mas seria responsabilidad de la situación”²².

Desde el momento de la denominación “de la prevención especial” podemos visualizar claramente rasgos del paradigma de la situación irregular; esta descripción del capítulo se inscribe dentro de una lógica tutelar-defensiva contrarios a los principios de la Convención de los Derechos del Niño.

Aquí el Código de la Niñez y de la Adolescencia no logra salir de la línea del paradigma de la situación irregular, continúa criminalizando al abandono, tomando medidas de corte punitivo.

Recordemos aquí uno de las características principales del paradigma de la situación irregular es el de “la criminalización de la pobreza”, el niño considerado como abandonado y delincuente por sus condiciones materiales.

Otra cuestión importante tiene que ver con la idea de judicializar, este enuncia también rasgos de aquel paradigma represor, controlador existe escasas menciones acerca de las medidas socio-educativas y sus modalidades lo que nos da una imagen de que estas son intrascendentes.

La lógica de la intervención sigue siendo la de internación, es decir de llevar los conflictos a la interna de las instituciones, lo que sucede con este tipo de intervención es que deja los conflictos y los derechos vulnerados en una peor situación de vulnerabilidad.

Como en el antiguo paradigma de la situación irregular la judicialización de los problemas sociales continua siendo la solución mas acatada por los operadores.

Podría decirse entonces que las intervenciones que se realizan para proteger los derechos vulnerados de aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulneración de derechos asociados a la imposibilidad de gozar de derechos económicos, sociales y culturales del niño y su familia la respuesta es de carácter punitivo pero se ha logrado dar una respuesta desde las políticas sociales de promoción y protección a la familia.

²¹ Ver artículo n° 117 y n° 118 del Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay. Ley 17.823 de 7 de setiembre de 2004.

²² Artículo N° 188 del Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay. Ley 17.823 de 7 de setiembre de 2004.

Por otra parte es de destacar aunque ya ha sido mencionado que no se derogó en forma expresa la ley N° 15.977 ley mediante la cual se crea el INAME, institución sustentada por la doctrina de la situación irregular.

En dicha ley en el artículo 2° se establece entre los cometidos del INAME ,asistencia y protección a los menores moral y materialmente abandonados, prevención del abandono moral y material ,así como de la conducta denominada "anti-social" de los menores, ejecución de las medidas de seguridad que disponga la justicia competente .

Podemos reflexionar entonces diciendo que aun hoy se continúan modificando las denominaciones de las instituciones de protección de la infancia pero sus fines, sus cometidos principales continúan siendo los del antiguo paradigma tutelar y controlador donde se vulnera a los niños y adolescentes de sus derechos inalienables.

A partir de lo antes expuesto es posible afirmar que el reconocimiento de los derechos de ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes aun se encuentra en el inicio de un largo y complejo proceso de implementación, a pesar de la sanción de nuevas y modernas legislaciones en torno a esta problemática las cuales ya han sido mencionadas y analizadas aun quedan muchas cosas por hacer y errores por corregir.

Se hace necesario comenzar entonces por una reforma de las estructuras institucionales, por adecuar a estas a estas nuevas disposiciones así como brindar los técnicos idóneos y capacitados para llevar adelante este nuevo paradigma.

La cuestión aquí sobre la que debe de indagarse es que el pasaje absoluto de una ciudadanía tutelar a una ciudadanía plena de ejercicio de derechos no parece poder lograrse solamente con los cambios que antes mencionamos.

Es así como en relación a los derechos políticos en lo que respecta a la participación de los niños y adolescentes en la toma de decisiones donde estos se ven afectados no hay lugar para su opinión.

Con ello no estamos diciendo que no se han producido avances importantísimos en el tema referido a los niños y adolescentes la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la niñez y de la Adolescencia han transformado al niño en sujeto de derechos, a puesto en la agenda de los gobiernos los problemas y necesidades, pero aun queda muchas de ellas por resolver y muchas necesidades insatisfechas.

Sin embargo, más allá de este importante avance se ha vuelto difícil llevar estos principios a la práctica, la lógica tradicional mas comúnmente denominada tutelar continua predominando independientemente de la implementación de estas otras lógicas.

Existen en la actualidad obstáculos para operativizar los criterios y la orientación de esta nueva normativa.

Desde mi perspectiva los principales obstáculos se encuentran a nivel institucional, en relación a la falta de políticas sociales de carácter integral, así como también existe un escaso número de operadores sociales destinados al trabajo territorial.

Sin embargo la principal dificultad es a nivel macro, es una dificultad de índole institucional, a nivel de la ausencia de políticas integrales dirigidas a la infancia.

Es pertinente retomar aquí el trabajo realizado por Alfredo Carballeda (2007)²³ el cual plantea desde su experiencia de trabajo esta cuestión, efectivizar los derechos pero como, no existen los mecanismos, las respuestas institucionales no están,"integrar a que".

²³ Carballeda, Alfredo (2007) Intervención en lo social .Ponencia realizada durante el primer encuentro provincial de centros de orientación familiar .Organizado por la dirección de psicología y asistencia social de la provincia de Buenos Aires. La Plata Edición n° 1.

La visión integral que consagra nuevos derechos democráticos no se ajusta al marco normativo en que se enmarcan las políticas sociales dirigidas a niño y adolescentes.

En la práctica predominan lógicas de carácter sectorial de acción que se contradicen con la propuesta de implementación de acciones de corte más integral, ello se debe más que nada a los elevados costos que para ello se requiere.

Otra de las cuestiones en torno a este tema que debe de tenerse presente es la ausencia de espacios de discusión, de debate acerca de la aplicación de las normativas evidencia de ello es que la aprobación del Código de la Niñez y de la Adolescencia del año 2004 fue aprobado sin debate parlamentario previo.

La existencia de este tipo de espacio permitiría a los operadores que trabajan con estas franjas etaria poder visualizar con mas claridad los principios establecidos y así poder llevar a la practica los principios del paradigma integral, efectivizar derechos, promover y proteger.

Es decir que dentro de los marcos mas generales dentro de los cuales estamos sujetos llevar adelante acciones reales que promuevan el efectivo ejercicio de ciudadanía de nuestro niños, niñas y adolescentes.

Uruguay mediante la aprobación del Código de la niñez y de la adolescencia ley 17.823 de septiembre de 2004, comenzó un proceso de adecuación de su legislación interna a principios y derechos consagrados en la Convención sobre los derechos del niño.

En materia de derecho penal juvenil, en el código se prevé un proceso especial de atribución de responsabilidades penal para los adolescentes infractores.

El proceso implica un juicio especial para las personas comprendidas entre los 13 y 18 años de edad.

El sistema actual es el resultado de un conjunto de leyes y decretos no se ha producido una verdadera reforma del sistema sino solo enmiendas para ir solucionando los problemas más emergentes que se presenten.

Si una de las cuestiones inherentes del sistema Democrático es la ciudadanía consagrada como marco legal de un Estado Democrático, este no puede ejercerse cuando funciones públicas imprescindibles no se cumplen o se realizan de forma parcial, podría hablarse entonces de una Democracia de carácter incompleto.

El reconocimiento de los derechos de ciudadanía de los niños y adolescentes aun se encuentra en proceso de implementación, a pesar de la sanción de nuevas leyes y Códigos específicos en esta temática.

La consagración de algunos de los derechos de ciudadanía de niños y adolescentes no ha seguido una lógica secuencial, previo a la aprobación de nuestro Código de la niñez y de la adolescencia prevalecía una lógica de carácter tutelar que aun hoy se puede visualizar características y practicas de este.

El Código actual consagra de manera conjunta derechos civiles, libertad de opinión, los políticos, de participación y la social protección para estos segmentos de la población.

Pero el pasaje de una ciudadanía tutelar a una ciudadanía plena no parece lograrse, sino que simplemente y afortunadamente nos encontramos ante un cambio normativo de denominación.

Sin dudas nuestro Código actual y la Convención de los derechos del niño son legislaciones que transforman al niño y al adolescente como un sujeto de derecho pero no como un sujeto pleno de derechos y la garantía al pleno ejercicio de estos.

Se extiende de esta manera el espacio Democrático, para abordar sus problemas y necesidades.

La lógica tradicional y tutelar continúan predominando independientemente de la aprobación de estas nuevas normativas que expresan un carácter promocional, se trata de un avance importante en materia de infancia y adolescencia en nuestro país.

