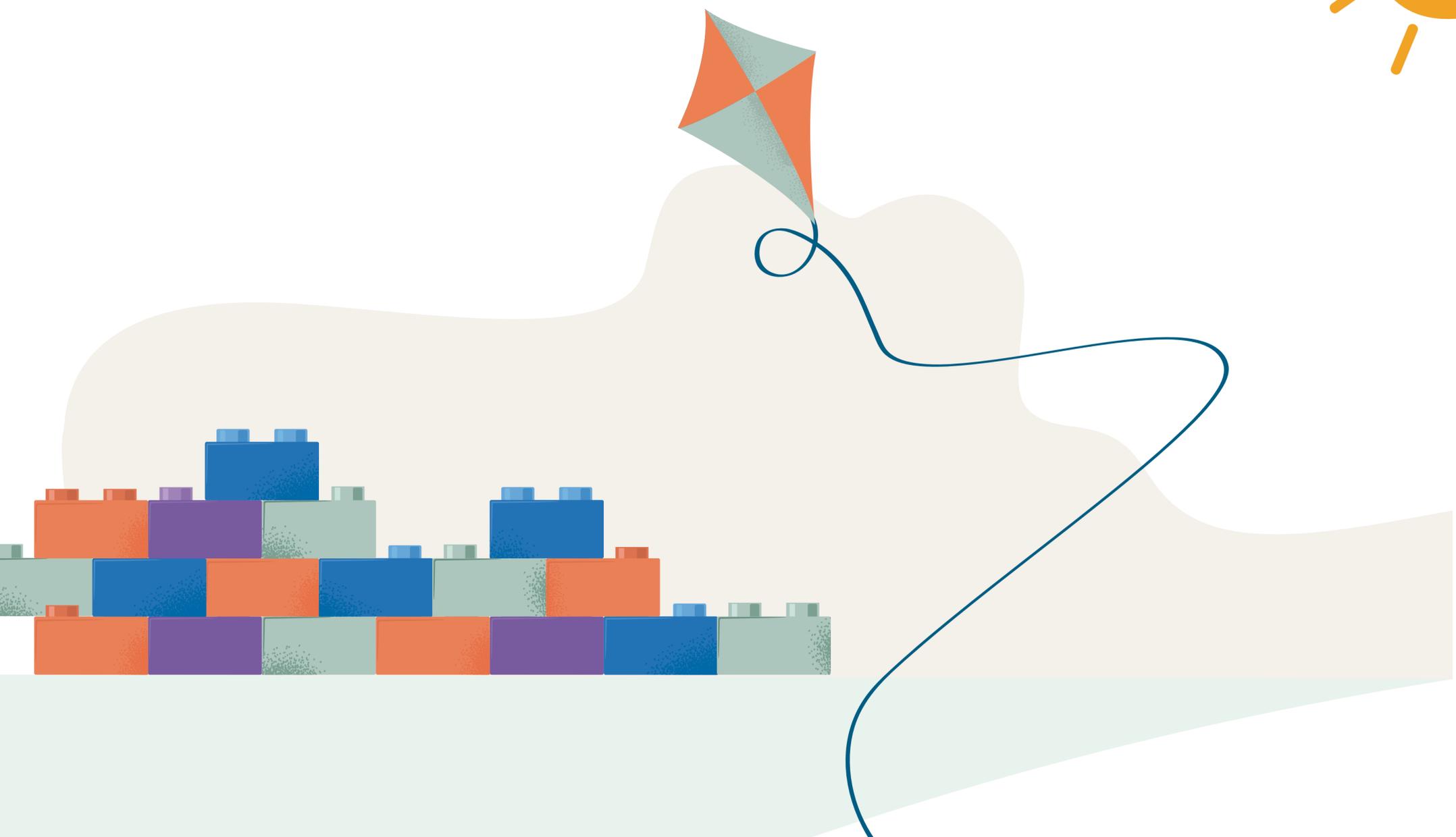
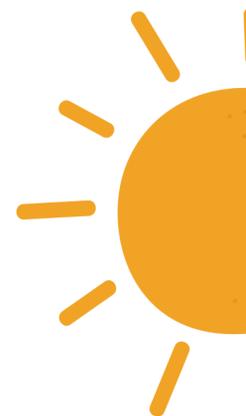


CICLO DE CONFERENCIAS

JUNIO.2020

LA INFANCIA COMO PRIORIDAD

Actividad a cargo de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) y el Comité de los Derechos del Niño del Uruguay (CDNU)



Cofinanciado por
Unión Europea



ÍNDICE

Presentación

CONFERENCIA 1 - Violencias contra niñas, niños y adolescentes (Pág. 6)

La violencia contra niñas, niños y adolescentes en las políticas públicas (Pág.7)
(Fabiana Condon)

Violencia institucional y violencia policial (Tamara Samudio) (Pág. 10)

El impacto de las violencias en el desarrollo de niñas, niños y adolescentes (Carlos Zunino) (Pág.14)

CONFERENCIA 2 - Sistema de Protección Especial, Salud Mental y Privación de Libertad (Pág.17)

La protección especial y las medidas alternativas a la institucionalización (Cecilia Menoni). (Pág.18)

Salud mental hacia un cambio de modelo asistencial (María Noel González). (Pág.21)

El Sistema Penal Juvenil en Uruguay y sus desafíos en el marco de la Convención (Juan Fumeiro). (Pág.24)

La afectación del encierro en la subjetividad adolescente (Mabela Ruiz Barbot). (Pág.27)

CONFERENCIA 3 - Participación, educación y acceso a la cultura. (Pág.30)

Derecho a la participación. Apuntes desde la práctica (Carola Comas). (Pág.31)

Nuestro derecho a participar (Abril Marino). (Pág.34)

El derecho a la educación. Diferentes territorios y expresiones (Adrián Arias). (Pág.36)

Debates en torno al derecho a la educación en el escenario actual (Pablo Martinis). (Pág.39)

CONFERENCIA 4 - Sistemas de Protección Integral e Inversión en infancias y adolescencias (Pág.42)

El Sistema de Protección Integral como cuenta pendiente del Estado uruguayo (Paula Baleato). (Pág.43)

Inversión en infancias. Presupuestos públicos, gasto público en infancias y adolescencias en Uruguay. Desafíos Pendientes (Marcelo Ventós). (Pág.46)

Sistemas de Protección Integral de Derechos. Una mirada regional (Victor Giorgi). (Pág.50)

CONFERENCIA 5 - Desigualdades en Uruguay (Pág.53)

Desigualdades en infancias y adolescencias. Una realidad, muchas realidades (Martín Pardo) (Pág.54)

Infancias afro y la importancia del abordaje interseccional como herramienta para combatir las desigualdades y garantizar derechos (Tania Ramírez). (Pág.58)

Infancias, adolescencias, desigualdades y protección social (Sandra Leopold). (Pág.62)

Presentación

El reconocido líder sudafricano Nelson Mandela dijo alguna vez que “no puede haber revelación más intensa del alma de una sociedad, que la forma en que trata a sus niños”. Varios años después de su muerte, en Uruguay recordamos esta frase cuando pronunciamos que queremos “La infancia como prioridad”.

“La infancia como prioridad” es una declaración de intenciones. Es la búsqueda de generar un acuerdo multisectorial lo más amplio posible que permita mirar las políticas públicas de infancias y adolescencias como políticas de Estado, trascendiendo administraciones.

En el año 2019, la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales orientadas al desarrollo (ANONG) y el Comité de los Derechos del Niño del Uruguay (CDNU), construyeron una plataforma de 10 puntos programáticos para las infancias y adolescencias de nuestro país.

Dicho documento recoge las principales reflexiones, sistematizaciones y pronunciamientos que ambos colectivos habían realizado en el ámbito de la promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes durante los últimos años; y se transformó en una herramienta de diálogo para intercambiar con diferentes actores del sistema político, tanto a nivel Ejecutivo como Parlamentario.

Surgieron de la reflexión colectiva y de la escucha atenta de los relatos de niñas, niños y adolescentes de diferentes lugares de nuestro país. Cada uno de estos puntos posee una serie de medidas concretas que pueden ser implementadas y evaluadas.

- Diseño e implementación de un Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Construcción de un presupuesto nacional con perspectiva de infancia.
- Garantía de la participación de la sociedad civil y de niñas, niños y adolescentes en las estructuras de definición de las políticas públicas de infancia y adolescencia.
- Creación de una Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Desarrollo de un Plan de Capacitación de Agentes Territoriales.
- Erradicación de la violencia contra niñas, niños y adolescentes, acceso a la justicia y promoción del buen trato.
- Implementación de medidas tendientes a garantizar la igualdad en el acceso a los diferentes subsistemas.
- Implementación de líneas transversales en el sistema educativo.
- Adecuación normativa a los estándares internacionales y a la perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

“La infancia como prioridad” es una búsqueda de estar a la altura; porque entendemos que esta agenda de 10 puntos programáticos necesita ser implementada, y las organizaciones y colectivos de la sociedad civil tenemos la responsabilidad de hacer nuestro aporte en una construcción colectiva.

“La infancia como prioridad” es un reclamo. Ya han pasado más de 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño, que rápidamente fue ratificada por Uruguay, y más de 15 años de la sanción del Código de la Niñez y la Adolescencia. Sin embargo, niñas, niños y adolescentes continúan siendo las etapas vitales más afectadas por la pobreza. Los indicadores de violencia en todas sus expresiones continúan siendo preocupantes.

La tasa de niñas, niños y adolescentes institucionalizados y privados de libertad sigue siendo de las más altas del continente. Los espacios y mecanismos de participación son, aún, bastante escasos.

Sigue evidenciándose la inexistencia de un sistema de protección integral que permita articular acciones y establecer sinergias entre las agencias del Estado y los diferentes niveles de gobierno, y la inversión en infancias y adolescencias continúa siendo dispersa.

“La infancia como prioridad” es una agenda de trabajo. La construcción de la plataforma de 10 puntos programáticos no significó un punto de llegada, sino un punto de partida. Estos 10 puntos son la base de aquello que intencionadamente queremos impulsar durante los próximos años para promover y proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Las siguientes páginas recogen un ciclo de conferencias cuyo contenido buscó profundizar en diferentes aspectos de esta agenda programática.

Dicho ciclo se realizó durante el mes de junio del año 2020 a través de la plataforma Zoom, e intentó nuclear a través de mesas temáticas la mirada de integrantes de las organizaciones de la sociedad civil, junto con los aportes de referentes del ámbito académico y político.

La primera de estas conferencias trató sobre “Violencias contra niñas, niños y adolescentes”, y contó con los aportes de Fabiana Condon, Tamara Samudio y Carlos Zunino.

La segunda conferencia profundizó en el “Sistema de Protección Especial, Salud Mental y Privación de Libertad”, y contó con las reflexiones de Cecilia Menoni, María Noel González, Juan Fumeiro y Mabela Ruiz Barbot.

La tercera de las conferencias abordó las temáticas de “Participación, Educación y Acceso a la Cultura”, y contó con las presentaciones de Carola Comas, Abril Marino, Adrián Arias y Pablo Martinis.

La cuarta conferencia analizó los aspectos vinculados a los “Sistemas de Protección Integral e Inversión en Infancias y Adolescencias”, a partir de los aportes realizados por Paula Baleato, Marcelo Ventós y Victor Giorgi.

La quinta y última conferencia profundizó en las “Desigualdades en Uruguay”, y contó con las reflexiones de Martín Pardo, Tania Ramírez y Sandra Leopold.

El texto que aparece ha sido una transcripción y adaptación de las conferencias dictadas en el marco del ciclo, contando con la posterior revisión de cada una de las personas que participaron del mismo. Les agradecemos profundamente a cada una y cada uno por haber compartido su saber y sus experiencias en los diferentes paneles, así como a todas las personas que participaron del ciclo en calidad de “espectadores”.

Los aportes han sido valiosos, confirman el camino realizado y ofrecen pistas para seguir profundizando.

Compartimos las reflexiones suscitadas del mismo con la esperanza de que puedan colaborar en los procesos locales de construcción de una nueva perspectiva de intervención en infancias y adolescencias, acentuando la incidencia política.

Mauricio Fuentes



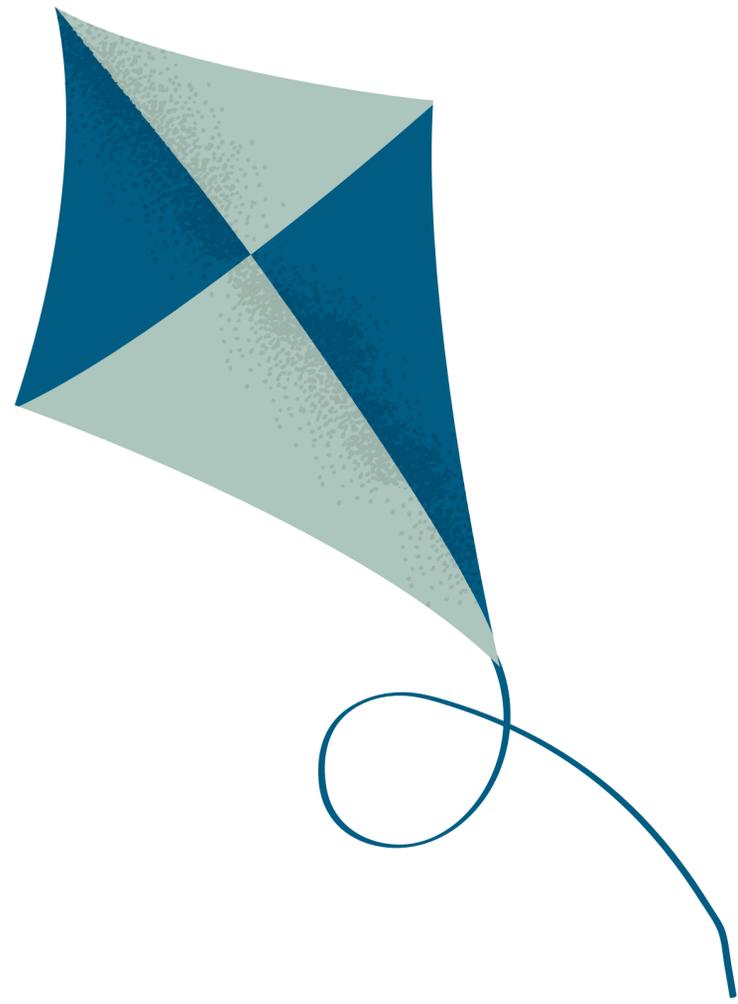
* (coordinador del ciclo de conferencias La Infancia como prioridad)

Licenciado en Ciencias de la Educación especializado en Políticas Públicas, posgrados en derechos humanos y derechos de niñez y adolescencias, secretario ejecutivo de FMSI Uruguay e integrante del CDNU.

CONFERENCIA 1

Violencias contra niñas, niños y adolescentes

▶ CLIC AQUÍ PARA IR A LA CONFERENCIA



La violencia hacia niñas, niños y adolescentes es una violación a los derechos humanos, es un problema grave y estructural que viven las infancias y adolescentes en este mundo adolocéntrico. Son actos impuestos, son acciones que causan daño y el único responsable de la violencia es quien la ejerce.

Escuchamos muchos discursos que son parte de las estrategias para justificar: "Ella provocó, la está ayudando, no sabía que era menor, si no le doy una buena paliza no me hace caso, es violento conmigo pero con los hijos es muy bueno, es violento con ella pero es un buen padre..."

Muchos discursos de justificación, naturalización o subestimación del daño generan las condiciones para que esta situación se perpetúe. Nadie elige ser maltratado, abusado o explotado.

No existe consentimiento en estas situaciones.

Niñas, niños y adolescentes dependen material y afectivamente del mundo adulto y estamos hablando de situaciones donde esos adultos que deberían de cuidar, violentan utilizando su lugar de poder.

Quienes sufren estas situaciones están atravesados por sensaciones constantes de miedo, desconfianza, desconexión, aislamiento... viven en la amenaza constante.

Quienes violentan, quienes abusan, quienes explotan, no necesitan usar la fuerza física, porque la fragilidad, la dependencia y la soledad, hacen que muchas veces sean los únicos adultos que están cerca.

Imaginen el nivel de terror extremo y de acomodación que hay que poner en juego, si estás aislada y si la persona que tenés más cerca, con la única que contás, es quien te violenta, es el explotador, que te impone una relación abusiva por techo o comida, quien o quien te violenta en tu casa, es tu papá, tu abuelo, o tu mamá.

Quien violenta lo hace porque puede hacerlo, porque vivimos en una cultura que justifica, naturaliza, y minimiza el daño o no sanciona a los responsables.

Persiste aún la idea de que "es un problema privado", "no es tan grave", el "no me meto porque no es mi competencia institucional... no es mi especialidad".

Tenemos que seguir deconstruyendo... eso no quiere decir que no pensemos cómo meternos, cómo intervenir; pero sin dudas tenemos que hacerlo, aún sabiendo que duele, que es arriesgado, que requiere de formación, compromiso y coordinación.

7 Fabiana Condon es Licenciada en Psicología. Integrante de la Asociación Civil El Paso.

Trabaja desde el 2003 en temas vinculados a la violencia hacia niñas, niños y adolescentes. Es parte de la Red Uruguaya contra la violencia doméstica y sexual, participa del Comité de Derechos del Niño y representa a ANONG en el CONAPEES.

(Comité Nacional para la erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes)

No hay violencias más graves que otras. Todas son graves y generan daños físicos, emocionales, y relacionales. Lo que puede ser diferente, según cada caso, según los tipos de violencia, son las estrategias a desarrollar, en función de los niveles de riesgos y los recursos para la salida.

La violencia contra niñas, niños y adolescentes es un problema estructural, arraigado en la cultura y en las prácticas de las familias, comunidades e instituciones.

Esto de ninguna manera es un problema “nuevo”. En 2001 Asamblea General de Naciones Unidas encomendó al Secretario General que realizara un estudio oficial sobre violencia contra niñas, niños y adolescentes. En 2006 se publica el Estudio Mundial sobre la violencia, que fue encomendado al experto Paulo Sergio Pinheiro: un estudio mundial de la violencia hacia la infancia.

De este estudio surge que en todas partes del mundo se identifican hechos de violencia: en las familias, en los centros educativos, en los sistemas de atención social y judicial, en los hogares de amparo, por parte de la policía, en cárceles, explotación sexual, y en situaciones laborales.

También tenemos que tener en cuenta que niñas, niños y adolescentes son víctimas directas de la violencia que viven sus madres. UNICEF, en 2017 presentó el informe “Panorama de la violencia hacia la infancia”, y destaca este subregistro. De todos modos, trae información que muestra la magnitud del problema. Retoma los datos de la Encuesta de Prevalencia de 2013 de Violencia de Género hacia mujeres mayores de 15 años y se estima que en ese año, alrededor de 150 mil niñas, niños y adolescentes estaban expuestos a la violencia que vivían estas mujeres, siendo por definición, víctimas directas de estos hechos.

De acuerdo con los datos aportados por el Ministerio del Interior, Entre 2012 y 2016 se registraron 108 homicidios hacia niñas, niños y adolescentes. De estos homicidios, 30 correspondían a violencia intrafamiliar, 40 de motivos desconocidos.

Este último año el informe de gestión del SIPIAV da cuenta de que se abordaron 4774 situaciones de violencia. En el 97% de estas situaciones, quien violenta es alguien del entorno familia.

Alrededor del 90% de estas situaciones son abordadas en su fase crónica, y el 60% de las niñas, niños y adolescentes no visualiza la violencia.

Como verán, estos datos son escalofriantes, porque no hablamos de números sino de seres humanos... de niñas, niños y adolescentes concretos que viven esta realidad.

Es claro que hemos avanzado a nivel normativo en el tema. Quiero destacar el avance que significó en estos dos últimos años la Ley N° 19.580, la reforma del Capítulo de Protección del Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 19.747, la Ley de Trata... todas estas normativas establecen principios fundamentales para garantizar los derechos de las víctimas, obviamente además de las ya existentes.

Hemos avanzado en visibilizar el problema, avanzado en la detección y atención, pero dada la cantidad de situaciones que son recurrentes o que se identifican en su fase crónica, es indiscutible que persisten debilidades en la producción de información, detección, en la protección, en el acceso a la justicia, en la reparación del daño y en la sanción de los responsables. Los recursos destinados no son suficientes y es preocupante la distancia entre los recursos con los que contamos y los datos que nos muestra la realidad.

Los estándares mínimos de calidad, los principios rectores y directrices que están en nuestras normas, plantean que la intervención debe de realizarse desde un enfoque de derechos, y que el Estado es responsable de garantizar estas respuestas. Los servicios, tienen que centrarse en las necesidades de niñas, niños y adolescentes.

Tiene que asegurarse la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, priorizar la seguridad, y garantizar la confidencialidad.

Esto no es exagerando ni pretencioso, son estándares mínimos para asegurar debida diligencia del Estado, la celeridad en las respuestas.

La atención es un derecho, no una imposición y esto nos obliga a revisar que estamos ofreciendo.

Está clarísimo que hay muchas personas, absolutamente comprometidas con la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes, que se la juegan, pero se necesitan recursos genuinos, presupuesto y cuidado para aquellos que cuidan.

Esto no es cuestión de un solo sector institucional, las directrices de atención plantean claramente que se necesitan servicios de salud, servicios de atención psico social y legal centrados en las necesidades de las víctimas, albergues que garanticen seguridad, sistema de justicia, acciones de prevención educativas, de gobiernos nacionales y de gobiernos departamentales comprometidos, articulando acciones a nivel nacional y local, los sectores coordinando acciones, mecanismos de denuncia independientes, y una sociedad civil activa proponiendo y monitoreando.

Entonces, para cerrar, quisiera subrayar que la violencia es un problema real. Tenemos datos, conocemos los casos, conocemos las respuestas, y somos parte de ellas. Hacemos lo que podemos con lo que tenemos, sí; pero tenemos que informar y exigir lo que necesitan las niñas, niños y adolescentes.

Necesitamos ser el puente que articula, para incidir en que se generen las condiciones y las políticas públicas para atender con la debida diligencia, estas situaciones. Generemos alianzas, poniendo siempre a niñas, niños y adolescentes en el centro.

Meny y Thoenig expresan que “una política pública, es un conjunto de actos y de no actos.

No intervenir, cuando un actor percibe que la situación es significativa, representa para él una respuesta posible entre otras actitudes.” (Meny y Thoenig, 1992).

Les invitamos a armar una buena agenda, con datos y propuestas claras. Hacer una vocería pública y activa mostrando lo que se tiene y también lo que se necesita, generando compromiso real o dejando en evidencia lo que se define no hacer.

Para cerrar, para que no desaliente esta resistencia estructural contra la que vamos, que es densa y dura, les dejo una palabras de Judith Herman (2004), que en su libro, Trauma y Recuperación propone lo que podemos hacer desde la comunidad, lugar en el que todos, todas somos parte y podemos hacer cosas.

“La solidaridad de un grupo proporciona la mayor protección contra el terror y la desesperación, así como el antídoto más fuerte contra la experiencia traumática. El trauma aísla, el grupo devuelve la sensación de pertenencia. El trauma avergüenza y estigmatiza, el grupo hace de testigo y reafirma. El trauma degrada a la víctima, el grupo la exalta. El trauma deshumaniza a la víctima, el grupo le devuelve su humanidad”.

A seguir trabajando, que hay mucho por hacer. Somos muchos y no estamos solas.

Estuvimos defendiendo derechos humanos, estamos y seguiremos estando.

Hace varios años que desde el SERPAJ trabajamos en el área de los derechos humanos, y en particular de seguridad democrática, con un énfasis en la violencia institucional que a veces puede instalarse en las prácticas policiales, en los sistemas carcelarios de adultos, en la privación de libertad adolescente.

Y vemos con preocupación el avance de un discurso punitivo y represivo en materia de seguridad; y que sobre todo genera una criminalización de las adolescencias y juventudes; que construyen un sentido de la peligrosidad de estas etapas.

Estamos en un contexto bastante peligroso y por eso nos parece más que necesario debatir enfoques y perspectivas que puedan promover y proteger los derechos de infancias y adolescencias visibilizando las diferentes prácticas generadoras de violencias que se instalan y reproducen al interior de nuestras instituciones.

Me parece importante partir a partir de una conceptualización sobre algunos aspectos de las violencias; luego caracterizar los modos concretos en que estas violencias se están manifestando hoy en día; y finalmente dar cuenta de cuáles son las respuestas que actualmente el Estado ofrece frente a estas situaciones, haciendo énfasis en cuál es el abordaje que podemos hacer desde la sociedad civil en torno a estas situaciones.

La violencia institucional puede ser definida como una práctica de exceso de poder que es ejercida por una agencia o institución del Estado; pero problematizando un poco más este concepto podemos sostener que las instituciones para cumplir con sus objetivos reproducen arbitrariedades o discriminaciones, y por lo tanto, violencias.

Estas violencias pueden manifestarse de diferentes formas: podemos hablar de prácticas, de normas, de acciones cotidianas, de sentidos que se reproducen, violencia física, psicológica, simbólica o económica. Y a su vez, estas violencias institucionales, como cualquier práctica que se reproduce en el marco del Estado, tiende a sostener las mismas desigualdades que se perciben en todos los ámbitos de la sociedad, como por ejemplo en lo que respecta a las poblaciones LGBTI, personas de sectores vulnerables, o en este caso concreto, infancias y adolescencias.

Si bien no es el centro de la presentación, vale la pena mencionar que las respuestas que el Estado uruguayo ha venido ofreciendo a lo largo del tiempo frente a las situaciones específicas de ciertos grupos de la población, especialmente con infancias y adolescencias, han tenido que ver generalmente con la institucionalización en modelos totalizantes. Se tiende a reproducir estos marcos de referencia, y las prácticas de violencias institucionales dominan la experiencia cotidiana

2 Tamara Samudio es Lic. en Ciencias Políticas. Integrante del SERPAJ, y forma parte del proyecto de monitoreo de la Organización Mundial Contra la Tortura en Uruguay. Es integrante del Observatorio de Derechos de la Niñez y Adolescencia del Uruguay, del Comité de los Derechos del Niño del Uruguay.

de niñas, niños y adolescentes en estos espacios; especialmente pensando en los ejemplos de los hogares de protección, las instituciones de atención en salud mental, y en particular las soluciones que se ofrecen al conflicto con la ley penal, privilegiando la privación de libertad.

Estas prácticas continúan violando tanto el texto como el espíritu de la Convención sobre los Derechos del Niño y del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Pero volviendo al tema, creo que es necesario pensar en la violencia policial como una expresión específica de la violencia institucional. La policía, las fuerzas armadas, son las instituciones del Estado que tienen bajo su cargo el uso legítimo de la fuerza.

Por este motivo, las violencias institucionales que son ejercidas por estas instituciones adquieren una relevancia particular. Y si bien estos mecanismos adquieren visibilidad pública a partir de hechos particulares, tenemos que comprender estos mecanismos como parte de un funcionamiento cotidiano, con prácticas que se reproducen en el territorio y que forman parte de la rutina.

Entonces podemos hablar de violencia policial, también, cuando se desestima una denuncia realizada por una víctima, cuando se revictimiza, cuando se obstaculiza o se burocratizan procesos... también cuando se zonifican los patrullajes, cuando se establecen marcos específicos de control que estigmatizan a ciertos grupos de la población o habitantes de lugares específicos, o cuando no se brinda la información necesaria respecto de los marcos y alcances de ciertos procedimientos policiales.

Podemos ver que la violencia policial está tan enraizada en las prácticas cotidianas de esta institución como en aquellas situaciones en las que se cometen excesos visibles que salen a la opinión pública.

Entonces necesitamos posicionarnos para cuestionar desde un enfoque de derechos humanos las prácticas que realiza el Estado, pero también los sentidos que se reproducen a través de estas acciones. Y es importante posicionarnos porque el Estado tiene una doble responsabilidad en relación a estas situaciones: por un lado porque no solamente es quien genera esta violencia; sino porque también es quien debiera generar los mecanismos y procedimientos para prevenir y denunciar estas situaciones.

En lo que respecta específicamente a las infancias y adolescencias, es necesario que se logre visibilizar el proceso de estigmatización que atraviesa a esta población, y cómo eso genera un policiamiento y un patrullaje que se focaliza sobre ellas y ellos generando marcos para procedimientos más discrecionales o potenciados.

Las prácticas de patrullaje responden a las pautas culturales vigentes en nuestra sociedad.

Las instituciones policiales no son ajenas a las pautas que existen en nuestra sociedad, en nuestro sistema político, las pautas que reproducen los medios de comunicación... estas pautas vienen marcadas por ciertas representaciones sobre el delito y el incremento de la violencia asociada específicamente a sectores sociales más vulnerables, especialmente a adolescencias y juventudes. No hace mucho tiempo hemos tenido un plebiscito que intentó bajar la edad de imputabilidad penal asociando el incremento del delito con la conducta de adolescentes.