Nuestro Código de la Niñez y de la Adolescencia viene a representar un gran avance jurídico para nuestro país en la medida que se ajusta a los estándares internacionales sobre como abordar este tramo erario de población.

Se trata de un marco normativo moderno independientemente de las posibilidades institucionales de aplicación frente a la cual nos enfrentamos cotidianamente. Constituye una fuerte presión e innovación para cambiar la forma clásica de como ver a la infancia y adolescencia uruguaya.

Más allá de ello resulta difícil la puesta en práctica de esta normativa, existen obstáculos más que nada de índole institucional, la falta de estructuras institucionales para llevarlo adelante, el predominio de una visión paternalista y controlador dificulta el poder visualizar desde una perspectiva de derechos, de la incorporación y promoción de otros derechos.

En la práctica se visualizan la preeminencia de lógicas sectoriales de acción que contradicen la nueva orientación de políticas selectivas, que impiden consagrar un marco de intervención de tipo integral para la infancia y adolescencia.

Esta matriz fragmentada se ha convertido en un obstáculo importante al momento de llevar adelante acciones en la medida en que nos encontramos frente un recorte de respuestas a las problemáticas planteadas, dificultando que se garantice el ejercicio pleno de los derechos fundamentales; esta visión fragmentada hace que las soluciones integrales sean poco razonables, se tiende planificar acciones para aquellos aspectos considerados como “acuciantes”.

Las causas por las cuales los derechos no se hacen efectivos son múltiples tales como conocimiento insuficiente, inadecuación de estructuras institucionales y resistencias por parte del modelo paternalista, un modelo que se encuentra marcado por una ciudadanía adulta con claro enfoque tutelar, con escaso lugar para los grupos con la infancia y adolescencia.

Es reciente la incorporación de derechos políticos pero aun de manera restringida.

Por otra parte la situación de la infancia y la adolescencia no se vive como un problema, no aparece como un tema de relevancia pública, las cuestiones mas relevantes están asociadas a problemas considerados como “desvíos”.

Juan Faroppa (2005)²⁴ plantea “que se dio un salto fundamental con la aprobación del Código de la niñez y adolescencia, cual recoge los principios fundamentales de la Convención Internacional de los derechos del niño, y desarrolla un articulado donde aparece claramente destacado un enfoque garantista.

Sin embargo, el proceso de adecuación legal no ha concluido aun, ya que observamos en el código rasgos del paradigma tutelar.

Las ideas y principios establecidos en la Convención parecen encontrarse impregnadas en los discursos, pero no se han transformado realmente en prácticas llevadas adelante desde las instituciones y que se relacionen con problemáticas que vive la infancia.

“Las referencias a la Convención son de carácter mas discursivo que de practicas institucionales...” (Víctor Giorgi, 2005).

²⁴ Faroppa, (2005): Las Funciones policiales y la protección de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia en justicia y derechos del niño UNICEF. Chile

Por otra parte la asociación del delito con los adolescente pobres, asociación entre adolescentes y peligrosidad ha dificultado que las instituciones adopten practicas garantistas, la característica conservadora de nuestra sociedad en términos de reconocimiento de derechos también constituye un factor importante a tener en cuenta, lo que hace que se llegue a una aceptación importante de practicas de control y de discursos antigarantistas.

En este sentido cumple un rol fundamental los medios masivos de comunicación, fundamentalmente en relación al tema de la criminalizacion de la pobreza, de la infancia pobre.

El rol que desarrolla los medios de comunicación es importante de tenerlo presente al momento de realizar análisis sobre estas problemáticas en la medida que estos transmiten una información la cual sea de mayor aceptación social, no se realizan criticas del fenómeno, de las problemáticas, sino que simplemente podemos observar lecturas simplistas de fenómenos complejos y multicausales.

El autor Raúl Zaffaroni (2005) plantea "la necesidad de generar políticas sociales de carácter integral y articuladas que logren responder no solo a la problemática de la pobreza sino también a la desafiliación"²⁵

Vemos aquí la necesidad de políticas integrales que lleguen a las familias. Cuando miramos la situación en que se encuentran los niños esto no debe de estar separado de la situación del hogar así también debe de estar organizada la respuesta, ya que no se trata solo de una intervención sobre el individuo aislado, se olvida que este se encuentra inserto dentro de un contexto mucho mas amplio y complejo.

Por lo cual es fundamental el trabajo que se realice a nivel de la familia, en la medida que estas responden como sustento y soporte para su desarrollo integral.

La aplicación de las normas de la Convención a las prácticas institucionales no se ha completado aun.

El mas grande desafío radica en la necesidad de adecuar las practicas institucionales a las nuevas disposiciones legales, de difundir el planteamiento de una concepción integral y profunda de los Derechos humanos de la infancia.

Identificar políticas y programas que integren efectivamente los derechos humanos a favor de la infancia, el incorporar estos principios a las practicas de instituciones y en el hacer cotidiano de los operadores en materia de infancia constituye hoy la principal prioridad.

En la esfera legislativa es necesario realizar modificaciones a las normativas vigentes ya sean de carácter administrativo procesales que permitan adecuar y aplicar los principios establecidos en la convención de los derechos del niño, creando así mecanismos que aseguren al niño la exigibilidad de los derechos no solo civiles y políticos sino también económicos, sociales y culturales.

En relación a la esfera de las relaciones sociales es necesario promover una visión del niño como sujeto de derecho que sustituya a la visión aun prevaleciente en algunos ámbitos del niño como objeto de protección de Estado.

Debe de darse conjuntamente un cambio profundo de índole cultural, cambio de los valores una revalorización de los niños y adolescentes para promover una sociedad más democrática y participativa.

²⁵ Comentario realizado por Raúl Zaffaroni En: García Méndez, Emilio (1994) .Derecho de la infancia y la adolescencia en América Latina. De la situación Irregular a la protección integral. Ediciones Forum Pacis. Colombia.

CAPITULO III

4)- Políticas sociales de Infancia.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño constituye el mandato del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en todo el mundo.

En Uruguay el trabajo de UNICEF tiene como objetivo apoyar los esfuerzos que el Estado y la sociedad realicen para hacer efectivos los derechos de la infancia y la adolescencia.

La Convención de los Derechos del Niño dedica un espacio principal a los derechos económicos, sociales y culturales de la infancia y la adolescencia.

Para garantizar estos derechos no solo se necesita un marco legal e institucional adecuado, sino que también es imprescindible contar con políticas sociales de calidad.

Sabemos que la eficacia de las políticas sociales depende, en gran medida, de los recursos presupuestales que los diferentes países asignan para su desarrollo.

En este sentido, la discusión sobre la magnitud y la utilización de los recursos presupuestales se transforma en un debate acerca de cómo garantizar los derechos de los ciudadanos

Aun en tiempos de escepticismo en cuanto al papel de las políticas sociales, nuestro país realizó esfuerzos en materia de políticas de protección a la infancia.

Sin embargo, diversos indicadores sociales muestran el deterioro de la situación de los Niños, lo que se ha agudizado en los últimos años de crisis.

Un abordaje diferente es el propuesto por el enfoque de los derechos, que parte de la obligación de los Estados de garantizar el cumplimiento de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de los individuos.

En este marco las políticas sociales son instrumentos fundamentales para asegurar el cumplimiento de los derechos.

La Convención de los Derechos del Niño aprobada por las Naciones Unidas en 1989 reconoce los derechos de la infancia y la adolescencia, y para los gobiernos que la ratifican introduce la obligación de actuar para que estos derechos se hagan efectivos.

Esta Convención fue ratificada por Uruguay en 1990, lo que implica que el país se comprometió a adoptar las medidas necesarias para asegurar que los principios establecidos en la Convención de los Derechos del Niño se respeten.

En ese marco adquiere especial importancia el monitoreo de la situación en la que viven niños, niñas y adolescentes.

La Convención de los Derechos del Niño establece específicamente el derecho de los niños a beneficiarse de la seguridad social, el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la educación.

Para ello es necesario identificar los gastos dirigidos a la infancia, lo que en el ámbito internacional se ha señalado como una tarea muy difícil.

Mientras que la infancia representa un 29,5 % de la población total y es el grupo en el que se concentra una parte significativa de la pobreza del país, solo recibe el 19,5 % del Gasto público social²⁶

²⁶ Datos aportados por el informe sobre gasto público en infancia en Uruguay (1990-2009) Cuadernos del ENIA.

Las formas que adquieren la relación Estado y sociedad civil en las articulaciones necesarias para hacer realidad el ejercicio de derechos son diversas y muy complejas respondiendo a particularidades históricas de cada país.

Así también se encuentran involucradas variables económicas, sociales, políticas y culturales.

Las políticas gubernamentales para la infancia son de data relativamente nueva en la región, hasta lo década del 30 los sistemas de atención a la infancia se encontraba básicamente en manos de la iglesia, este sistema se encuentra marcado por una profunda fragmentación del universo de la infancia y basado en un asistencialismo profundo.

En el ámbito de las políticas sociales en nuestro país la preocupación por la infancia y adolescencia aparece en el siglo XX, desde aquí se comienzan a realizar estrategias específicas sobre estos sectores de población.

Uno de los antecedentes principales fue la promulgación del Código del Niño en el año 1934, y con el se creó el consejo del niño y los juzgados de menores siendo estos organismos especializados y dando origen a un marco jurídico y administrativo en relación a las políticas de infancia.

A efectos de una mayor comprensión se vuelve relevante explicitar la noción de política que orienta nuestro análisis.

Según Aguilar Villanueva (1992)²⁷, la política es básicamente un comportamiento propositivo que “se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido”.

Desde la fecha hasta nuestros días estas han sufrido diversos cambios.

Las políticas sociales constituyen es espacio rico en determinaciones y contradicciones; que establece la posibilidad a los profesionales del trabajo social de intervenir en procesos en contacto directo con los sujetos individuales y colectivos en la atención de las diversas problemáticas y potencialidades no resueltas.

Desde esta posición el profesional puede contribuir a la concreción de políticas y programas sociales.

Este espacio de ejecución Terminal de políticas puede de ser comprendida como lugar privilegiado.

Para Netto (1992) los profesionales constituyen como “ejecutores terminales”, en la elaboración y posterior formulación de políticas sociales constituye un proceso eminentemente político donde confluyen diferentes actores e intereses.

Desde la “definición del Problema”; hasta la puesta en movimiento de recursos instituciones.

Para atender a los mismos se configura un espacio de conflicto permanente y de mecanismos de resolución política.

Las políticas sociales en tanto a acciones públicas forman parte de esos procesos políticos y son resultado de ello.

La década del 60 comienza con una lenta pero profunda crisis fiscal del Estado, los presupuestos de las políticas para la infancia son las primeras en sufrir esta situación.

La acentuación de la crisis en la región hacia los 80 proyectó sus efectos sobre los servicios públicos a través de la reducción de recursos.

²⁷ Aguilar Villanueva, Luis (1992): La hechura de las políticas sociales. Grupo Editorial .México.

En el marco de la estrategia neoliberal, una de las transformaciones más importante en relación a las políticas sociales, es referida al diseño de programas sociales a partir de la focalización de la pobreza.

Desde esta concepción se trata de identificar los grupos sociales afectados por carencias extremas de dirigir exclusivamente y de dirigir exclusivamente las acciones sobre estas.

Para la CEPAL (1997)²⁸ “focalizar es identificar con la mayor precisión posible, a la población objetivo y diseñar el programa teniendo en cuenta tales características, con lo que se concentra los recursos en un número limitado de personas buscando elevar el impacto per cápita”.

Las políticas focalizadas tienen como uno de los argumentos centrales, el que beneficien a los más pobres, pero los programas sociales focalizados pueden terminar estimulando la situación de vulnerabilidad social. De esta forma no se transforma en un dispositivo que pretende ser la superación de la pobreza.

El acceso al beneficio está asociado a la condición de pobre.

Para los autores Duschatzky Silvia (comp) (2000)²⁹ esta nueva concepción de políticas provoca una ruptura en los distintos dispositivos integradores.

Por otra parte Lo Vuolo, Rubén (1995)³⁰ señala que las políticas focalizadas crean su propia demanda, es decir que los programas focalizados no siempre llegan a quienes lo necesitan, sino a quienes mejor representen la necesidad.

Esta dimensión es denominada como “condena actuada”, el otorgamiento de beneficios queda subordinado a la constatación de dificultades particulares.

Una de las dificultades de este nuevo enfoque reside en mirar a aquellos que reciben el beneficio quedando por fuera aquellos que no lo hacen.

En materia de infancia y adolescencia observamos esta problemática de forma clara, por un lado las pocas políticas dirigidas a este tramo etareo es una de las carencias a las que nos acercamos al analizar este tema; por otra parte la focalización de las iniciativas sobre los grupos definidos como “desvíos”, quedando por fuera un universo amplio de niños y adolescentes.

En Uruguay niñas, niños y adolescentes son un recurso escaso, el 40 % de ello se encuentran con necesidades básicas insatisfechas.

Como es sabido a través de diversas investigaciones realizadas que revelan que la estructura demográfica de nuestro país presenta un envejecimiento a raíz del comportamiento de diferentes variables como, las tasas de fecundidad, la mortalidad y la migración.

Es así que comparado los valores absolutos de los datos de los censos de 1975 y de 1996, los niños, niñas y adolescentes crecieron un 5,9% una cifra marginal contra un 37,4% del crecimiento que presentaron los adultos³¹.

Nuestra pirámide poblacional uruguaya se encuentra invertida, con gran base de mayores de 50 años, la población joven de nuestro país crece a un ritmo muy lento.

²⁸ CEPAL (1007) Notas sobre economía y desarrollo N° 609.

²⁹ Duschatzky, Silvia (comp) (2000) Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Paidós. Tramas sociales. Buenos Aires.

³⁰ Lo Vuolo, Rubén (1999) La pobreza de la política contra la pobreza. CIEPP. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires

³¹ La reducción de la pobreza infantil en Uruguay durante 2005. Logros alcanzados, posibles impactos de las políticas y asignaturas pendientes. Documento elaborado por Gustavo de Armas, Oficial de políticas sociales y educación de UNICEF-Uruguay

El desafío implicara “superar el modelo tradicional de políticas dirigidas a la juventud, que se dirijan a los sectores que se encuentran excluidos a todos los niveles”.

Nuestro país se distingue dentro de la región por poseer la población más envejecida luego de Cuba, así como también se perciben bajas tasas de fecundidad.

Los niños se concentran desproporcionadamente en los hogares pobres.

Desde la perspectiva demográfica puede revelarse que existe una desigual distribución de la pobreza.

El ajuste fiscal que se llevó adelante en los últimos años significó una reducción del gasto público social que afectó de forma directa estas políticas.

Una de las formas de ver como los adultos nos ocupamos de este y de otros temas es a través de los recursos que socialmente se le asignan a los problemas que nos preocupan.

En el campo específico de la infancia y adolescencia los desafíos son aun mayores por la estrecha relación que existe entre los vaivenes de la economía y la situación de la niñez.

“Dime cuanto gastas y te diré cuanto te preocupas” (Informe sobre gasto público en infancia en Uruguay 1990-2009)³².

La mirada sobre el gasto público y en particular sobre el gasto público social es más que ilustrativo al respecto de las problemáticas acerca de la cual queremos investigar.

El Gasto Público social resulta representativo de cómo la sociedad resuelve las problemáticas que le afligen por medio de la distribución de los recursos a las diferentes áreas ya sea infancia, adolescencia, población adulta.

Por otra parte es de destacar que la estimación del gasto público (GPS) de un país permite conocer el lugar que ocupa en la agenda social esta problemática acerca de la cual queremos investigar intervenir. **(Ver Anexo nº 3: Gasto público social del gobierno central consolidado por sectores. Serie 1957-2003. En porcentajes).**

Teniendo en cuenta lo antes mencionado es importante traer a reflexión los recursos asignados al sector de población acerca del cual hemos estado investigando; infancia y adolescencia.

Por su parte el gasto público social en infancia corresponde a la parte de los recursos fiscales del área social que se destinan a los menores de dieciocho años.

Este nos proporciona información acerca de la toma de decisiones de la eficiencia y efectividad de las políticas ejecutadas; por cual se puede visualizar una secuencia casi lineal entre políticas públicas y recursos destinados, lo que nos lleva a suponer que ante gastos más elevados nos conducen a una protección social de carácter más integral.