Quisiera rescatar una tesis que hacía en el año 2013 Mariana Mosteiro, que reflejaba cómo los medios de comunicación habían realizado un relato que asociaba al mundo del delito con infancias y adolescencias.

En este trabajo se visibilizaban claramente los relatos que las y los adolescentes construían a partir de estos mensajes que recibían por parte de los medios, y daban cuenta de la visión negativa que se tenía por parte de la sociedad sobre ellos.

Y todo este mundo de discursos se traduce en el territorio a través de acciones policiales concretas. Existe un patrullaje cotidiano en ciertos territorios, existe un control permanente sobre la conducta de adolescentes que viven en esos lugares, y existe un modo específico de relacionarse con esas poblaciones. Estas prácticas construyen discriminaciones en términos de edad, de género, de raza y de clase social.

Lógicamente esto genera consecuencias. Genera percepciones, emocionalidades y genera sentimientos. Cómo los adolescentes empiezan a sentirse en su barrio, y cómo se sienten respecto de la policía. Empiezan a vivir con temor en su propio barrio y van generando resistencias a vincularse con la policía.

En los últimos años identificamos un patrullaje específico que busca un sujeto peligroso vinculado a infancias y adolescencias, focalizado en determinados territorios. Por ejemplo el PADO (Programa de Alta Dedicación Operativa).

En el año 2014, un estudio que desarrollamos en conjunto con otras organizaciones pretendió estudiar el tipo de patrullaje que existía sobre adolescencias y juventudes. Encontramos una focalización en el anillo desde el noroeste hacia el noreste. La mayoría de las intervenciones policiales ocurrían en esa zona y tenían como destinatario a jóvenes varones que residían en esos territorios.

También en estos territorios encontramos la mayor cantidad de denuncias por situaciones de violencia institucional, desde violencia física o verbal, traslado a dependencia sin motivos justificados, y otras prácticas discrecionales.

El Estado uruguayo tiene invisibilizadas sus violencias institucionales. No tiene programas específicos destinados a prevenir y denunciar este tipo de situaciones y los efectos que generan estas prácticas.

Hay ausencia de normativas específicas y existe una perspectiva fuertemente adultocéntrica al momento de pensar en estas situaciones. Si bien hay algunos avances, como la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos en el año 2008, la misma carece de un espacio específico de acción y de la mirada focalizada en las situaciones vinculadas con niñas, niños y adolescentes.

Otro ejemplo es el área de Asuntos Internos del Ministerio del Interior. Se trata de un área que recibe denuncias sobre prácticas abusivas, pero carece de programas de sensibilización y revisión de las prácticas; y a su vez tampoco tiene una especificidad al momento de analizar las situaciones que ocurren con infancias y adolescencias.

Los “debe” en materias de respuestas del Estado están fundamentalmente en materia de capacitación de las fuerzas policiales; tampoco hay fuerzas policiales específicas para intervenir en situaciones que involucran a niñas, niños y adolescentes.

Otro punto que nos parece central es la no existencia de una defensoría específica de niñas, niños y adolescentes, como institucionalidad que permita encauzar ciertas denuncias, especialmente aquellas vinculadas a situaciones de violencia policial y que se encargue de promover y proteger los derechos de esta población.

Y finalmente un último “debe” tiene que ver con la falta de equidad existente en relación a los mecanismos que se despliegan frente a las situaciones de denuncia y los procedimientos que se establecen en relación a las prácticas de violencia institucional.

Un último concepto para cerrar.

Es necesario que el Estado tome este tema como propio y empiece a actuar en relación a esta problemática. Pero este foco punitivo que viene consolidándose en los últimos años se ve reforzado por el proyecto de Ley de Urgente Consideración que actualmente se encuentra en tratamiento parlamentario.

Esto es sumamente peligroso porque reconstruye la criminalización sobre adolescencias y juventudes; establece marcos excesivos de privación de libertad y genera normativas que permiten ampliar la acción discrecional de la policía.

La idea de esta presentación es compartir algunos conceptos en torno al impacto que tienen las violencias en el desarrollo de niñas, niños y adolescentes, sobre todo aquellos que puedan resultar útiles en el marco de las situaciones cotidianas en las que intervenimos o nos acercamos a esta población.

Como todos sabemos, los malos tratos a las infancias y adolescencias son un fenómeno universal y transcultural. Y también sabemos que las violencias traen impactos en las personas a corto, mediano y largo plazo. El mayor desafío tiene que ver con cómo documentar y dar cuenta de esos impactos específicos y reconocer qué aspectos del desarrollo se ven afectados frente a cada situación de violencia.

Es importante caer en la cuenta de que hasta épocas recientes esta situación no ha sido objeto de preocupación social e investigación científica. Los primeros artículos sobre la temática fueron publicados en la década del 60, y recién a partir de ese momento comenzó a incrementarse.

Además muchos de los estudios que existen presentan limitaciones metodológicas, prácticamente no existen estudios longitudinales y corren el riesgo de patologizar las situaciones de violencia. Recién en los últimos años se ha empezado a centrar la atención en los impactos que generan las violencias en el desarrollo, y esto es importante porque esto permite tener insumos para intervenir adecuadamente desde los diferentes equipos.

Un aspecto a tener en cuenta en relación al impacto de las violencias en el desarrollo tiene que ver con el hecho de que existen tantos impactos como personas afectadas por el fenómeno.

Los efectos de los malos tratos o del abuso sexual van a depender de un conjunto de aspectos relacionadas a la situación, al contexto y a la persona particular. Existe lo que se llaman “variables moderadoras”, como puede ser la resiliencia de la persona o los mecanismos de afrontamiento.

Pero quisiera enfatizar especialmente en las respuestas del entorno, porque es ahí a donde tenemos una gran responsabilidad como equipos territoriales. Nuestra respuesta, sea del área de la salud o del área social, es crucial para que los impactos de las violencias sean menores.

Creerle a niñas y niños cuando relatan una situación de abuso sexual es el ejemplo más claro de cómo la respuesta del entorno puede minimizar o reducir el daño. Cuando niñas y niños relatan una situación de estas características y no se les cree esto produce un impacto negativo a largo plazo.

Las consecuencias de los malos tratos van desde lesiones físicas, que son las más estudiadas, quizás por esta patologización de las violencias, hasta los efectos en el desarrollo psicológico y el estado emocional y cognitivo, especialmente en el autoestima de niñas y niños.

Obviamente dependiendo del momento evolutivo en que se produzca la situación de violencia el impacto va a ser diferente; pero vale la pena mencionar que, independientemente de la forma de violencia que se genere, las consecuencias existen.

Cada vez hay más evidencia, por ejemplo, de que niñas y niños que son testigos de situaciones de violencia entre sus referentes adultos viven el mismo impacto que quienes sufren directamente la violencia.

Desde los primeros años de vida se manifiestan las repercusiones en el comportamiento, y en el desarrollo de enfermedades crónicas en niñas y niños que atraviesan situaciones de violencia.

También hay evidencia del daño que genera el aumento crónico y sostenido del cortisol y la adrenalina que se produce en situaciones de violencia experimentadas a edades tempranas.

Se producen alteraciones en el eje hipotálamo-hipofisario-suprarrenal como producto del estado de alerta permanente.

En diversas entrevistas los niños y niñas manifiestan, por ejemplo, no poder dormir porque tienen miedo de que el padre vaya a pegarle a la mamá, y ese estado de stress crónico y sostenido genera aumentos a nivel del cortisol que impactan a nivel físico, emocional y psicológico.

Otros estudios dan cuenta de cómo impacta la violencia en el desarrollo del cerebro, especialmente en el sistema nervioso de niñas y niños.

Anteriormente se pensaba que era únicamente el abuso sexual el que generaba este tipo de daño, pero actualmente ya se ha demostrado que cualquier forma de violencia (incluyendo entre ellas el hecho de ser testigo de situaciones de violencia entre adultos), ocasionan este impacto.

Estas alteraciones morfológicas cada vez más estudiadas, se producen en varias regiones del sistema nervioso, entre ellas en la corteza frontal, en las áreas visual y auditiva.

Estos cambios se producen como consecuencia de las adaptaciones que los niños y niñas realizan para poder sobrellevar la situación que les pasa.

Es una adaptación biológica como producto de la supervivencia. Sin embargo, una vez que la situación de violencia se interrumpe, una vez que se pasa a una etapa de protección, muchos de estos cambios pueden persistir.

También hay trabajos recientes a nivel del impacto psicoemocional. Algunos incluyen niñas y niños que son testigos de violencia entre adultos.

Resumiendo, entonces, podemos decir que los efectos de las violencias contra niñas, niños y adolescentes afectan toda la salud, desde lo físico, lo psicológico, lo emocional, lo social... esto está estudiado y demostrado. La violencia impacta en las actividades diarias: en el juego, en el aprendizaje, en las relaciones interpersonales.

Por lo tanto, si no podemos sesgar la mirada pensando que se puede determinar el impacto solamente desde lo físico; es necesario que tengamos miradas interdisciplinarias que nos permitan llevar adelante abordajes articulados, que tengan en cuenta las diferentes dimensiones de la persona.

Desde el área de la salud se cuenta con protocolos frente al maltrato y la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes.

Obviamente las intervenciones que se realizan desde este marco deben estar coordinadas con otros equipos con el objetivo de disminuir el impacto que generan las violencias y garantizar los derechos. La salud debe dar una respuesta adecuada, sin dudas; pero no solamente la salud puede ni debe intervenir.

En la página del Ministerio de Salud aparecen estos protocolos, junto con otras herramientas que nos permiten profundizar en las temáticas, tanto en el impacto como en los mecanismos de abordaje.

Finalmente, como decíamos, las intervenciones oportunas y adecuadas van a tener un efecto positivo en lo que tiene que ver con la reducción del daño.

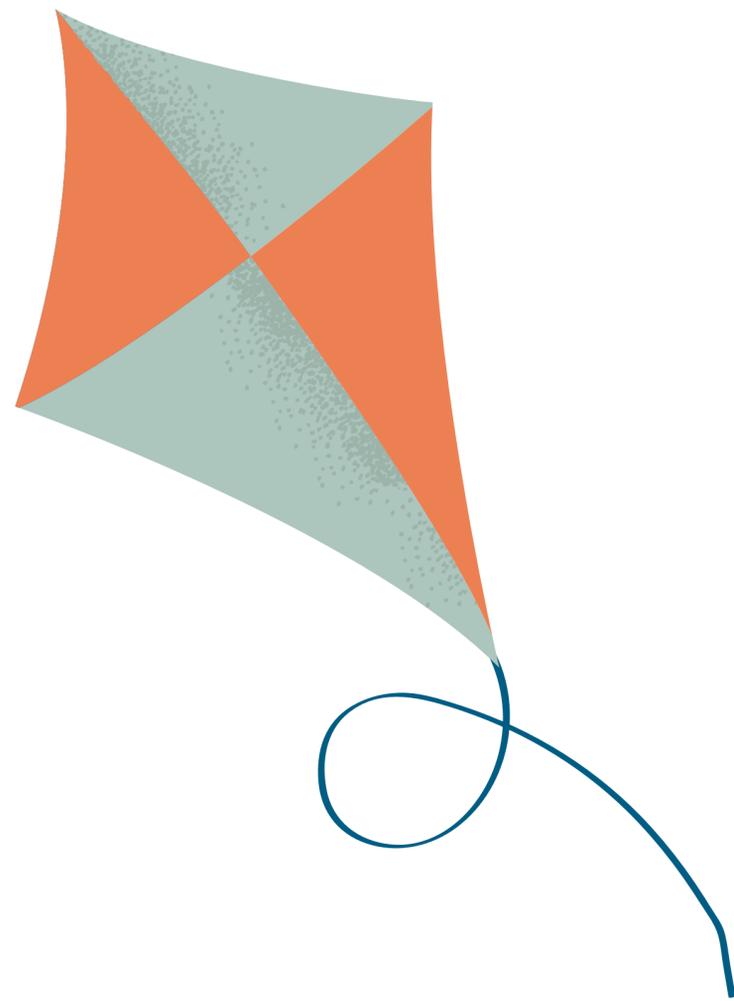
Sin embargo, el tránsito por las instituciones, los mecanismos que llevan a la revictimización, la exigencia de tener que narrar repetidamente una situación, por ejemplo, de abuso sexual; esto también va a tener un impacto y una repercusión emocional, física y social.

En la medida que existan equipos capacitados e interdisciplinarios en diferentes lugares del país se genera la posibilidad de intervenir directamente evitando este tipo de situaciones y garantizando los mecanismos oportunos.

CONFERENCIA 2

Sistema de Protección Especial, salud mental y privación de libertad

▶ [CLIC AQUÍ PARA IR A LA CONFERENCIA](#)



LA PROTECCIÓN ESPECIAL Y LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Uruguay tiene una rica historia en la ratificación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y particularmente en derechos de infancia. En este sentido, el proceso de desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes se encuentra vinculado a esta tradición y a esta perspectiva de garantía de derechos, especialmente en lo que tiene que ver con la convivencia familiar y comunitaria. Sin embargo, los números en relación a la cantidad de niños, niñas y adolescentes uruguayos institucionalizados deben llamar nuestra atención.

Según el INAU, a diciembre de 2019, había 5720 niñas, niños y adolescentes en el sistema de protección especial bajo una modalidad de cuidado en centros de 24 horas. Y esto es en sí mismo un desafío. No vamos a detenernos ahora a analizar los daños e impactos que genera la institucionalización.

Hay mucha evidencia científica al respecto y hoy en día está comprobado que el ámbito adecuado para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes no es una institución sino una familia y una comunidad. Pero ¿qué ocurre cuando una familia no es garante, sino vulneradora de derechos? ¿nuestra primera respuesta es siempre una institución de cuidado?

Que en una familia particular ocurran situaciones que vulneren derechos o generen desprotección no inhabilita esta premisa, sino que existen otros tipos de arreglos familiares que pueden ser garantes de derechos.

Aldeas Infantiles nace en el contexto de niñas y niños que habían quedado huérfanos como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Pero hoy en día el escenario es diferente.

Las niñas, niños y adolescentes que llegan a nuestra organización vienen de situaciones de vulneración de derechos en su entorno familiar directo, y el objetivo es que permanezcan el menor tiempo posible. Vale mencionar que parte del cambio que nuestra organización viene atravesando se refleja en los tiempos de permanencia, para el año 2010 el mismo era de 11 años y según las estadísticas internas de este año actualmente estamos en 3 años y medio por niño, niña o adolescente.

La Convención sobre los Derechos del Niño plantea el derecho a vivir en familia, salvo que sea contrario al interés superior. En el año 2010 se presentan las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado. El marco fundamental de las mismas se encuentra dado por la prevención, es decir, la importancia otorgada al fortalecimiento de las familias para que no pierdan su capacidad de cuidado, para que puedan ser un lugar de protección.

Entonces la gran pregunta respecto de esto tiene que ver con el cómo: ¿cómo hacemos para fortalecer a las familias? ¿Cómo trabajamos en la prevención de la pérdida del cuidado parental?

4 Cecilia Menoni es Licenciada en Trabajo Social. Actualmente se desempeña como Coordinadora Nacional de protección infantil en Aldeas Infantiles Uruguay. Posee más de 15 años de trabajo con niñez y adolescencia en el marco de organizaciones de la sociedad civil.

En este marco, hemos desarrollado un convenio entre Aldeas Infantiles y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Temuco, Chile para la implementación de un modelo denominado MECEP (Modelo de Evaluación de las Condiciones para el Ejercicio de la Parentalidad).

Lo que hace este modelo es mirar de un modo holístico la situación de una familia concreta, en su contexto. Considera que la parentalidad puede evaluarse multidimensionalmente en tres dimensiones: por un lado, a través de una mirada al contexto sociocultural; por otro lado una mirada a padres, madres y cuidadores; y finalmente una mirada a los niños y niñas.

Cada una de estas dimensiones posee a su vez subdimensiones que pueden estar facilitando o dificultando el ejercicio de la parentalidad.

El MECEP, propone un tipo de evaluación de la parentalidad que busca dar cuenta de las condiciones en las que la parentalidad se expresa, intentando superar la mirada estigmatizadora hacia los adultos responsables, ya sean padres, madres o cuidadores.

Cuando se tiene esta mirada más integral de la realidad y de las situaciones concretas muchas veces se llega a la conclusión de que no es necesario generar una separación familiar, ya que la situación que vulnera los derechos de niñas y niños puede modificarse desde una intervención psico-social.

Retomando las modalidades alternativas de cuidado, existen principios que hay que tener en cuenta para no llegar a una separación familiar: la necesidad, la temporalidad y la idoneidad.

En el primer caso, la pregunta que tenemos que hacernos es: ¿es necesario que este niño, niña o adolescente sea separado de su familia? ¿es la última medida que estamos tomando o se pueden explorar otras alternativas?

Luego, en caso de que ese proceso se resuelva optando por una separación, entra en juego la temporalidad: es decir que tenemos que garantizar que esa medida sea por el menor tiempo posible.

Las instituciones no son lugares para que niñas y niños crezcan. Si no podemos garantizar que la niña o niño regrese con su familia biológica, si tenemos que asegurar que pueda tener una alternativa familiar dispuesta a recibirlo y a garantizar su derecho a crecer en un entorno familiar.

Finalmente, se encuentra un elemento bastante complejo que es lo que se denomina "cuidado idóneo". ¿Qué ocurre cuando tenemos situaciones específicas, por ejemplo, de una patología de salud mental de una niña, niño o adolescente; y cuando los dispositivos que tenemos no le están dando un cuidado idóneo?

Lo que visualizamos es que en muchas situaciones niñas y niños son separados de sus familias, mayoritariamente por violencia familiar; pero a su vez en los espacios de institucionalización no se puede brindar un cuidado idóneo, y ahí se da nuevamente una vulneración de derechos. Es un desafío permanente evaluar si están siendo atendidos de la mejor manera; si están efectivamente protegidas y protegidos, si tienen el cuidado que requieren.

En definitiva, quien tendría que proteger, no siempre puede hacerlo; y por eso esta dimensión del cuidado idóneo es un tercer principio que se convierte en fundamental.

Si bien como institución, desde Aldeas Infantiles, somos reconocidos por lo que tiene que ver con las modalidades de cuidado alternativo, también tenemos otros dispositivos de atención en los que, justamente, intentamos profundizar en la dimensión de la prevención, en tratar de fortalecer las capacidades de las familias para el cuidado.

Es necesario identificar situaciones que ponen en riesgo el cuidado de los niños, mirando no solamente a las familias sino también a los contextos, teniendo siempre el marco de las directrices sabiendo que niñas y niños tienen que estar el menor tiempo posible en las instituciones y deben estar en el marco de un cuidado idóneo.

Por último, queremos destacar que todas nuestras intervenciones se encuentran transversalizadas desde la mirada de la protección infantil. Como organización implementamos desde el año 2012 una política de protección infantil que monitoreamos y evaluamos periódicamente.

Desde el año 2019 contamos con una Estrategia Nacional de Protección Infantil que está basada en tres temáticas centrales: la promoción de entornos seguros y protectores, las prácticas abusivas sexuales y conductas sexuales problemáticas, y la promoción de la participación infantil y adolescente.

La intención de esta presentación es compartir la experiencia de lo que ha sido el trabajo del Grupo de Trabajo de Salud Mental del Comité de Derechos del Niño del Uruguay, que comenzó un proceso de discusión y análisis con el objetivo de visibilizar las prácticas y servicios de atención en salud mental de niñas, niños y adolescentes, prestando especial atención en la realidad vivenciada en los espacios de institucionalización.

Se sistematizó información referente a las denuncias y situaciones de los distintos espacios de institucionalización de salud mental en infancia y adolescencia a través de información secundaria recolectada en documentos de monitoreo de lo que es el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la Institución Nacional de Derechos Humanos y otros documentos sobre la temática.

También se elaboró un pedido de acceso a la información pública al INAU sobre la situación de diversos dispositivos de atención en salud mental destinados a niñas, niños y adolescentes. Se realizó una consulta a adolescentes sobre el tema de salud mental.

En el marco de este trabajo, una de las actividades centrales tuvo que ver con el abordaje de la propuesta del Ministerio de Salud Pública (MSP) sobre el Plan de Salud Mental elaborado en el marco de la Ley N° 19.539 (Ley de Salud Mental). Entendemos que es necesario acompañar este cambio normativo con una discusión acerca de la generación de políticas integrales en salud mental, que incorpore una perspectiva de derechos humanos, un cambio en el modelo de atención que priorice la participación y escucha de la opinión de niñas, niños y adolescentes, y que sea capaz de construirse de forma interdisciplinaria e intersectorial.

Voy a referirme a alguna de las observaciones que estuvimos realizando a este borrador del cual se elaboró un documento que fue remitido nuevamente al MSP y que también se presentó en el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente. Allí se valoró el diagnóstico realizado donde se advierte la fragmentación de los diversos sistemas y servicios que abarcan la salud mental en infancia y adolescencia así como la ausencia de tratamientos integrales que valoran a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho. Se observa con preocupación la presencia de pautas y dispositivos de atención que contravienen normativas internacionales y nacionales así como las observaciones del Comité de los Derechos del Niño sobre los Informes Periódicos presentados en Uruguay en 2015 y las recomendaciones del relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

Por un lado se observa, ya en la definición de objetivos estratégicos, específicos y en el posterior desarrollo de dispositivos y acciones, una ausencia de un punto referente al tratamiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho; con una real participación en los procesos y tratamientos a ser realizados, siendo debidamente informados.

El Plan Nacional refiere a la elaboración de lo que llaman un plan de tratamiento individualizado. Entendemos que es necesario que este proceso sea con el involucramiento de niñas, niños y adolescentes, en tanto sujetos de derechos, debiendo ser en todo momento informados y respetándose sus opiniones en los pasos a seguir; asegurando además la participación efectiva de las familias en los procesos.

5 María Noel González es Licenciada en Psicología egresada de la UdelaR. Posee formación en psicoanálisis un posgrado en Gestión Cultural. Trabaja hace más de 10 años en la ONG de Luna Nueva gestionando proyectos con infancias y adolescencias, habiendo incursionado también en propuestas de investigación y gestión vinculadas a infancia y cultura.

En este sentido se recomienda que este aspecto crucial en el cambio de modelo de atención en salud mental para infancia y adolescencia conforme un objetivo específico del plan y guíe el diseño en su conjunto. Además y con el objetivo de garantizar este marco de atención, se recomendó fortalecer la formación desde una perspectiva de derechos del personal de salud, y los mecanismos de seguimiento del cumplimiento de este Plan de Tratamiento Individualizado (PTI).

Se destaca la presencia, en el plan, de la centralidad que adquieren los equipos en territorio.

Los equipos territoriales definen, planifican y dan un plazo a este plan de tratamiento individualizado para su desarrollo. Sin embargo subrayamos esta necesidad de explicitar esta conformación de equipos en relación a las diferentes disciplinas que deben intervenir en estos procesos, y la especialización en infancias y adolescencias de la atención en salud tanto en hospitales, hospitales de día, y centros de referencia locales.

Es necesario, en este sentido, fortalecer la capacitación de los recursos humanos en materia de derechos de infancia y adolescencia como marco fundamental para el cumplimiento de un abordaje integral y respetuoso de esta población.

También se debe disponer de infraestructura suficiente para brindar servicios diversos y específicos de atención en salud mental en todas sus modalidades. En este sentido, el Comité registra la ausencia de hospitales pediátricos en muchos departamentos del país, así como la escasez de profesionales de atención en salud mental en muchos lugares. Por este motivo se debe especificar de qué forma ampliar, suplir la infraestructura y servicios necesarios para una atención igualitaria, accesible y disponible en salud mental para todos los niño, niñas y adolescentes del territorio nacional.

En lo que respecta a las intervenciones terapéuticas, el Comité observa que las mismas deben tener una duración definida en base a lo establecido por este PTI, en donde deben participar tanto el dispositivo territorial de referencia, los niños, niñas y adolescentes, y sus familias; siendo responsabilidad del Ministerio verificar de forma periódica el mantenimiento de los requisitos de organización y acreditación de un sistema de alta complejidad. Preocupa al Comité que el plan no expresa de forma clara las estrategias de formación y los recursos que van a destinarse para implementar este plan de tratamiento, que implica un cambio sustantivo en las prácticas que desarrollan los actores de la salud hasta el momento.

Por otro lado, se advierte la continuidad en la instalación de dispositivos de encierro, como unidades de corta estadía fuera de hospitales pediátricos u hospitales generales en áreas pediátricas, lo que entendemos contraviene la ley de salud mental aprobada. En este sentido, se exigió el cumplimiento con el cometido de la Ley mediante cierre de todos los centros de internación con modelo asilar y monovalente, ya que son prácticas vulneradoras de derechos. Entendemos que la atención de crisis agudas deben realizarse en hospitales pediátricos o salas pediátricas como se establece para adultos, con el fin de garantizar el cumplimiento de la ley vigente.

Voy a recordar el Artículo N° 24 de la Ley, que establece que “la hospitalización se fundará exclusivamente en criterios terapéuticos con fundamentos técnicos, reservándose especialmente para situaciones agudas y procurando que se realice en hospital o sanatorio general y en el caso de niñas, niños y adolescentes en hospitales pediátricos o áreas de internación pediátrica en hospitales generales”..

En este mismo sentido, el Artículo N° 38 prohíbe la creación de establecimientos asilares monovalentes debiendo adaptar los ya existentes a la prescripción de esta Ley hasta su sustitución definitiva.

Sin embargo, la ordenanza aprobada por MSP que refiere a dispositivos que deben conformar la red de servicios, propone para los adultos la ubicación en hospital o sanatorio general a las unidades de corta estadía para la atención intensiva en el período de agudez.

Las unidades de corta estadía, pueden ser entendidas como dispositivos sanitarios hospitalarios especializados en salud mental para la atención intensiva durante períodos de agudeza que no pueden ser resueltos en la red de servicios de salud mental ambulatorios. Ubicada en hospital o sanatorio general.

Pero se mantienen las Clínicas Psiquiátricas como dispositivos de agudos para niñas, niños y adolescentes (dispositivos de internación de corta estadía para cuadros agudos o descompensaciones agudas de patologías crónicas que no puedan ser resueltas en áreas de cuidados moderados de hospitales pediátricos u hospitales generales).

Por otra parte, plantea la continuidad de dispositivos de medio camino y no está claro en qué situaciones, bajo qué protocolos y por cuánto período, para poner en consideración el cierre de todo dispositivo con modelo asilar. Si bien el Plan prevé “mejorar la atención hospitalaria en salud mental a niñas, niños y adolescentes” planteando como resultado que “los hospitales polivalentes pediátricos y/o materno infantiles deben incluir la internación para niñas, niños y adolescentes en Salud Mental”.

El Comité observa la necesidad de explicitar de forma clara acerca de la desactivación progresiva de los servicios de modelo asilar y monovalente convenidos con el Estado, así como la instalación de servicios de atención polivalentes integrales, haciendo especial énfasis en la clausura a corto plazo de los centros que han sido denunciados por prácticas violatorias de derechos.

Entendemos urgente que se genere una estrategia clara para erradicar la violencia institucional en los centros de atención en salud mental. A su vez con el fin de garantizar una atención en salud respetuosa de los derechos humanos, territorial y coordinada respetando el derecho a la educación y vida de familia solicitamos que también se aclare el carácter y alcance territorial de estos dispositivos.

En el desarrollo del Plan se hace énfasis en el impacto en salud mental que tienen las situaciones de maltrato y abuso sexual hacia niñas, niños y adolescentes. El mismo plantea acciones vinculadas a la prevención, pero preocupa que no se planteen dispositivos y acciones específicas de atención y tratamiento desde el sector salud de estas situaciones que tienen una alta prevalencia y que impactan al desarrollo de la salud mental.

Es necesario precisar bajo que conceptualizaciones quedan definidas la familia y comunidad, también en términos de que el Plan refiere a estos como actores fundamentales de apoyo. Preocupa la ausencia de mecanismos de control y denuncia específicos para niñas, niños y adolescentes atendidos en salud mental por vulneraciones de derechos.

Instamos a que representantes por infancia y adolescencia integren la Comisión Asesora, el Consejo previsto por salud mental. Preocupa la falta de explicación sobre los recursos financieros para implementar el plan diseñado, la ausencia de un presupuesto elaborado o aprobado que permita ejecutar las acciones que propone para cambiar el sistema de salud mental.

Se entiende como necesario conocer la estrategia del MSP sobre los servicios de salud y de qué manera los va a monitorear, controlar y evaluar.