En el campo específico de atención de la infancia podemos adjudicar otras complejidades como los vaivenes de la política económica a nivel nacional e internacional y las consecuencias que estas han tenido a nivel de la atención a estos sectores que a lo largo de la historia han sido los más desfavorecidos en materia de legislaciones y que aun hoy lo continúan siendo.

El efecto que las políticas económicas tiene sobre los hogares influye en la situación de bienestar que puedan alcanzar los niños y adolescentes.

El impacto se hace sentir desde diferentes aspectos, desde los servicios públicos, servicios básicos que benefician a los niños, como son los de salud, educación, los niños se ven muy afectados por cambios en el ingreso y los activos de las familias.

³² Cuadernos del ENIA. Informe sobre gasto público en infancia en el Uruguay (1990-2009)

Se debe destacar la infancia y la adolescencia un poco menos pero son grupos con características dependientes ya que su desarrollo se encuentra sujeto aun entramado de protecciones que se realizan a través de las familias, la comunidad y el Estado.

En Uruguay la situación de la infancia se vincula con lo que ha acontecido en el mercado laboral. Los niños se ubican en hogares cuyos miembros activos dependen de los ingresos laborales y en la mayor parte son individuos de baja calificación.

El gasto público social en infancia corresponde a la parte de los recursos fiscales del área social que se destinan a atender a la población menor de 18 años de edad.

En Uruguay este grupo representa el 29,5 % de la población total de país.

La crisis económica que atravesó el país entre los años 1999 y 2002 llevo a la caída de la producción nacional, donde la inversión se redujo casi un 40% y el consumo en un 20%.

Las exportaciones también se contrajeron, la deuda pública creció pasando de 41 % del producto a 110% en el año 2003.

Este deterioro de los indicadores macro-económicos afecto las condiciones de vida de la población, el salario real se redujo casi un 22%, la tasa de desempleo alcanzo a 17% de la población económicamente activa el ingreso real de los hogares experimento un importante descenso.

Como consecuencia se verifico un incremento de la incidencia de la pobreza lo que tuvo un profundo impacto a en la infancia, en el año 2004 mas del 50% de los niños menores de 5 años vivían por debajo de la línea de pobreza (Cuadernos del ENIA- Gasto público en Infancia 1990-2009)³³.

En relación a lo antes mencionado se debe de destacar que el gasto público presupuestal ha mostrado un comportamiento pro cíclico, es decir presenta una trayectoria similar a la del producto.

Tradicionalmente el Estado Uruguayo ha destinado una porción importante de sus recursos a la cobertura de actividades comprendidas en el área social; históricamente el GPS se ha concentrado en la seguridad social.

El gasto público social de infancia (GPSI), se refiere a dar cumplimiento a un conjunto de derechos considerados esenciales para la infancia; derecho a la vida y al desarrollo, a un nivel de vida adecuado, a la educación, derecho a la ciudadanía.

La inversión en infancia entre el 2005 y el 2009 paso de 16.500 a 22.500 millones de pesos, es decir que se expandió tres puntos porcentuales. En el año 2009 el GPSI alcanzaría el 5,5 % del PIB. **(Ver Anexos nº 4: Prioridad macroeconómica del gasto público social dirigido a la infancia. Serie (1990-2009) y nº 5 Prioridad fiscal del gasto público social dirigido a la infancia medida como porcentajes sobre el gasto público social total en Uruguay).**

Se ha producido una expansión del gasto público tanto en nuestro país como en América Latina, al igual que el GPS el GPSI presenta una tendencia pro cíclico.

Observando los índices del GPS en comparación con los índices del GPSI se puede visualizar que se continúa dentro de una tendencia pro-adulto, si bien es cierto que la inversión en infancia a mejorado notablemente desde los 90 aun queda muchos desafios por resolver en materia de infancia y adolescencia.

La situación en la cual se encuentra niños y adolescente implica realizar cuestionamiento a las políticas e iniciativas vigentes, e imponer un urgente diseño de políticas y la orientación

³³ Cuadernos de ENIA. Informe sobre gasto público social en infancia en Uruguay (1990-2009)

de recursos destinados a resolver las situación de pobreza e indigencia en la cual se encuentran niños y adolescente de nuestro país (UNICEF, 2005)³⁴.

La distribución de recursos según funciones, para poder visualizar el monto que se destina al área social, se suele atender a las dependencias estatales, educación, salud, asistencia y seguridad social, vivienda y otros servicios comunitarios, así como también entran aquí otros gastos sociales, culturales y religiosos.

Para poder construir una estimación del gasto público social dirigido a la infancia, se debe de tomar el total de recursos dirigido al área social, aquellas que tuvieron un impacto sobre la situación de los menores de 18 años esta población representa el 29,5% de la población total.

La ponderación realizada por Carlos Grau (2005)³⁵ la sitúa en un 30,5% el gasto público social total.

Lo relativo a la atención a la infancia se distribuye al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Instituto del niño y adolescente del Uruguay (INAU), el INAU se incluye en su totalidad, al Ministerio de vivienda ordenamiento territorial y medio ambiente (MVOTMA), salud, al banco de previsión social (BPS) lo que refiere a asignaciones familiares y asistencia materno infantil.

En particular el gasto público social de infancia permaneció estancado en lo que refiere al quinquenio comprendido entre 1990-1994, sin acompañar la expansión de la riqueza.

Entre los años 1995-1999 el GPI verificó modificaciones experimentado por la expansión en el producto.

Desde el año 2002 hasta el año 2004 inclusive debido a la crisis económica que azotó nuestro país y la región se produjo una caída real de los gastos en infancia.

Para el período 2005-2009 debido a la expansión de la riqueza espera que transite por una lenta pero segura recuperación.

Por otra parte se debe de destacar que el gasto público en infancia adquirió mayor relevancia dentro del gasto público social desde la mitad de los años 90.

La ampliación del peso relativo del GPSI dentro del GPS da cuenta de una convicción en las decisiones políticas de conducir hacia mejoras en el nivel de bienestar de los niños, lo cual se traduce en un aumento de los recursos destinados a programas e instituciones vinculadas a la niñez.

Así también ello da cuenta de que se esta apuntando a una mayor relevancia en la inversión social en infancia respecto de la inversión en otros grupos de edad.

El gasto público en infancia ha alcanzado el 26 %en el período 2005-2009, lo que indica que los recursos asignados a la infancia aumentan a una tasa aproximada de 6 % anual.

El gasto correspondiente a la atención a la infancia ha mostrado una expansión significativa pero aun no suficiente teniendo en cuenta las problemáticas que viven niños y adolescentes.

Desde esta perspectiva de análisis se vuelve relevante realizar una revisión de la situación de la infancia y la adolescencia vinculada al cumplimiento de sus derechos establecidos en la Convención de los Derechos del Niño.

Se intentara vincular el gasto público destinada a la infancia (GPSI) en relación a la matriz de derechos.

³⁴ UNICEF (2005): Observatorio de los Derechos de infancia y la adolescencia en Uruguay. Fondo de Naciones Unidas para la infancia .Montevideo 2005.

³⁵ Grau, Carlos (2005) "Gasto Público social dirigido a la infancia en Uruguay"(1999-2003)", En UNICEF Inversión social en Infancia en Uruguay.

Comenzaremos por los indicadores que realizan en relación al derecho a la vida y al desarrollo, la situación de la salud y educación presentan un desempeño positivo el porcentaje de niños y adolescentes sin cobertura ha disminuido al 1 %, aunque persisten una porción significativa de niños que carecen de cobertura de salud.

Los niños que se encuentran entre 0 y 5 años de edad el 2 % no tienen cobertura.

Por otra parte los adolescentes de entre 13 y 17 años de edad siguen siendo la población mas desprotegida donde vemos que 1 de cada 20 no tiene protección (UNICEF, 2005)³⁶.

En lo que respecta a las condiciones de vida y situación nutricional se puede observar un importante desmejoramiento.

Los niños menores de 5 años que viven en condiciones de pobreza pasaron de 34,7 % al 56,7 %, es decir 6 de cada 10 niños son pobres en nuestro país.

Es de destacar que el peso de la pobreza es mayor en niños y adolescente que en otros grupos poblacionales.

La cantidad de niños entre 0 y 5 años y de 6 a 12 años que se encuentran por debajo de la línea de indigencia se duplicó entre 1998 y el año 2004, mientras que los adolescentes entre 13 y 17 años el porcentaje se triplicó del 2,3 % en 1998 a 6,4 % en el año 2004.

Estas condiciones están fuertemente relacionadas con las condiciones socio-económicas del hogar.

Los indicadores que refieren a los derechos a la vida y el desarrollo de la infancia han presentado mejoras pero continúan siendo insuficientes.

En lo que respeta al derecho a la educación y a no trabajar, se puede observar que el ciclo inicial de primaria no ha logrado universalizarse, si bien ha aumentado su cobertura, creciendo en un 8,4 % desde 1998 al 2004, sin embargo el 15 % de los niños entre 4 y 5 años no asisten al sistema educativo, mientras que los adolescentes entre 12 y 17 años existe un 12 % que se encuentra fuera del sistema educativo.

Los indicadores de repetición si bien muestran un leve descenso continúan siendo muy altos.

Teniendo En cuenta estos resultados de acuerdo a los estudios reciente realizados (Panorama, 2005), el contexto socio –económico en el cual vive el niño, niña o adolescente tiene una fuerte influencia sobre el desempeño educativo. Es decir que la pobreza afecta negativamente sus resultados. **(Ver Anexo n° 6: Cobertura de los programas de estimulación temprana y educaron inicial por condición de pobreza, tipo de programa. En la población de 0 a 3 años en Uruguay. Año 2006.)**

En relación al derecho de educación y al no trabajo en nuestro país se puede observar datos que nos proporcionan una importante mejora, pero los factores como situación de pobreza y de indigencia pueden estar condicionando los logros del sistema.

En lo tiene relación con el derechos de ciudadanía, la cantidad de niños atendidos por INAU ha crecido notablemente.

Si bien es cierto que la situación de niños y adolescentes ha mejorado sustantivamente desde la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño, las inequidades intergeneracionales han permanecido estables.

Para Socorro García (2008)³⁷ las políticas públicas en nuestro país históricamente han sido de carácter residual, es decir dirigidas a determinados sectores de poblacionales definidos como de “desvío” por lo que implica ejecutar estrategias asistenciales y de control social.

³⁶ UNICEF (2005): Observatorio de los Derechos de infancia y la adolescencia en Uruguay. Fondo de Naciones Unidas para la infancia .Montevideo 2005.

La gestión de programas dirigidos específicamente al niño con carencias sociales y familiares, el llamado “niño descuidado o abandonado” al que en ocasiones se le atribuye conductas antisociales, “menor en riesgo”, “menores en situación irregular”.

Otra de las características de estas políticas es que han sido de carácter anticipatorio es decir que la ejecución de dichas iniciativas se han anticipado a las demandas sociales; en particular en el campo de la infancia las políticas sociales se han caracterizado por la ausencia de actores organizados que demanden.

Se encuentran vinculadas a la solución de “desvíos” por ende se trata respuestas de carácter básicamente paliativo.

En los orígenes de estas iniciativas se evidencia una medicalización con fuerte presencia de médicos en el diseño e implementación de las políticas; estas prácticas se centraban más que nada en la higiene tanto física como social.

El “menor” como figura estigmatizante, se privilegia el asistencialismo el cual privilegia la institucionalización indiscriminada.

Las políticas sociales basada en ejercer un control ilimitado sobre niños y adolescentes los cuales se encuentran incapacitados por razones de pobreza.

Como características más sobresalientes de estas iniciativas se destaca la arbitrariedad, ser burocráticas, centralizadas y sobre todo basada en una fuerte institucionalización.

Las legislaciones más avanzadas para la infancia institucionalizan la participación de la sociedad.

Las políticas para la infancia, solo serán públicas en la medida que cuentan con la participación efectiva de la sociedad.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño es el cuerpo jurídico más complejo, en el cual se sintetizan todos los documentos internacionales y declaraciones anteriores en relación a la infancia.

La Convención no solo es una carta magna de los derechos humanos de la infancia adolescencia es además una base jurídica concreta para refundar el concepto de ciudadanía de acuerdo a los tiempos actuales.

A la importante disminución de políticas sociales básicas le ha seguido el aumento de las llamadas políticas asistenciales o compensatorias. De esta manera asistimos desde el punto de vista de la construcción de ciudadanía a una tendencia negativa y preocupante debido a la disminución de la calidad y la cantidad de políticas sociales básicas.

La situación de la infancia adolescencia uruguaya sigue generando “debes”, observando los altos índices de pobreza que se concentra en niños y adolescentes, la pobreza como algo más que la privación de bienes materiales, si bien es cierto que la dimensión mayor de la pobreza se remite a la ausencia de bienes materiales también es la privación de servicios básicos y del ejercicio de derechos fundamentales.

Los niños, niñas y adolescentes debido a características particulares de esta etapa de la vida experimentan la pobreza como un entorno que perjudica su desarrollo mental, físico, emocional, la forma que estos la vivencias es diferente a la de los adultos porque tiene otras dimensiones.

Las consecuencias de la pobreza en la primera infancia pueden constituirse en un obstáculo para toda la vida.

³⁷ García, Socorro (2008) Análisis de los cambios en las políticas públicas de infancia. Documento de trabajo Nº 8.2ª Edición.

La complejidad de este fenómeno no se agota como ya lo mencionamos en la falta de recursos económicos, tiene dimensiones importantes que tiene que ver con la subjetividad de los individuos.

En los últimos años América Latina ha tenido los índices mas elevados de desigualdad y pobreza afectando en mayor medida a los sectores que se encuentran en el tramo etareo inferior a los 18 años de edad. (Ver Anexo nº 7: Cuadro 1. Población bajo la línea de pobreza por tramos de edad según áreas geográficas de residencia. Año 2004 y 2005. En porcentajes).

En particular en nuestro país la situación de pobreza de la infancia se ha profundizado incluso en épocas de crecimiento económico y con un importante índice de gasto público destinado a estos sectores de población.

Uno de los factores mas sobresalientes ha sido la creciente infantilización de la pobreza y en términos mas amplios, el aumento progresivo de la desigualdad entre generaciones en perjuicios de los mas jóvenes, esto ubica al país en un punto absolutamente extremo en comparación con el adentro y con el afuera.

El contexto social en el que viven los niños y adolescentes uruguayos, situación de extrema pobreza, deterioro de su situación social, económica, cultural da cuenta de que las políticas para la infancia son ineficientes, lo que desafía a imponer modificaciones profundas desde el punto de la concepción de infancia en término de derechos humanos.

El peso que tiene la pobreza y la indigencia sobre niños y adolescentes es un elemento primordial a tener presente al momento que analizamos el cumplimiento de los derechos de la infancia en el país.

La pobreza infantil representa una clara expresión de la vulneración de derechos de niños y adolescentes comprometiendo de esta manera su desarrollo personal y las posibilidades de desarrollo socioeconómico.

En nuestro país se puede observar desde hace décadas signos de exclusión social que se han ido endureciendo.

Procesos como la infantilización de la pobreza, de segregación residencial, segmentación educativa da cuenta del contexto donde niños y adolescentes se encuentran sometidos en la vulneración de sus derechos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Si bien es cierto que se ha procurado algunos avances en materia de infancia no ha tenido una solución definitiva a estas problemáticas acuciantes para estos sectores de la población.

A continuación se realizara un análisis de los índices de pobreza en nuestro país teniendo presente los preceptos establecidos en la Convención de los Derechos del Niño, para ello se tomara como referencia los datos aportados por la encuesta continua de hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística de 2005³⁸.

Tomando como referencia los datos aquí aportados intentaremos dar cuenta de la evolución de los índices de pobreza y de pobreza extrema que afecta a niños y adolescentes de nuestro país.

De los datos aportados se desprende que la disminución de la pobreza en este grupo es muy baja atribuyéndose a ello como la principal causa del “desbalance intergeneracional” al acceso al bienestar que tienen los diferentes tramos erarios de la población, evidencia de ello lo podemos observar que la reducción de la pobreza fue mayor entre los adultos que entre los niños adolescentes.

³⁸ Datos aportados por la encuesta continua de hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) 2005.