A mediados de febrero de este año el MSP aprobó la Ordenanza N° 153, el Plan de Salud Mental 2020-2027.

Aún no hemos realizado como colectivo un análisis del mismo y aunque celebramos la voluntad de avanzar en una atención de salud mental integral, de calidad, disponible, accesible, comunitaria y garante de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, continuamos observando con preocupación los dispositivos existentes con características de encierro y violatorios de derechos.

Uruguay se ha caracterizado por ser un país muy respetuoso y de amplio prestigio por su trayectoria democrática en apego a la normativa internacional. En esa línea, ha ratificado la mayoría de los tratados en derechos humanos en el ámbito de la OEA.

Uruguay ha ratificado la Convención Americana y en el marco de las Naciones Unidas, la Convención sobre los Derechos del Niño. Ambos tratados junto a otros instrumentos de Naciones Unidas, como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia en Menores, llamadas reglas de Beijing; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad, las reglas de Tokio; las Reglas de la Habana, las Reglas para la Protección de Menores Privados de Libertad, las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, las Directrices de Riad; el Tercer Protocolo Facultativo sobre Comunicaciones, y recientemente la Observación General N° 24, que es una actualización de la Observación General N° 10, y que hace referencia a los estándares que deben de mantener los sistemas de justicia penal juvenil para atender a los adolescentes que transitan por un proceso penal. Y hace referencia a los trabajos que deben de tener los Estados con respecto a la prevención, porque la privación de libertad debe ser siempre el último recurso y en ese sentido se deben agotar todos los recursos para evitar la privación de libertad, la judicialización y en ese sentido el trabajo y prevención es fundamental para evitar que los adolescentes ingresen a los sistemas de justicia penal juvenil.

Atendiendo a la normativa de los dos sistemas, la Corte Interamericana se ha pronunciado por la coexistencia de ambos, admitiendo una interpretación evolutiva de los derechos y garantías consagrados.

Así, la Corte, en la Opinión Consultiva N° 17 del año 2002, interpretando la definición de niños del Art. N° 19 de la Convención Americana, integra la definición establecida en el Art. N° 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, teniéndose por niño a toda persona menor de 18 años de edad. La referida opinión realiza un desarrollo de los derechos del niño atento al carácter de sujetos de derecho, definiendo un sistema de garantías basado en el debido proceso y el principio de especialidad de la justicia penal juvenil.

Esta opinión consultiva es una opinión que marca un antes y después en la doctrina de la Corte porque ha servido de base para nuevos pronunciamientos de consultas y de casos que se han tramitado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Tanto la OEA como el sistema de Naciones Unidas se han pronunciado por la doctrina del derecho penal mínimo, debiendo ser la privación de libertad el último recurso. En ese sentido en la Convención sobre los Derechos del Niño, en los Artículos N° 37 al N° 40 se establecen todos los lineamientos que debe contener un sistema de justicia penal juvenil, fijando como regla que la privación de libertad debe ser la última medida y en el caso que así sea dispuesta deberá serlo por la menor cantidad de tiempo posible.

La Corte Interamericana ha resaltado que las condiciones en que los adolescentes participan de un proceso penal no son las mismas que las de los adultos, por lo tanto es necesario reconocer y contemplar estas diferencias. En este sentido, los adolescentes no solo deben gozar de las mismas garantías que los adultos, sino que además, por su situación de persona en desarrollo, debe reforzarse esta protección debiendo los Estados respetar un conjunto de reglas, principios y garantías que hacen a esta condición de

persona en desarrollo. En ese contexto todas las medidas que adopten las autoridades, tanto judiciales como administrativas deben estar inspiradas primordialmente en la contemplación del interés superior. Al respecto también la Corte Interamericana interpreta que el interés superior en el proceso penal juvenil significa contemplar al adolescente como sujeto en desarrollo, la restauración del daño, rehabilitación, reinserción social, la remisión de casos, la aplicación de procesos restaurativos y las medidas no privativas de la libertad.

Los sistemas de justicia penal juvenil no pueden estar orientados con criterios retributivos, y en esa línea la política criminal debe estar basada en la prevención y el fomento de oportunidades para una efectiva reinserción social en la promoción del valor y dignidad de los adolescentes.

En ese sentido volviendo a la Opinión Consultiva N° 17 de la Corte Interamericana, los sistemas deben adecuar sus ordenamientos y dejar de lado esa concepción de la situación irregular y considerar a los adolescentes como verdaderos sujetos de derecho, teniendo en cuenta su opinión como personas de acuerdo a su grado de desarrollo.

En cuanto a los sistemas de justicia penal juvenil, la Relatoría de Niñez de la Comisión Interamericana allá por el año 2011 ordenó un informe muy completo y abarcativo, y allí comprende todos los estándares que debe tener un sistema respetuoso de las Convenciones. En este informe se hace referencia al principio de legalidad, el cual refiere a que el tipo penal debe estar perfectamente definido en la ley para que no existan dudas de que el adolescente infringió esa figura y por lo tanto puede ser pasible de una sanción penal. El principio de legalidad también implica que no se puede aplicar una sanción penal con otro objeto que no sea el de responsabilizarlo por haber infringido la ley. Es decir que no se puede aplicar la privación de libertad para someter a un adolescente a un tratamiento terapéutico u otras medidas de orden administrativa que tienen que ver con resabios del sistema de la situación irregular. Eso es lo que implica el principio de legalidad. También allí se especifica el principio de excepcionalidad: la privación de libertad se debe aplicar en forme excepcional; la regla son las medidas no privativas de libertad y evitar la judicialización de los conflictos, por lo tanto una medida privativa de libertad tiene un carácter excepcional.

Dicho informe también refiere a la especialización. La Convención establece la obligación de que se creen, por parte de los Estados, sistemas específicos para tratar a los adolescentes, y la obligación de que todos los actores del sistema sean especializados (los jueces, los que gestionan los centros de privación de libertad, como los que intervienen en planes y programas de medidas no privativas a efectos de recomponer esa situación con el adolescente y restituir los derechos vulnerados que da cuenta la infracción cometida).

Se menciona también el principio de igualdad y no discriminación. Tanto la Convención Interamericana como la Convención sobre los Derechos del Niño establecen que tanto por razones de raza, sexo, idioma, condiciones físicas no se puede someter a los adolescentes a discriminación. Ambos ordenamientos jurídicos contemplan estos principios.

También se hace referencia al principio de no regresividad; es decir que las Convenciones establecen un estándar y los Estados deben legislar por encima de ese estándar. Cuando tienen legislaciones por encima no pueden posteriormente realizar reformas que impliquen retrocesos.

Las garantías deberán comprender el derecho a ser oído. El adolescente, teniendo en cuenta su grado de desarrollo, tiene derecho a participar del proceso, a que se le explique su situación en términos sencillos, a ser consciente de la situación en la que se encuentra y a que su opinión sea escuchada..

También deberán contemplar el derecho a la debida defensa, el cual requiere que existan abogados especializados que conozcan la materia, que es diferente al derecho penal adulto.

También se encuentra lo que se denomina el plazo razonable. No es lo mismo un adulto sometido a un proceso penal que un adolescente. Los tiempos para un adolescente no son los mismos y en eso un sistema debe respetar los estándares de una razonabilidad para el trámite procesal de una sanción penal.

Recientemente el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas emitió la Observación N° 24. En esta Observación, el Comité vuelve a hacer referencia a todos los estándares que debe tener un sistema penal juvenil, y hace referencia a que la privación de libertad debe ser siempre la última medida, que se debe trabajar en lo que tiene que ver con la prevención, y en eso tiene que ver el sistema de protección integral. El sistema judicial juvenil no se puede mirar como un compartimento estanco sino que hay que articular con otras agencias del Estado, y ahí tiene que ver el sistema de protección para que los adolescentes que entran en conflicto con la ley cuando egresen puedan reinsertarse y realizar una vida plena como cualquier sujeto de derecho.

Uruguay, una vez que ratificó la Convención, trató de adecuar su legislación a ese marco, a los estándares de la Convención y en el año 2004 aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia. Este Código, es un código garantista. Se establecen unas normas para los adolescentes en conflicto con la ley penal. Sin embargo, desde ese momento hasta la actualidad se han manifestado bastantes cambios en lo que tiene que ver la aplicación de la justicia penal juvenil. Fue sufriendo diversas modificaciones impulsadas por leyes que endurecieron la situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal agravando su situación.

La Ley N° 18.777 incluyó la tentativa del delito de hurto como pena, penalizándolo y elevó de 60 a 90 días el plazo de las medidas cautelares.

Uruguay en el año 2015 compareció ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y allí fue observado por la violación del principio de no regresividad.

El proceso en materia penal juvenil sigue teniendo dificultades para poder tener un enfoque de derechos que contemple los estándares internacionales.

Si bien todas las leyes que se han aprobado en materia de justicia penal juvenil en los últimos años significan un agravamiento en el tránsito de los adolescentes por la justicia penal juvenil, la última propuesta legislativa contemplada en la Ley de Urgente Consideración endurece aún más esta situación, y en el caso que se apruebe merecerá la reprobación del Comité de los Derechos del Niño cuando Uruguay comparezca en el año 2021.

El contenido que se va a compartir en la siguiente presentación tiene que ver con la afectación del encierro en la subjetividad adolescente; contenido que ha sido trabajado a partir de una investigación que desarrollamos en conjunto entre la Facultad de Psicología y el Instituto de Formación en Educación Social, con el auspicio y aprobación de UNICEF.

Por un lado trabajamos las condiciones de vida de los adolescentes privados de libertad desde sus propias voces, las afectaciones subjetivas que esta privación produce en ellos. Queríamos tener sus relatos, sus voces, darle lugar a la participación de los jóvenes... que ellos dijeran cómo viven el encierro y tratar de acceder a las huellas personales y socioculturales que la institución inscribe en ellos.

La investigación tuvo dos enfoques: uno cuantitativo, que se hizo a través de una encuesta que se aplicó a 265 jóvenes (de un total de 346 jóvenes que había en ese momento en privación de libertad –marzo 2018-); y por otro lado, uno cualitativo. Se hicieron entrevistas en profundidad, que apuntaban a escuchar los relatos de los jóvenes.

Metodológicamente, en el inicio se aplicaron los cuestionarios. En base a ellos se identificaron tipos de situaciones en la privación de libertad y desde ahí se seleccionaron los adolescentes para hacer entrevistas en profundidad.

Sin embargo, quisiera compartir fundamentalmente lo que tiene que ver con estas entrevistas en profundidad, porque las afectaciones subjetivas, los cambios que hubo en la subjetividad adolescente, tiene que ver más con lo que ellos traían en sus palabras, sus maneras de ver y relatar el encierro.

El castigo atraviesa las condiciones de vida y ellas producen subjetividades en el cruce con el momento socio histórico que se vive. El momento socio-histórico está presente en el modo en el que atraviesan los adolescentes la privación de libertad. Partíamos del supuesto de que los centros de reclusión son productores de subjetividad, en la medida que contribuyen a la interiorización de reglas, formas de pensamiento, formas de simbolizar, es decir, actuar. La privación de libertad produce personas, produce a estos jóvenes.

Este proceso puede dividirse en tres momentos: uno que tiene que ver con “la caída”, otro con lo que definen como “el aguante” y otro “la salida” del encierro. Y me voy a referir sustancialmente a varones; al encierro de varones que además son pobres y jóvenes. Se cruza la edad con la clase social y con la masculinidad.

En el caso de las mujeres es otro el proceso. Había, en aquel entonces, 257 varones privados de libertad y 8 mujeres. Si bien entrevistamos a las mujeres, no profundizaré ahora en esa realidad, dado que tiene otras connotaciones totalmente distintas. El género está totalmente atravesando el encierro... se trata de mujeres que han sido abusadas sexualmente o abandonadas simbólicamente por la familia y son condenadas porque “no cumplen” el mandato patriarcal.

En el primer momento de “la caída” en privación de libertad ellos sienten una pérdida. Lo nombran: “caíste en cana, perdiste”; relacionado con el momento social que vivimos, de ganadores y perdedores. Y para muchos es una catástrofe, una situación límite. Pero no para todos... hay algunos que dentro de la familia ya tienen experiencia de otras generaciones de estar en la cárcel. Sin embargo, para la mayoría es algo que se instala en sus vidas y lo viven como una catástrofe.

Es una caída abrupta que los instala en un territorio de castigo. Trabajé a un autor (Fassin, 2018) que hace referencia a que no es sólo el castigo, no sólo la sanción penal, no es sólo que están en el centro de ingreso esperando las medidas judiciales. No es sólo la sentencia sino el propio encierro es castigo. En el centro de ingreso, en aquel momento pasaban de 22 a 23 horas por día dentro de la celda. En plena adolescencia, sujetos en desarrollo, con una potencia enorme para aportar, están encerrados en una celda de tres metros prácticamente todo el día.

Es un encierro dentro del encierro: rejas, alambre de púa, para salir de un lugar a otro los traían esposados. Es el castigo dentro del castigo. Esta caída para ellos es agobiante: miedo confusión, ambigüedades, presión social, no entienden qué les está pasando. Momentos de subjetivación... viven atados a fuerzas imposibles de controlar, no pueden hacer nada. Hay un castigo institucional desde la administración del encierro.

Estar 22 o 23 horas en una celda donde viven todo, almuerzan, cenar, van al baño... todo en una celda chiquitita. Y hay un castigo de desprecio social hacia ellos, y también un castigo que implica la indiferencia pública. Nadie más se acuerda de ellos. Por lo general, cuando caen, sale en la televisión.

Pero después, muy pocos son los que tienen idea del seguimiento de esas situaciones. Públicamente no se sabe y socialmente tampoco.

Plantean que físicamente sufren frío, calor, tormenta, sed, oscuridad, la estrechez del espacio, el día a día en una celda, la imposibilidad de dormir, la medicalización total (viven tomando pastillas para dormir... estar todo el día en una celda y no gastar energías implica que no pueden dormir). Gritan todo el tiempo, golpean las rejas y puertas llamando a los educadores y eso lo viven todos, de modulo a modulo.

Viven el suicidio de unos y el intento de otros. Chiquilines de 14 o 15 años salvan a otros del ahorcamiento. Se plantean “morir o sobrevivir”. Viven el daño, pero frente al daño hay dos alternativas. El hilo que los mantiene con vida es la familia... todos traen, desde sus voces, las visitas de la familia. La palabra de la familia es el anclaje, el lugar que les permite seguir viviendo.