Para analizar los índices de indigencia y de pobreza extrema se puede constatar también un claro desbalance intergeneracional, los datos confirman, que la mayor concentración de las formas más crónicas de pobreza se encuentra en las generaciones más jóvenes; donde 60 mil niños y adolescentes se encuentran en situación de indigencia y 161 mil en situación de pobreza extrema (ECH, 2005)³⁹. **(Ver anexos n° 8: Población bajo la línea de indigencia y en situación de pobreza extrema por áreas geográficas de residencia. Año 2005. En porcentajes y n° 9)**

Como pudimos constatar continúa prevaleciendo un sesgo pro-adulto lo que causa inequidades y un profundo desbalance, lo que nos lleva a concluir en la necesidad de priorizar a la infancia en el diseño de las políticas sociales, así como también en lo que refiere a la distribución del gasto público social.

Desigualdad en relación al acceso al bienestar social y ha oportunidades de desarrollo.

Cuando analizamos la evolución de la pobreza y de la indigencia en nuestro país se puede observar por un lado que los mayores índices de pobreza afectan de formas diferentes a los diferentes sectores poblacionales; donde se percibe una inequidad en el acceso al bienestar; donde los más perjudicados son los niños, niñas y adolescentes.

Teniendo en cuenta los datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística (INE)⁴⁰, es de advertir que en nuestro país niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de desigualdad en lo que respecta al acceso al bienestar social, dando cuenta de que se trata de los grupos más frágiles frente al riesgo social; y es desde esta perspectiva que debemos posicionarnos a la hora de establecer prioridades en materia de políticas públicas.

Se han ido profundizando problemáticas como la infantilización de la pobreza, la segregación territorial, exclusión social; todas estas problemáticas dan cuenta de la permanente y sistemática vulneración de derechos en que se encuentran expuestos niñas, niños y adolescentes. **(Ver anexo n° 10: Población bajo la línea de pobreza en Uruguay por tramos de edad. En porcentajes).**

El concepto de exclusión social como fenómeno complejo e integral no se limita solamente a la falta de oportunidades laborales, sino que se constituye a partir de otras dimensiones ligadas a la crisis de los tradicionales sistemas de socialización juvenil y a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En torno a lo ya mencionado debe destacarse el rol fundamental que debe desarrollar el Estado; en relación a su papel como principal rector de políticas sociales teniendo como desafío principal la planificación de estas en relación a políticas de corte más universalista.

No debe perderse la estrecha relación existente entre políticas públicas y el modelo de desarrollo nacional es así que el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD 2005)⁴¹ enfatiza en que el desarrollo humano de una economía pequeña como la nuestra dependerá de la capacidad de esta para invertir y formarse en capital humano de calidad.

Es aquí que nos volvemos a cuestionar acerca de cuánto, y en qué calidad se invierte en nuestros niños y adolescentes.

En nuestro país se considera un desafío la gestión de políticas públicas centradas en los jóvenes.

³⁹ Datos aportados por la encuesta continua de hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) 2005.

⁴⁰ Datos aportados por la encuesta continua de hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) 2005.

⁴¹ PNUD (2005): Desarrollo humano en Uruguay. Montevideo.

En esta línea de análisis debe de tenerse presente el diseño y la implementación de una estrategia Nacional para nuestra infancia y adolescencia (ENIA).

Partiendo de la base de una conexión fuerte entre la Enia y el modelo de desarrollo nuestra Estado pretende impulsar políticas publicas dirigidas a la infancia que contribuyan a la formación de capital humano necesarios para llegar a niveles de desarrollo mas sustentables.

La implementación de una estrategia para la infancia que contribuya al cumplimiento de los derechos de esta dependerá de la capacidad del país, es decir de todos aquellos actores involucrados, sociedad civil, agentes económicos, estado para de esta manera alcanzar un desarrollo sostenido.

Debemos de recordar que la ejecución de dichas políticas con una importante asignación de recursos públicos en áreas fundamentales como educación y protección de lo que se llama "primera infancia" se encuentra relacionada al desempeño de nuestra economía.

Uno de los principales cambios que se plantea a nivel de las políticas de infancia es la incorporación y posterior consolidación de iniciativas dirigidas a lo que se denomina como primera infancia.

Para contribuir a que se hagan efectivo el derecho de los niños es necesario asegurar un buen comienzo, es decir que los niños tengan en las primeras etapas de la vida condiciones para su pleno desarrollo.

Para García Méndez (1994)⁴² la Convención de los derechos del niño es el máximo jurídico que transformado en derechos positivo nacional e internacional pone en evidencia la enorme brecha a cubrir entre una nueva condición jurídica y la persistencia de la difícil situación material de la infancia..." (...).

La Convención viene a repensar un replanteamiento de las respuestas que hasta este momento se han implementado. Las críticas de la doctrina de la situación de la irregularidad destacan su carácter discriminatorio al crear la categoría "menor".

La protección integral de los derechos es la garantía del ejercicio de todos los derechos y que lograra alcanzar en la medida en que se profundicen y consoliden políticas públicas que garanticen las oportunidades educativas para niños y adolescentes, del empleo de los adultos y el desarrollo de la equidad.

Profundizar en la idea de que se trata cuando se habla de protección es fundamental a la hora de pensar en cuales son las instituciones que tienen la capacidad de brindar una protección integral.

El desarrollo de políticas y dispositivos de intervención que superen la segmentación.

La experimentación de espacios supra-institucionales integrados por organismos e instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales que de paso a la intervención operativa se vuelve imprescindible si deseamos cumplir con nuestros objetivos.

Este puede convertirse en un camino viable para garantizar efectivamente la protección y restitución de los derechos vulnerados de niños, niñas y adolescentes de nuestro país y de la región.

Así podemos observar como conviven procesos de penalización del desamparo, judicialización de la pobreza con el contingente a nivel del imaginario colectivo.

⁴² García Méndez, Emilio (1994): Derecho a tener derecho. Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina y el Caribe. Programa regional/Nacional de capacitación de los derechos del niño y políticas sociales para la infancia y adolescencia en América Latina. Tomo nº 1 UNICEF

Las políticas públicas de infancia han estado en pugna entre iniciativas integradoras las cuales se posicionan desde una perspectiva de derechos y tendencias represivos-punitivas con énfasis en el control y la preservación de la armonía social.

Si bien se destaca un discurso de carácter integrador potencializando los criterios y principios establecidos en la Convención y el Código de la niñez y de la adolescencia del Uruguay en la práctica, allí donde se realiza las intervenciones prima la concepción más controladora y punitiva.

Así es que todavía hoy existe un “debe” en lo que respecta a la formulación y posterior ejecución de políticas de carácter integral y universalizado que abarquen todas las dimensiones de la problemática y para todas las familias.

Es de destacar que en América Latina asistimos desde hace algunos años a una disminución considerable de la calidad y cantidad de políticas sociales básicas.

A esta disminución le ha seguido un aumento considerable de las llamadas políticas asistenciales o también denominadas compensatorias.

La experiencia nos muestra que los diversos problemas de la Infancia solo pueden ser reconstruidos en una clave diferente a la de la compasión represión.

Esto significa rechazar la identificación de los temas de la infancia desde una perspectiva fragmentaria y corporativista.

La nueva relación infancia-ley implica una profunda renovación crítica del sentido y naturaleza del vínculo entre condición jurídica y condición material de la infancia.

Ningún derecho refleja mejor la realidad que aquellos derechos que parten del reconocimiento de la imposibilidad de universalizar en prácticas sociales básicas como salud, educación para todos.

Frente a estos dos paradigmas instalados, el paradigma de la situación irregular y el paradigma de la protección integral; y enfrentados a la vez surge el paradigma de la ambigüedad como síntesis de ambos.

Las políticas acerca del cumplimiento de los derechos del niño deben de estar presente en todas las políticas públicas existente a nivel nacional.

En un contexto de importantes transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales las cuales van acompañadas por innovaciones de lucha contra la pobreza, la desigualdad nuestra región continua sin resolver cuestiones importantes en relación a su desarrollo como lo son las fenómenos de la exclusión social, de la vulnerabilidad social en que se encuentran sumergidos importantes sectores de nuestra población, así como también en relación al desempleo, el subempleo, pobreza, indigencia.

Las políticas sociales continúan centrándose en el “contener” la pobreza con un estilo asistencial-clientelístico de programación, asumiendo una función compensadora.

La participación de la sociedad civil en la gestión de políticas públicas es un momento esencial dentro de este largo proceso.

El desarrollo de la Democracia participativa juega un rol fundamental en dicha ejecución y en la efectiva protección de los derechos de los niños y adolescentes.

En nuestro país se considera un de los principales desafíos la gestión de políticas públicas dirigidas a los jóvenes; en nuestro país asistimos a políticas públicas de juventud de carácter sectorial, que no se encuentran articuladas entre si.

La imagen dominante es aquella que muestra a los jóvenes como “problemas”.

Es importante desde esta perspectiva impulsar proyectos que operen a nivel local, y que a su vez se encuentren insertados a nivel global , en la medida que asistimos a evidencia

concreta que da cuenta que los proyectos aislados no funcionan, es decir que deben de estar vinculados con la dinámica de las políticas públicas en general.

Los jóvenes constituyen un factor de gran relevancia en el problema de la fragilidad democrática, sin embargo también son el eje de nuevas estrategias de desarrollo, en clave de aportar a la formación de capital humano.

Existe una ambivalencia a como las diferentes sociedades latinoamericanas miran a los jóvenes, por un lado se espera mucho de ello, pero por el otro se desconfía de los denominados "desbordes juveniles".

La evidencia mas clara de ello lo constituye la discriminación en la que viven estos sectores de población, los jóvenes viven en medio de una gran exclusión aceptada, es decir la discriminación sufrida por estos no es considerada como problema.

Las iniciativas llevadas adelante para dar respuesta a estas cuestiones han sido limitadas, las políticas públicas solo han actuado desde enfoques sectoriales, centralizados, tomando alo jóvenes como simple destinatario de servicios públicos y concentrándose casi exclusivamente en los jóvenes integrados a la sociedad.

La ausencia de perspectiva de género en la mayor parte de los programas implementados lleva además a que estas iniciativas beneficien más a varones que a mujeres.

Las políticas públicas de protección en el texto de la Convención de los Derechos del Niño se dividen en tres niveles, políticas sociales básicas de ayuda social, políticas correccionales, políticas institucionales.

Las políticas sociales de infancia están sujetas al tipo de desarrollo que logre Uruguay en las próximas décadas, pues estos están sujetos al empleo y al acceso al bienestar de las familias.

Un modelo de crecimiento que no sea capaz de generar empleo e ingresos limitara fuertemente el cumplimiento de los derechos de la infancia, al mismo tiempo de obligara al Estado extender su red de atención a situaciones de carencias criticas de la población.

Es imprescindible analizar el vinculo entre modelo de desarrollo y infancia, o mas exactamente entre modelo de desarrollo y diseño de políticas sociales para infancia pues desde esta perspectiva nos posicionamos en una situación de perspectiva futura de la situación actual.

Uno de los primero y fundamentales factores determinantes de el éxito o el fracaso de las políticas que garanticen el acceso a derechos fundamentales de los ciudadanos es el volumen de recursos públicos que se destina para ser llevados adelante.

Es decir debemos de tener presente y es aquí donde lo podemos observar cual es la prioridad del Estado en relación al tema de la infancia y adolescencia, es decir cuanto se destina a la implementación de acciones destinadas a este sector, para que tipo de iniciativas se destina.

Por otra parte vemos como la distribución de recursos públicos entre generaciones es inequitativa, es decir no se protege de la misma manera a los distintos grupos de población, existe una inequidad importante entre lo que se destina a niños y adolescentes y por otra parte lo que se destina a adultos mayores: si bien es cierto que esta situación a mejorado en los últimos años aun se pueden observar inequidades.

Nuestro país realiza mayores esfuerzos dentro de los adultos mayores para lograr sustentar los altos gastos de seguridad social.

A partir de los datos recabados en relación al gasto público social dirigido a la infancia debemos concluir que el país esta asumiendo la orientación correcta corrigiendo inequidades, y lo mas importante elevando las condiciones fiscales y en el desarrollo de

políticas sociales de calidad que contribuyan a garantizar los derechos de los niños y adolescentes, evidencia clara de ello lo podemos percibir en la ejecución de iniciativas dirigidas a la primera infancia.

El principio central de la estrategia dirigida a implementar una protección integral de los derechos de la infancia es el de reestablecer la primacía de las políticas sociales básicas.

Juega un papel fundamental el fortalecer su sostén familiar así como otros vínculos capaces de sostenerlo y de completar estructuras familiares frágiles.

Las estrategias de intervención deberán pasar por el fortalecimiento de los sujetos y de sus comunidades para romper con el circuito de reproducción de las pöbrezas revirtiendo la exclusión e iniciando un largo y profundo proceso de restitución de derechos.

Este fortalecimiento debe de comenzar por la potencialización de los principales factöres protectores. Ampliar, activar redefinir las redes sociales.

El paradigma de la ambigüedad se encuentra muy bien representado por los que rechazan al paradigma de la situación irregular.

5)-Reflexiones.

Luego de realizado este trabajo las reflexiones que me surgen tienen que ver más que nada con la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en nuestro país, una de las principales evidencias de ello se encuentra en los elevados índices de indigencia en que se encuentra esos sectores de población, la vulneración de derechos ya sea en lo que refiere a las condiciones materiales de vida, educación, salud etc.

Por otra parte es de destacar el vacío legal que existe en nuestro sistema normativo vigente en lo que tiene que ver con los derechos de niños niñas y adolescentes.

En principio se debe de reflexionar en forma crítica acerca de los principales preceptos establecidos en nuestro Código de la Niñez y de la Adolescencia del Uruguay promulgado en septiembre del año 2004, como principal línea de reflexión que surge se encuentra relacionado al encubrimiento semántico que existe de algunos de los preceptos, es aquí donde podemos observar que aun hoy sobreviven los principales preceptos del paradigma de la situación irregular, en donde los niños eran considerados como menores, objetos de tutela.

Aun hoy y a pesar de lo establecido en la convención de los derechos del niño, la situación de la infancia no ha cambiado en forma radical, si bien es cierto que la convención significó un hito fundamental en materia de derecho aun queda muchas carencias y debilidades.

En relación a lo planteado aquí las reflexiones que me surgen refieren más que nada a los marcos institucionales rígidos que aun no han podido ser traspasados por otros paradigmas, en relación a esta cuestión de la implementación del paradigma de la protección integral sus dificultades tienen que ver fundamentalmente con razones de estructuras rígidas que han imposibilitado llevar adelante esta iniciativa en algunos ámbitos.

Las políticas públicas dirigidas a la infancia han sido de carácter residual dirigidas a focos poblacionales considerados grupo de "desvío" dando cuenta de su carácter asistencial y de control social.

Es decir que debe existir un cambio a nivel institucional siendo este fundamental para luego los diferentes operadores sociales de trabajo de campo puedan comenzar a imponer este nuevo modelo de intervención.

Sin este cambio se continuara como hasta ahora donde presenciamos iniciativas con perspectiva de restitución de derecho pero que luego no existen las herramientas y las condiciones necesarias para ser llevadas a la práctica cotidiana de los individuos.

Es así que desde nuestra rol profesional el desafío debe de estar centrado en mover, en contribuir de alguna manera a operar cambios profundos en estas estructuras rígidas que operan como una dificultad al momento de restituir derechos vulnerados.

Es de destacar como una herramienta fundamental que debe de estar presente la reconsideración de las políticas sociales a las que debe de darse un enfoque de carácter integral, tomando a toda la familia como objeto de intervención, a la familia en relación a

su contexto; esto llevaría a evitar segmentaciones que operan como una dificultad y comienzan a ser ineficiente para dar soluciones en la medida que las necesidades reales no se satisfacen realmente.

La protección integral cumple el rol de mas allá de dar respuestas de mayor alcance también permite la posibilidad de prevenir situaciones de riesgo.

La gestión de políticas de promoción con la mayor participación de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad llevara a la obtención de resultados más favorables desde mi punto de vista.

Por otra parte considero que la concepción de niño, niña y adolescente como sujetos de derechos aun falta un poco, es decir la participación en la toma de decisiones que afecten su vida continua siendo tomada por los adultos.

Se necesita una activa consideración de la voluntad de los involucrados, es decir de reforzar que surja con mayor intensidad y fuerza en las decisiones el principio del interés superior del niño en el cual se tome a los niños como verdaderos protagonistas.

Se observa que las decisiones continúan siendo tomadas desde una perspectiva adulto-céntrica.

No existen aun condiciones institucionales, estructurales para un acercamiento de la instauración de este nuevo paradigma de la protección integral.