Por eso, al libro que recogió esta investigación, le pusimos “Te pesa la cana”. Hay dos grupos que ellos reconocen en el encierro: aquellos a los que les pesa la cana; y aquellos que aguantan la cana. A los que les pesa la cana, son quienes se esconden debajo de la cama, lloran. Había un chico que nos contaba que lo que hacía era esconderse debajo de la cama porque estaba aterrado. Están los que se bajonean, sufren crisis de angustia y lloran, los que duermen todo el día, los que se cortan los brazos, las piernas.

Muchos de los que entrevistamos tenían cicatrices nuevas sobre las viejas.

Están los que intentan autoeliminarse y quienes lo llevan a cabo. Aquellos que aguantan la cana construyen una ficcionalidad subjetiva: construyen el aguante, la resistencia. Se plantean que tienen que evitar la debilidad, producirse como machos en la fortaleza, manejarse solos. Prácticamente los funcionarios los dejan solos. Uno de los adolescentes nos decía: “los funcionarios lo que vienen es a darte la comida, después allá adentro maneja; mátese ahí en la celda, tírense con agua caliente. Hay un abandono dentro del encierro... lo viven así.

Este grupo de los que aguantan la cana tienen que resolver las situaciones cotidianas con rudeza, dureza; ejercer la violencia y pelear.

Hay muchas situaciones entre ellos mismos en que la forma de resolución es la pelea. No precisan de adulto alguno: si tienen una situación problemática conflictiva no recurren a nadie, no confían en nadie y no confían para nada en los adultos... Entonces construyen lo que llaman el aguante.

El aguante es una característica distintiva de valor. Se enorgullecen de tener este aguante y esa característica distintiva. Es como que portan un bien que implica guerrear, "pararte de manos" si te "pifian algo". Impedir que te "coman" la ropa, "no bajar la guardia", "ladrar" para que los educadores te den "bolilla", soportar la pelea, el pinchazo, la tirada de agua caliente... había un centro en el que permanentemente se tiraban agua caliente, y había que aprender a "bancarse" sin hacer nada... a poder con todo.

Hay un sentido de omnipotencia muy grande. No necesitar a nadie y trascender la locura, aguantar que te vuele la cabeza. Me acuerdo que un entrevistado para trascender la locura, veía que la cabeza le iba a estallar y dijo: "tengo que pensar en hacer algo"; y empezó a hacer lagartijas. Recuperó el recuerdo de cómo hacerlas de cuando jugaba al fútbol de niño y fue preparándose para poder salir de ese estallido de la cabeza que sentía que iba a tener.

Distintas estrategias para no volverse locos y aguantar. Dicen que les vuela la cabeza y entonces, tratan de no pensar; pero a la vez piensan y tienen claro por qué están ahí adentro.

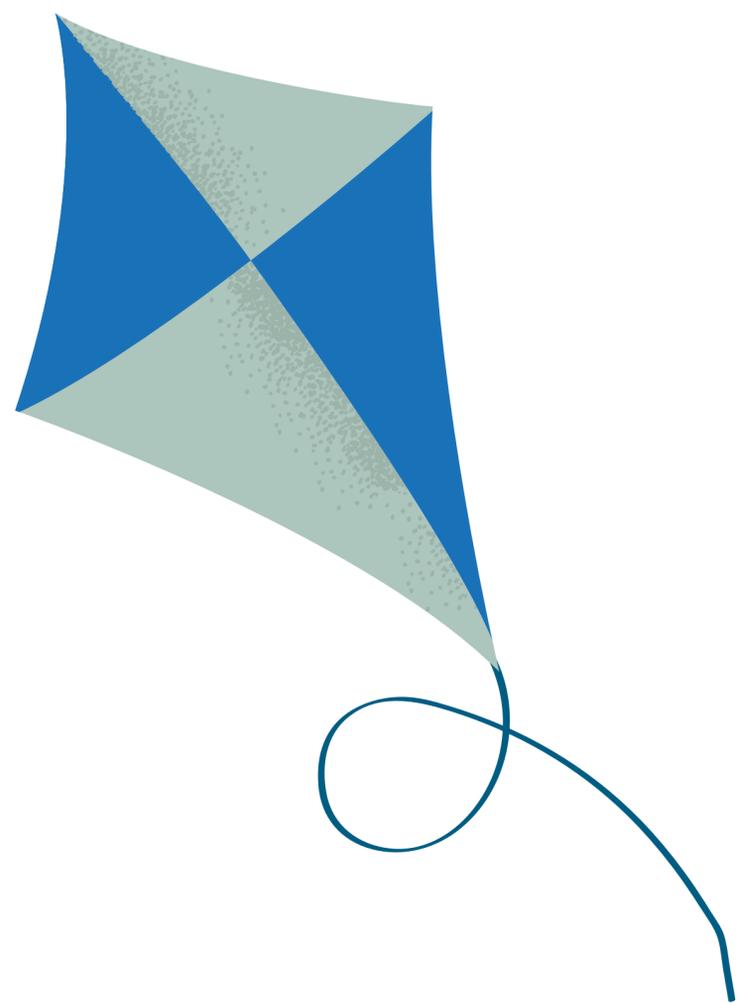
Lo que sucede es que hay dos instancias: por un lado los sentimientos que tienen; que tienen que ver con el miedo, el desamparo, la soledad y la desconfianza hacia todos. Pero estos sentimientos los tapan, ocultan; hay un enmascaramiento del sí mismo. Para poder aguantar ahí dentro es necesario esa ficcionalidad subjetiva que tiene que ver con el aguante, con las formas patriarcales de ser hombre y que los lleva a aparentar ser lo que no son. Construyen una fachada porque los sentimientos no se pueden mostrar, ni siquiera a la propia familia.

Planean la salida, desean la libertad. Desean un montón de cosas: oportunidades, verse de otra forma; aunque algunos dicen que van a seguir en la misma. Desde la investigación nos preguntamos si caerá, luego de salir, esta ficcionalidad subjetiva, si la afectividad será restituida, si reflexionarán y desarrollarán la afectividad o seguirán en este enmascaramiento de sí mismos cuando salgan del encierro adolescente.

CONFERENCIA 3

Participación, educación y acceso a la cultura

▶ CLIC AQUÍ PARA IR A LA CONFERENCIA



Hablar de participación implica hablar de un título bastante grande, en el que habitan muchas maneras y formas de mirar y hacer, por tanto en participación existe un desdoble permanente entre la especificidad de algunas cuestiones para poder considerar procesos participativos y la transversalidad de la temática.

La Convención sobre los Derechos del Niño, en su Artículo N° 12, establece que los Estados garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos asuntos que lo afecten, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez. De alguna manera este artículo, que tiene ya unos cuantos años al igual que la Convención, es el puntapié... el cimiento de la función del niño como participante activo en la promoción, protección y vigilancia de sus derechos. Hay un andamiaje construido en relación a esto. Un andamiaje que va acompañado por los espacios generados, por las representaciones en relación a la práctica de la participación y por los conocimientos que hemos podido sistematizar y aprender a partir de las experiencias.

Podemos, a partir de esto, caer en la cuenta de lo que hemos podido avanzar, con un recorrido país. El recorrido de la Convención es un recorrido internacional, pero hay algún recorrido más local. El reconocimiento de nuestro Código, el espacio del Consejo Consultivo Honorario como guía y rector de las políticas públicas de infancia... tenemos espacios de diálogo que se han abierto y tenemos muchísimas experiencias y prácticas en acciones específicas, en lugares concretos, respecto de la construcción de este derecho a la participación que debe estar garantizado y debe seguir siendo construido.

En el acumulado de distintos procesos que desde IPRU y con otros hemos llevado adelante, encontrábamos una síntesis o clave que proponemos para pensar en torno a procesos participativos con niños, niñas y adolescentes.

Como punto de partida es fundamental entender la participación como un recorrido en un proceso y no como acciones específicas. Instalar los procesos participativos implica transferirlos a otros espacios, por cuenta de los propios protagonistas, cayendo en la cuenta de que donde la acción específica de participación sucede, aparece la dimensión colectiva, aparece la intención, el vínculo. Hay un llamado a una voz colectiva de niños, niñas y adolescentes, que se propone en función de una concepción, como sujetos de derecho que tienen voz y parte en todas las cuestiones que les atañen, que son de su interés.

En la convención se define la participación en relación a temas que atañen a niñas, niños y adolescentes... esto supone que hay temas concretos en los que deberíamos darles voz e incluirlos en el diálogo. Pero, ¿cuál podría ser la temática que no atañe a un ciudadano/a? Si consideramos a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho todos los temas ameritan su participación. Entonces hay una intencionalidad política desde la cual pedimos la palabra y sumamos al diálogo a algunos de los adolescentes y niños para pronunciarse. Entonces aparece la participación en un sentido político y de incidencia, la construcción de la voz en tanto colectiva para pronunciarse en relación a lo que nos es común, a la construcción de lo público.

Nos parecía importante traer a este intercambio algunos recortes de una experiencia que transitamos hace un tiempo en IPRU. Se trató de una consulta a la que llamamos "VASVOS". Se intencionó generar un diálogo con niños y niñas sobre algunos ejes en relación a la política socio educativa de los clubes de niños y niñas. Si bien la consulta generaba diálogos en varios ejes, nos parece relevante en este espacio intercambiar o compartir algunas de las cuestiones que surgen respecto de la participación.

El objetivo de la consulta fue contribuir al diseño de la política socio educativa. Fue un espacio de consulta-diálogo que incluyó la mirada de los niños y niñas y también de los equipos técnicos que trabajan con esos niños y niñas en este dispositivo. Participaron unos 100 niños y niñas de Montevideo, Canelones y Paysandú.

La consulta versaba sobre 4 ejes: participación; familia; territorio/espacios públicos; y educación. Evidentemente en cada uno de los ejes surgen distintos intercambios con los niños y las niñas. En relación a lo metodológico, lo que hicimos fue generar un equipo diverso, de técnicos con distintas miradas y generar diversas dinámicas de trabajo que incorporaran la palabra, lo escrito, lo oral, la construcción desde la expresión, lo dramático o la actuación para recorrer estos cuatro ejes.

Lo primero que entendemos importante resaltar es la pertinencia de generar estas acciones metodológicas que habilitaran la participación de los niños y niñas con la mirada puesta en las políticas públicas de las cuales participan. Ahí hubo una confirmación de que hay mucho para decir e instalar a través del relato. Lo que los gurises cuentan, ven, opinan y evalúan de las propias políticas identifica distintas concepciones de la participación.

Se leían las distintas acciones en relación a las distintas concepciones: algunas eran más instrumentales; algunas más abiertas; algunas más reflexivas o problemáticas; y en función de cómo se configuraban estas concepciones se estructuraba la participación en los centros educativos; todas ciertamente válidas, pero con distintas características. De ahí, la importancia de retomar en estos espacios esas miradas y leerlas a la luz de una concepción no reduccionista de la participación de niños, niñas y adolescentes.

La participación apareció siempre, en la voz de los gurises, asociada a lo colectivo. No se refieren a la participación como trayectoria individual. Eso algo que surgió con mucha fuerza y parece destacable: la visualización de participar siempre era referida por los niños en términos de grupalidad, siempre asociada a lo disfrutable. Todas las actividades que podían identificar, que calificaban o asociaban con lo participativo tenían la característica de ser disfrutables, de estar con otro, de poder compartir.

Y otra cosa a destacar es que no surgen opiniones que refieran a la participación dentro de las decisiones que se toman en el centro educativo. Se visualizan algunas acciones específicas, pero la toma de decisiones en general no está puesta en ese diálogo. Así lo identifican los niños, en distintos relatos o técnicas que trabajamos con ellos. De alguna manera lo que se hacen son algunas ofertas de contenido, trabajos, talleres pero poco en relación a tomar decisiones dentro de los centros educativos.

Esta consulta deja algunos desafíos planteados. Es necesario trascender las concepciones reduccionistas, focalizadas, instrumentales y tuteladas para pensar los procesos de participación. De alguna manera la definición de los "por qué" y "para qué" de la participación aparece allí como un sentido a resignificar permanentemente... cuál es el sentido último de la participación, para desde ahí dar sentido a un relato de la construcción de lo democrático, de incorporar las voces de todos para construir una democracia plena y participativa. Y ahí entra en juego, también, una mirada que entiende a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, formando parte activamente de esa construcción democrática.

Esta concepción de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, da sentido a todo lo demás.

Hay dimensiones ciudadanas que tienen que ser puestas en juego y hay un montón de temas en los que niñas, niños y adolescentes tienen que entrar en el diálogo. De alguna manera el desafío para los adultos, es el de producir alguna información pertinente para poder elaborar trabajar, pedir y abrir la voz hacia los niños. Generar materiales que permitan trabajar temáticas que hasta ahora fueron adultas.

Eso implica formación, análisis de las informaciones y una resignificación de la voz adulta en algunas rondas de intercambios.

Pero si hay un desafío que tenemos hoy en Uruguay, es el de trascender las acciones específicas para hilar espacios permanentes de participación infantil; y de alguna manera generar transferencias en los recorridos, hacia otros espacios de las trayectorias vitales de niñas, niños y adolescentes.

Y un último aspecto que considero que es fundamental señalar: es imprescindible la asignación de recursos materiales y tiempos para generar estos procesos. Todo esto necesita de una inversión específica en tiempos, materiales y recursos para llevarse adelante.

No podemos pensar en algunos espacios permanentes de participación infantil sin un correlato concreto de tiempos y dinero que lo acompañe para desarrollarlo.

NUESTRO DERECHO A PARTICIPAR. ¿QUÉ HEMOS LOGRADO HASTA AHORA?

Abril Marino 9

La pregunta respecto de qué hemos logrado hasta ahora, la elegí como título porque la he escuchado un montón de veces pero no con un significado positivo. Muchos adultos empiezan con frases al estilo: “¿qué están haciendo?”, “¿por qué están haciendo esto?”, “no están cambiando nada”, y ese tipo de cosas. En definitiva, esas miradas terminan desmotivando.

Voy a contarles algunos de los obstáculos que hemos tenido como grupos para defender nuestros derechos, y voy a recalcar 2 que me parecen los más importantes y que están relacionados entre si.

Uno sería la edad en la que empezás a escuchar hablar y, en el mejor de los casos, a ejercer la participación. Uno es adolescente, más o menos entre los 12 y los 18 años... si te pones a pensar en realidad es bastante poco tiempo. Pasaste buena parte de tu vida sin conocer tus derechos; y eso es un primer punto a tener en cuenta: hay mucho desconocimiento de nuestros derechos, aun hoy, a treinta años de la Convención.