Existe una distancia entre la situación real de la infancia y la adolescencia de nuestro país y la situación ideal.

Es de destacar el avance importante que hemos tenido a nivel nacional e internacional en relación a las legislaciones, es decir los marcos jurídicos y legales aunque con carencias están presentes, lo que se dificulta aun más es llevar estos principios a la practica cotidiana de los individuos.

Aun desde las diferentes instituciones involucradas y los operadores sociales se continúa apegada a las soluciones previstas por el paradigma de la situación irregular.

El discurso hegemónico se instaura desde una perspectiva de derechos pero en la práctica se continúan aplicando los principios establecidos en el paradigma de la situación irregular. Desde esta perspectiva de análisis es importante de interpelar la postura de los profesionales que llevan adelante tales acciones donde cobra relevancia aquí la ética de cada operador social.

Mediante esta nueva concepción que se esta estableciendo donde las niñas, niños y adolescentes podrá convertirse en sujetos activos en su desarrollo personal llevando adelante un importante cambio a nivel cultural y en la convivencia en sociedad.

Este cambio de concepción donde el niño, niña y adolescente deje de ser visto como objeto de tutela y sea considerado como sujeto de derecho debe de ir acompañado con un cambio a nivel global del funcionamiento institucional lo que requiere de tiempo donde se gesten y

consoliden cambios importantes en lo que tiene que ver con un cambio cultural muy importante.

El paradigma de protección integral donde el Estado asume el papel de garante de derechos, para ello debe darse un cambio a nivel de las estructuras lo que llevara un lapso de tiempo considerable para que este alcance las condiciones para que esos derechos se hagan efectivos.

La incorporación de las necesidades de los niños y adolescentes es fundamental para lograr resultados favorables, la participación cumple un papel preponderante al momento de gestionar políticas a ello dirigidas, la participación activa donde estos se conviertan en verdaderos hacedores de su desarrollo.

Aquí es relevante el principio superior del niño donde debe de ser respectada su voluntad y sus decisiones.

En lo que tiene que ver con la corresponsabilidad debe de destacarse que es fundamental el trabajo en conjunto donde Estado familia y comunidad se encuentren interconectado en las acciones que realicen y mutuamente apoyados.

El aporte que se realice desde la comunidad de conflictos, necesidades insatisfechas y desde el ámbito familiar dará la pauta para la gestión de soluciones eficaces desde los organismos Estatales.

6)-Bibliografía.

- Aguilar Villanueva, Luis (1992): La hechura de las políticas. Grupo editorial. México.
- Baratta, Alessandro."Infancia y Democracia" Derecho a tener derechos. Tomo 4. Montevideo: UNICEF. Pp207-235.
- Bustelo Graffingna, Eduardo (2005):"Infancia en Indefensión", comentario realizado para UNICEF "Estado mundial de la infancia. México.
- Carballeda, Alfredo. (2007) Intervención en lo social. Ponencia realizada durante el primer encuentro provincial de centros de orientación familiar Organizado por la dirección de psicología y asistencia social de la provincia de Buenos Aires. La plata. Edición n° 1.
- Cillero Bruñol, Miguel."Infancia, autonomía y derechos: cuestión de principios" Derecho a tener derechos. Tomo 4 UNICEF. Pp. 31-47. Montevideo Uruguay.
- De Armas, Gustavo (2008): Sustentabilidad social. 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.Comité de coordinación estratégica de infancia y adolescencia, Montevideo, Uruguay.
- De Armas, Gustavo (2004): Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema, Montevideo, FESUR.
- De Martino, Mónica. Para una genealogía de la familia uruguaya. Familia y modernización en el pasaje del siglo (1860-1930).Tesis de Maestría en sociología. Unicamp (Biblioteca de TS).
- Donzelot, Jaques (1986):"A policía das familias. El complejo tutelar introducción.2da Edición Graa. Río de Janeiro.
- Duschatzky, Silvia (comp.) (2000).Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Páidos Tramas sociales. Buenos Aires.
- Eroles, Carlos (2008):" Familia, Democracia y vida cotidiana".La (s) familia(s) en la gestión de movimientos sociales .Buenos Aires .Editorial Espacio.
- Faroppa, José (2003): Las funciones policiales y la protección de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia en justicia y derechos del niño. UNICEF. Santiago de Chile.
- García Méndez, Emilio (1994). Derecho de la infancia-Adolescencia en América Latina: De la situación irregular a la protección integral. Forum. Santa Fe. Bogota, DC, Colombia.
- García Méndez, Emilio. Comp. (2001): "Adolescentes y responsabilidad penal" Buenos Aires. Editorial Ad. HOC.

-García Méndez y Bellof Mary (1998): "Infancia ley y democracia. Ed Temis.

-García, Socorro (2008): Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el instituto del niño y del adolescente del Uruguay. Comité de coordinación estratégica de infancia y adolescencia. Montevideo -Uruguay.

-Martínez, Rodolfo. Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. De la vulneración a la protección de derechos: Un camino posible. Cuadernos del centro de investigación y estudios judiciales del Uruguay (Ciej) serie investigación.

-Grau, Carlos (2005) "Gasto público social dirigido a la infancia en Uruguay (1999-2003)", En: UNICEF inversión social en infancia en Uruguay.

-Philippe, Ariés (1978): "El niño y la vida familiar en el antiguo régimen. Taurus Ediciones. Madrid.

-Varela, Maria del Rosario (2008): Paradigmas, debates, tensiones en políticas de niñez. Aportes para una transición. 1ªed Espacio editorial. Bs. As.

-Zaffaroni, Eugenio (1986) "Sistemas penales y derechos humanos en América Latina" (Informe final) .Depalma. Bs. As.

7)-Fuentes documentales.

- Convención Internacional de los derechos del niño.
- Código de la niñez y la adolescencia del Uruguay. Ley nº 17.823 de 7 de setiembre de 2004.
- UNICEF (2005): Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay, 2005, Montevideo, Fondo de las naciones unidas para la infancia (UNICEF)
- UNICEF (2006): Observatorio de los derechos de la Infancia y la adolescencia en Uruguay, 2006, Montevideo, Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF).
- UNICEF (2009): Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2009. 20 años de la Convención sobre los derechos del niño. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (UNICEF).
- Aproximación crítica al código de la niñez y la adolescencia. Ley nº 17.823 del 7 de septiembre de 2004. Javier Palummo- y otros .Coordinación: Carlos Uriarte, Montevideo Fondo de cultura universitaria 2004.
- Niñez, subjetividad y políticas sociales en América Latina. Una perspectiva desde la psicología comunitaria. Prof. Psc. Víctor Giorgi. Conferencia dictada en el 29 congreso Interamericano de Psicología-SIP-Lima-Perú. Julio 2003.
- Derecho a tener derecho. Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina y el Caribe. Programa regional/Nacional de capacitación en derechos del niño y políticas sociales para la infancia y adolescencia en América Latina y el Caribe. Tomo1.UNICEF.
- Derecho a tener derecho. Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina y el Caribe. Programa regional/Nacional de capacitación en derechos del niño y políticas sociales para la infancia y adolescencia en América Latina y el Caribe. Tomo3.UNICEF.
- Derecho a tener derecho. Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina y el Caribe. Programa regional/Nacional de capacitación en derechos del niño y políticas sociales para la infancia y adolescencia en América Latina y el Caribe. Tomo4.UNICEF.
- Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión consultiva. Oc-17/2002.Corte Interamericana de los derechos humanos. Instituto Interamericano del niño. Organización de los Estados Americanos.
- PNUD Uruguay (2005): Desarrollo humano en Uruguay, 2005, Montevideo, PNUD.
- PNUD Uruguay y CEPAL (2001): Desarrollo humano en Uruguay .Inserción internacional, empleo y desarrollo humano, Montevideo, PNUD-CEPAL.
- CEPAL (1997): Notas sobre economía y desarrollo. Nº 609.

-Informe sobre gasto publico en infancia en Uruguay.1990-2009-Cuadernos de la ENIA.

-<http://www.lne.gub.uy/ech>

-[http://www.enia.org.uy/sustentabilidad social.](http://www.enia.org.uy/sustentabilidad%20social)

-[http://www.enia.org.uy/sustentabilidad democratica.](http://www.enia.org.uy/sustentabilidad%20democratica)