A la mayoría se nos enseña sobre los derechos en 3° año de liceo, en Ciclo Básico; pero muchos de los adolescentes no llegan a 3° de Ciclo Básico, sea porque abandonan o porque eligen otros medios de educación. Y aún a los que llegan a esa instancia, no siempre se les enseña.

Cuando estaba en 3° de Liceo me mandaron un trabajo junto con los compañeros de mi clase.

Había que hacer una cartulina y hablar sobre un derecho. ¿Y qué vimos? La mayoría no conocen sus derechos... y esto se ve reflejado en la práctica, porque si no conocemos los derechos, ¿cómo poder defenderlos?.

Entonces hay un primer aspecto que tiene que ver con el conocimiento: no se incentiva participación porque no se nos informa de nuestros derechos.

En el año 2018 hicimos una consulta desde el grupo Más Participación del Comité de los Derechos del Niño. Esta consulta alcanzó a más de 1000 adolescentes en todo el territorio y trataba sobre distintos temas. La participación fue uno de los más llamativos: más de la mitad de los adolescentes no conocen sus derechos.

Cuando empecé vincularme a los espacios del Comité de Derechos del Niño, cuando empecé a participar, había escuchado en algún momento: “tenés derecho a educarte, a vivienda, a hospital...”, había escuchado pero no tenía idea de qué eran mis derechos.

Una de mis primeras veces en el grupo Más Participación tuvimos una actividad en parejas en la que había que abordar algunos temas que salían por sorteo y nos tocó derechos: ninguno de los dos supimos explicar claramente qué eran nuestros derechos porque nunca se nos había informado. Es probable que muchos adolescentes hayan escuchado lo mismo que yo sabía: “tenés derecho a educarte, a tener un techo..”, pero no saben claramente qué es, por ejemplo la Convención. Esto es uno de los mayores obstáculos que tenemos para participar.

9

Abril Marino tiene 16 años y es una joven activista que integra el grupo Más Participación del Comité de los Derechos del Niño del Uruguay. También milita en otros espacios de incidencia local, como en Luna Nueva, su organización de base en Ciudad de la Costa, y a nivel regional en la Red de Niños, Niñas y Adolescentes latinoamericanos y caribeños REDNNyAs y la Red Surca de Niñ@Sur, MERCOSUR, donde ha expuesto y participado en foros y congresos internacionales.

Hoy en día se han conquistado espacios. Estoy segura que hace años a ninguno de los adolescentes ni adultos se les hubiera pasado por la cabeza estar hablando de participación, o que yo estuviera exponiendo acá sobre qué es participación y qué son los derechos.

Se han conquistado un montón de espacios. Pero no hemos llegado a un punto en el cual podamos relajarnos. Sigue siendo una lucha día a día el participar, que se nos escuche. Vivimos en un mundo diseñado para que el adulto sea protagonista. Existen cientos de espacios, aún hoy en el 2020, en los que se habla de derechos y de infancias, y se habla con adultos y entre adultos, sin tomar en cuenta a los adolescentes. Hemos ido conquistando espacios pero falta muchísimo por hacer. No quiero que sea una utopía participar; la participación no debería ser un privilegio; no puede ser algo que solamente ocurra si te lo enseñan en institutos educativos, o si tenés la suerte de vincularte a un espacio como grupos de participación.

Los Centros Juveniles también juegan un papel importante. En grupos de participación recibimos gran apoyo, aprendemos a participar, a informarnos, y a mantener estas actividades donde nosotros decidimos qué hacer.

Tuvimos otra consulta, de adolescentes en cuarentena. En esta consulta también hubo cerca de 1000 participantes; pudimos ver la opinión y cómo estaba pasando la infancia y adolescencia este tiempo de cuarentena.

Ahí surgieron algunas preocupaciones como la tristeza que estaban sufriendo muchos. No es lo mismo pasar 4 horas en el Liceo o UTU, con tus amigos, que estar todo el día encerrados en casa, que no sabemos cuáles son las condiciones de cada adolescente. Y parece difícil de entender que no se nos haya consultado más sobre qué se podía hacer para que pasáramos mejor este tiempo.

Algo que ha colaborado con esta experiencia de participación son los espacios que se van generando. Hubo varios encuentros. Por ejemplo, uno que se hizo en Montevideo y participaron adolescentes de distintas partes del país como de distintos países (Argentina, Chile). El encuentro subregional “tejiendo redes” que se realizó en Brasil, Rio de Janeiro; en el que nos dimos cuenta de que si bien somos de países y realidades diferentes, tenemos muchos temas similares.

El año pasado, por los 15 años de la sanción del Código de la Niñez y la Adolescencia tuvimos la posibilidad de hablar con parlamentarios; y también pudimos expresarnos en relación al Código... que tiene que ser una herramienta pensada para que los adolescentes lo entendamos y lo leamos. Hicimos que se generara un tríptico pero para niñez y adolescencia, el público al que debería haber sido dirigido el documento.

También tuvimos actividades en el marco de la elaboración del documento “La infancia como prioridad”. Ahí tuvimos charlas con diputados y con los candidatos a Presidente en una actividad en el Parlamento, donde pudimos hacer preguntas sobre qué planteaban. Hablamos sobre trabajo, educación y fue muy importante, porque son espacios que fuimos ganando. No deberíamos tener que estar luchando para ser escuchados en estos espacios donde deberíamos estar participando... porque si bien somos adolescentes, tenemos una opinión y debe ser tenida en cuenta. No es cuestión de que si estamos capacitados o no; porque lo estamos.

Quiero agradecer el espacio y que hayan incluido la voz adolescente para hablar de participación y derechos.

AUDEC es la Asociación Uruguaya de la Educación Católica. Reúne a 157 colegios en todo el país y 170 proyectos de educación no formal. A veces se nos asocia a los colegios, y muchas veces la idea que se tiene sobre la educación católica está vinculada a colegios privados, y especialmente a algunos colegios privados vinculados a la costa que no representan la mayor parte de la experiencia de educación que la educación católica tiene en Uruguay.

A nivel de educación no formal hemos tenido un proceso muy fuerte de trabajo con el Estado a través de los convenios. Hoy el 40% de los clubes de niños, el 13% de los Caif y el 26 % de los centros juveniles son llevados adelante por asociaciones que pertenecen a la Iglesia Católica.

Muchas de esas experiencias son previas al surgimiento de los convenios. Tradiciones educativas como los Salesianos con los oratorios, o los Jesuitas, u otras congregaciones son anteriores a que el Estado estuviera en esos territorios trabajando. Hay tradiciones como la Obra Padre Cacho en Casavalle, el Movimiento Tacurú o La Huella en Las Piedras, que son anteriores a esto pero hacen al trabajo de la Iglesia en la frontera.

Muchas veces, la imagen que la opinión pública tiene de lo privado y de la Iglesia Católica está asociada a otros temas. Cuando hablamos de educación católica privada la asociamos a un tipo de educación, y cuando hablamos de Iglesia Católica la asociamos a la moral. Durante más de 25 años he trabajado en la Obra Padre Cacho y trabajar en esa frontera, así lo describía el padre Cacho al ingresar al barrio, tiene que ver con las fronteras existenciales, vivenciales. Con personas que viven en fronteras donde sus derechos no son garantizados, están vulnerados... donde hay muchas veces un desconocimiento de la dignidad que nos constituye como personas.

Particularmente hablando de participación, derecho a educación y acceso a la cultura, hay tópicos que me gustaría compartir, más que nada en esto de estar intercambiando entre educadores algunas reflexiones.

Por un lado creo que hay un desafío que tiene que ver con cómo conjugamos los mundos de la llamada educación no formal con los mundos de la educación formal. Uno de los desafíos tiene que ver con los puentes que podemos construir entre los diferentes ámbitos. Ya por el solo hecho de llamarse “no formal”, puede generar la sensación de que es “informal”, y muchas veces son espacios donde se construye identidad, ciudadanía, capacidades y se desarrollan derechos. Y muchas veces a estos proyectos se los ubica en un lugar donde quedan minimizados. Y esto implica también el debate respecto de cómo la educación formal genera espacios de ejercicio de derechos, y cómo el sistema y la forma en que estamos concibiendo la educación en este siglo XXI resulta adecuada para generar ciudadanos para un siglo XXI donde podamos vivir con plenitud estas perspectivas que estamos compartiendo. Como educación católica venimos hace varios años tratando de provocar un debate con respecto a reinventar esta escuela.

Una escuela que fue creada y que tiene una fuerte presencia en la fundación de nuestro Estado como nación y nuestro Estado como parte de identidad nacional, y que hoy está invitada a recrear determinadas cosas.

¿Qué lugar tienen los niños, los adolescentes en los centros educativos? No solamente el debate en temas de convivencia donde muchas veces quedan reducidos los espacios de participación; sino el debate respecto de qué participación real tienen en los procesos de aprendizaje, como están pensados para darles lugar a los adolescentes, niños, jóvenes en sus diseños y trayectos educativos.

Ahí tenemos muchas experiencias que nos invitan a soñar otras formas de ser escuelas. Algunos centros educativos vienen recorriendo caminos interesantes que tienen que ver con la educación inicial, donde se comprende al niño como un sujeto potente, activo de sus aprendizajes, donde es partícipe, es constructor de sus procesos y espacios de aprendizaje. Modelos como los de la pedagogía de Reggio Emilia.

Donde propone que el niño junto con otros niños, y junto con el espacio y la comunidad van diseñando esas experiencias educativas que van dando respuestas a los procesos de desarrollo. Una concepción del niño en un proceso de desarrollo en su autonomía, que le va dando protagonismo y no pasividad frente a un adulto que más que pararse en el centro, como en el modelo de Comenius, va ofreciendo el acompañamiento, va escuchando atentamente.

Esta palabra de la escucha y el derecho en los procesos educativos es fundamental. No podemos hablar del acceso y derecho a la educación sin el derecho a ser escuchados. Pero la escucha tienen que ver con el reconocer las 100 lenguas, como diría Loris Malaguzzi. Todos los lenguajes de los niños y adolescentes... y creo que a veces hemos reducido nuestras formas de lenguaje y no hemos facilitado que otras formas de expresión y escucha activa se desarrollen en nuestros centros.

Uno de los grandes desafíos, entonces, tiene que ver generar propuestas educativas donde cada niño y cada adolescente sea visto no sólo como sujeto de derecho sino como protagonista. Pasar de un paradigma tutelar a un paradigma de la protección integral, pasar a un paradigma del protagonismo infantil... un protagonismo donde el niño es escuchado, no momentáneamente, no en un espacio que se genera para escuchar qué opinas, sino que a partir de la decisión inicial del niño se puedan construir alternativas. Se trata, en definitiva, de superar este modelo de la "escalera de la participación". Sin dudas, este es un modelo teórico que nos ha ayudado a desmantelar algunas formas de participación que terminan siendo decorativas o manipuladoras. A veces uno ha tenido que ver experiencias donde el niño ha sido adoctrinado para decir determinadas cosas delante de determinadas personas y eso no es participación; o que son solamente consultados los niños o informados sobre determinadas decisiones: se generan espacios de consulta que no son menores, pero en realidad no se está partiendo no se lo está reconociendo como sujeto activo, protagonista, potente... no se lo está escuchando en esa búsqueda y no se produce un dialogo. Siempre el adulto termina siendo el que decide el lugar que tiene el niño y el adolescente.

Gran desafío para la educación formal y no formal, entonces, el de transformar esa mirada que tenemos alrededor de los niños. Y desde la sociedad civil podemos ser un puente importante, junto con el Estado para generar los andamiajes para que eso suceda. Tenemos un deber importante como sociedad civil en aportar para que ello suceda. Hemos perdido la posibilidad de innovar, nos hemos quedado gestionando los programas del Estado tratando de mejorarlos pero hemos perdido la oportunidad de desafiar creativamente construyendo nuevas prácticas.

El territorio en el que estamos, donde podemos experimentar, provocar cosas nuevas, termina siendo un territorio más propicio que el propio Estado. Pero es necesario que comencemos a ensayar y a tejer los diálogos necesarios para que estos ensayos sean acompañados y reconocidos...

Hay adolescentes que dicen: "tengo derechos que no sabía que los tenía". ¿Quién tiene que hacer ese trabajo? ¿Quiénes tenemos la responsabilidad de hacer público eso? Forma parte del modelo educativo; de un modelo educativo que se centra en una base de derechos. De un modelo que transita y transmite los derechos desde el momento en que cualquiera de sus niños ingresa al sistema educativo.

Después hay otros ejes que me parecen desafiantes en este proceso, y que tienen que ver con el acceso a la educación y el derecho a la participación de niñas y niños que presentan algún tipo de discapacidad o algún tipo de dificultades específicas. Si los niños y adolescentes en situaciones donde no se observan obstáculos físicos o cognitivos tienen dificultades para participar; imaginemos el debe importante que podemos llegar a tener en la participación de los niños y niñas que presentan algún tipo de dificultad o discapacidad.

Creo que ahí hay un compromiso mucho más fuerte por un Estado que garantice el derecho de todos los niños y niñas, no solamente de acceder al sistema educativo, sino de acceder a la educación y a la cultura. Creo que hemos dado pasos en ese sentido, pero que aún hay un gran desafío en esto. Y por otro lado tenemos que preguntarnos cómo generamos inclusión social en una sociedad en la que los resultados educativos están atravesados por esta infantilización de la pobreza; por esta distribución de la pobreza centrada en los más chicos. Como país hemos dado pasos importantes, pero tenemos el desafío de trabajar y dedicar más cantidad de recursos y esfuerzos en la superación de las condiciones de exclusión que expulsan del sistema educativos a niñas, niños y adolescentes.

Para resumir: tenemos que seguir profundizando en cuáles son los modelos educativos, cómo nuestros centros educativos en sus proyectos formales y no formales piensan y reconocen al niño y al adolescente no como un alumno (etimológicamente un alumno es el que no tiene luz) o un infante (el que no tiene voz), cómo transformamos eso de nuestras prácticas y cómo transformamos nuestros modelos pedagógicos para que el niño y el adolescente sea un protagonista potente de su aprendizaje. Y por otro lado tenemos el desafío de la inclusión, tanto a nivel de las realidades socio económicas, como en lo que respecta a la discapacidad o las dificultades en los aprendizajes.

Y por otro lado, me parece de vital importancia la reconstrucción del vínculo entre Estado y sociedad civil donde la sociedad civil, para generar un espacio de articulación. Que la sociedad civil tenga una voz, como puente, como mediación, como altavoz de aquellos que tienen más dificultades para una voz organizada y potente en la sociedad.

.

Una primera cuestión que me parece interesante poner como marco general es un concepto de educación. Pensaba que podíamos tomar el que está vigente en la Ley General de Educación, Ley N° 18.437, en su Artículo N° 1, que establece la educación como un derecho humano fundamental y un bien público y social de interés general. Y expresa que el Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes a lo largo de toda la vida facilitando la continuidad educativa.

Me parece que ese concepto y esa definición del lugar del Estado son claves para ubicarnos en el debate, siendo que ese Artículo el de la Ley N° 18.437 no cae dentro de los que están debatiéndose por la actual propuesta de Ley de Urgente Consideración, por lo cual va a seguir siendo parte de nuestro marco normativo.

Una de las primeras cuestiones que me interesaba ubicar es la referencia respecto del rol del Estado. Me parece que hay una en sintonía que tiende a ubicar una responsabilidad del Estado, en lo que hace a efectivamente promover y garantizar que exista una educación, que efectivamente se constituya como derecho humano fundamental y como bien público y social, y que llegue a todas y todos a lo largo de toda la vida. En ese sentido hay un concepto que está directamente vinculado a esta idea del Estado como instancia central para garantizar este derecho, que es el concepto de educación pública.

En la tradición pedagógica de organización del sistema educativo uruguayo, ciertamente la educación pública ha ocupado un lugar central, coexistiendo con formas de educación privadas que son absolutamente legítimas y están absolutamente reconocidas en su legitimidad. Pero en esta idea del Estado como garante, el lugar de la educación pública es central.

Pero en este debate hay una segunda posición respecto al lugar del Estado. No es un debate local sino a nivel global; y tiene que ver con el Estado pensado como un prestador de servicios. Un Estado que presta servicios en igualdad de condiciones con actores privados. En ese modelo, lo que hace el Estado, es regular el conjunto... supervisar el conjunto del sistema, pero definiendo a la educación pública como un componente más del sistema.

Ciertamente, la Ley de Urgente Consideración que está siendo discutida en el Parlamento toma inequívocamente posición por la segunda perspectiva que acabo de mencionar. Y esto, para mí, es un problema en cuanto a la posibilidad de reivindicación del derecho a la educación. Porque el Estado tiende a correrse del lugar de garante y tiende a ubicarse en el lugar de prestador y supervisor del conjunto del sistema.

El Artículo N° 13 del proyecto de Ley de Urgente Consideración dice que la educación formal es aquella que está organizada en diferentes modelos o modalidades, constituyendo de manera unificada el sistema educativo que promueve el Estado con el objetivo de garantizar el desarrollo de competencias para la vida.

Y acá esta la novedad: el objetivo de la educación formal quedaría reducido a esta idea de garantizar el desarrollo de competencias para la vida. Luego establece la propuesta de que la culminación

de los diferentes niveles daría derecho a certificaciones títulos o diplomas cuya validez será reconocida, y otros elementos que se desprenden de ello.

Tenemos un problema sustantivo: además de que el Estado pareciera correrse del lugar de garante para ubicarse en el lugar de prestador, se tiende a reducir la educación al desarrollo de competencias para la vida. Esto amerita un debate mucho mayor, porque se está procesando una reforma profunda en un ámbito de posibilidades acotadas de discusión. Por eso quiero mencionar algunos puntos de la propuesta de Ley en discusión que, me parece, colocan obstáculos para que podamos profundizar en la efectiva concreción de una educación para todos y todas.

La educación pública ocuparía un lugar central en esto, pero la Ley de Urgente Consideración elimina el sistema nacional de educación pública. Esto es un problema de fondo. Disminuye la participación de actores educativos y sociales en diversas instancias. Se quita a los Consejeros Docentes de los Consejos Desconcentrados. El Congreso Nacional de Educación queda formulado como una instancia que “podrá ser convocada...” (por lo cual, podemos inferir, también podrá no ser convocada).

Pero me interesa detenerme en dos ámbitos que tienen que ver con los estudiantes: el Artículo N° 167 de la Ley limita la obligación de que al menos 1/3 de los miembros de los Consejos de Participación en los centros educativos sean estudiantes, con lo cual se recorta un espacio que estaba pensado para que tuviera una fuerte participación estudiantil, mas allá de las dificultades de implementación que han tenido.

Por otro lado, estaba previsto en el Artículo N° 66 de la Ley N° 18.437 la posibilidad de que los estudiantes se pudieran integrar a los Consejos de Educación con voz y sin voto, lo cual sería una magnífica forma de sentir la voz de los estudiantes en los propios consejos de educación. Esto nunca se implementó, por lo cual habría que discutir porque las autoridades anteriores estando vigente nunca lo implementaron.

Pero más allá de esta falencia, con el cambio que se está plantando directamente no va a ser posible implementarlo, porque se está eliminando. Los estudiantes no van a poder participar en los consejos de educación media o de educación técnica profesional porque se elimina esta posibilidad.

Hay un par de cuestiones más en las que no me voy a detener demasiado: se otorgan prerrogativas extraordinarias a los directores de los centros educativos, lo cual va a generar un sin número de dificultades. Y a su vez se pasa a vincular la remuneración de los docentes al desempeño de los centros, o sea que el salario estaría atado al logro de metas de políticas educativas. Esto cual supone una reducción de los fines de la educación: las metas de políticas educativas podrán ser mensurables en estos términos.

Uno puede pensar que los logros de aprendizaje puedan tener que ver con la retención de estudiantes; pero difícilmente pueda ser el desarrollo de la formación democrática y la capacidad de los estudiantes de participar de las discusiones sobre la educación un aspecto mensurable en este sentido.

Quería cerrar esta participación para mostrar un eje del debate complejo que se está dando actualmente en torno al concepto de laicidad, que forma parte del ambiente discursivo que propicia la Ley de Urgente Consideración.

A partir de los barbijos de la FENAPES ha salido una resolución del Consejo de Educación Secundaria, apoyada en una resolución del CODICEN, que prohíbe la utilización de estos barbijos. Pero esto se sustenta en una cuestión que se dio el año pasado cuando los gremios estudiantiles colocaron pancartas en contra de la propuesta de Reforma Constitucional “Vivir sin miedo”, manifestación que fue denunciada por el diputado Pablo Abdala y que ameritó una resolución judicial que obligaba a quitarlas en nombre de la laicidad.

La prohibición de formas de expresión de los estudiantes no parece ser un buen camino para promover la participación ni para promover el derecho de la educación. Tampoco pretender aislar a los estudiantes de estos debates tan significativos. Pareciera ser que se puede discutir sobre los cambios, pero fuera de los centros educativos.

Me parece que se configuran, de este modo, restricciones a la participación que se articulan con el espíritu más general de la Ley de Urgente Consideración; y que auguran un panorama complejo para el desarrollo de las formas de aprendizaje estudiantil y docente en relación a los problemas de la educación.

Termino con una idea, he insistido en instancias públicas y debates en los últimos meses sobre el hecho de que estamos asistiendo a un esfuerzo y una mentalidad privatizadora en la educación.

Quiero hacer una distinción sustantiva: una cuestión tienen que ver con poner el debate en términos de los procesos de privatización y mercantilización, cosa que no tiene nada que ver con la existencia de la educación privada. En el caso de esta Ley, lo que se observa, tiene que ver con la introducción, dentro de la educación pública, de formas de gestión escolar propias de la empresa privada. Hago esta aclaración, porque cuando se habla de privatización puede correrse el riesgo de plantear una generalización que hace difícil el intercambio... todo queda atado a una etiqueta.

Me parece importante subrayar esto y me parece importante hacer una distinción entre procesos de privatización y mercantilización; y la posibilidad de participación de la sociedad civil en articulación con el Estado para pensar y enfrentar los problemas de la educación uruguaya. No podemos desconocer las experiencias que la sociedad civil organizada, no con ánimo mercantilizador, sino con ánimo pedagógico y de justicia, viene desarrollando desde hace tiempo.

Voy a poner un ejemplo: el Programa de Maestros Comunitarios. Se trata de un programa sumamente exitoso. El germen inicial de este programa, surge de una organización de la sociedad civil ("El Abrojo"). Por eso quiero separar las aguas; porque me parece que todos tenemos un desafío en la defensa de la educación pública, entendiendo lo público en el sentido más amplio posible.

Y que en este sentido de "lo público", hay que tener presente que el derecho a la educación se sostiene, a mi juicio, en dos grandes pilares: la justicia y la igualdad. Justicia, en tanto cada quien pueda recibir aquello que le corresponde como derecho por el simple hecho de ser parte de una misma comunidad; e igualdad, en tanto posibilidad de reconocer que todos gozamos de las mismas potencialidades para acceder a esa herencia, siendo la tarea de la educación ayudarnos a desplegar esas posibilidades.

Creo que en estos dos elementos descansa la caracterización de la educación como un bien no mercantilizable. A través de los procedimientos de mercantilización uno no logra justicia e igualdad, ni tampoco garantizar derechos. Pasemos a ver la experiencia chilena para ver cómo funciona esto empíricamente.

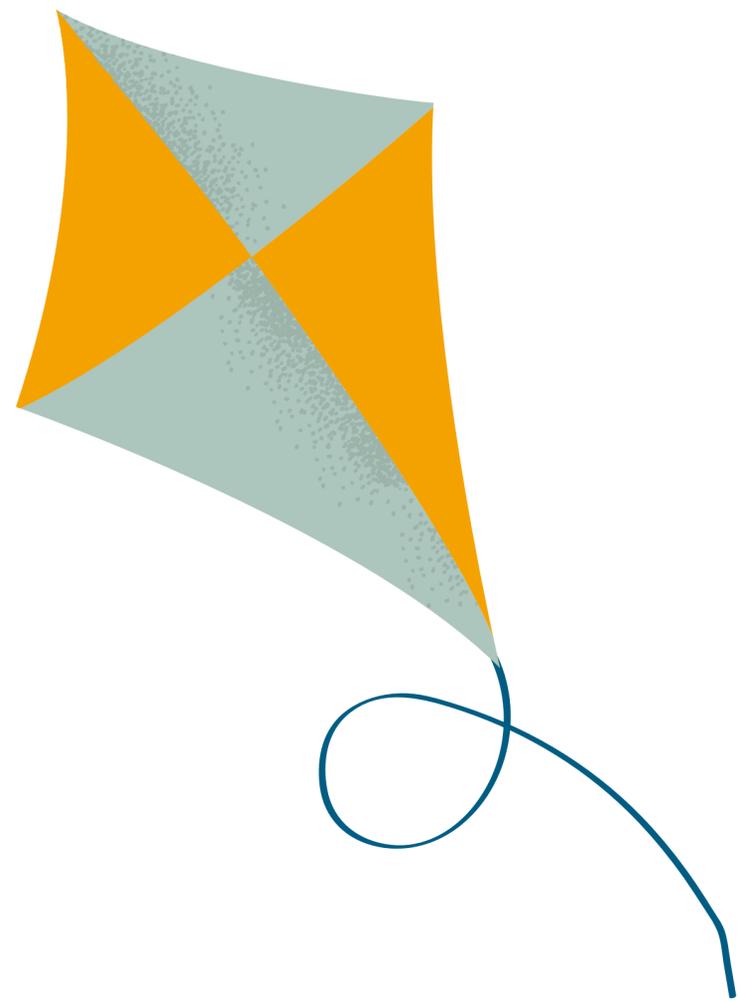
Educación es sostener una oferta contra viento y marea, inclusive allí donde parece que no hay demanda.

Se vienen tiempos complejos de profundización de desigualdades, y creo que deberían venir tiempos donde se puedan articular las acciones para defender genuinamente un proyecto que coloque el derecho a la educación en el centro de todos los esfuerzos.

CONFERENCIA 4

Sistemas de Protección Integral e inversión en infancias y adolescencias

▶ CLIC AQUÍ PARA IR A LA CONFERENCIA



El diseño de la institucionalidad que el país necesita para la infancia y la adolescencia es un tema que preocupa u ocupa a la sociedad civil desde hace varias décadas. Las instituciones con las que cuentan los países, pueden ser consideradas como las herramientas que permiten llevar adelante las políticas públicas. En este sentido, como país tenemos un nudo desde hace mucho tiempo: tenemos la convicción que la institucionalidad que el país dispone para niñas, niños y adolescentes es parte del problema y no de la solución.

La reflexión nuestra ha venido desde esa línea. Es una reflexión colectiva que tiene, al menos 20 años de construcción a partir de las prácticas que vamos llevando adelante desde las organizaciones.

La Convención, hace más de 30 años, y el cambio de paradigma que ella supone, en términos de pasar de la vieja concepción de la situación irregular al paradigma de la protección integral, implica pensar a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho.

El paradigma de la protección integral trae este doble lente de la promoción y protección. Pasamos de aquella idea de la carencia y la necesidad, a la idea de los derechos e incluye esa doble perspectiva de promover el desarrollo humano y proteger frente a derechos vulnerados. Este doble lente debe atravesar las políticas públicas orientadas a niñas, niños y adolescentes.

Uruguay ratifica la convención en 1990. Esa década encuentra a toda la región en un momento de adecuación de su normativa interna. Los viejos códigos de menores deben modificarse en vistas a lo que trae el nuevo paradigma de la Convención. En Uruguay, nos llevó 14 años hacer ese proceso de adecuación de la legislación, lo que en su momento considerábamos y seguimos considerando condición necesaria pero no suficiente.

Durante todo ese proceso, desde los movimientos sociales se insistió mucho en que el cambio legislativo debía ser acompañado por el cambio institucional y por el cambio de las prácticas culturales.

En la década del 90 vivimos esa adecuación a nivel legislativo, y ahora estamos, tanto en Uruguay como en todo el continente, en ese proceso de readecuación de la institucionalidad. En todos los países de la región se está atravesando ese proceso crujiente de parir una nueva institucionalidad que se adecue al nuevo (o no tan nuevo), paradigma.

Cuando hablamos de sistema de protección integral, que incluye necesariamente esos dos componentes de promoción y protección integral, me gusta utilizar una cita de Alejandro Morlachetti, un especialista que ha trabajado estos temas, y que es ilustrativa para comprender esta idea de protección integral. Según él, "el concepto de protección integral implica el conjunto de acciones políticas, planes y programas que se pueden ejecutar desde el Estado o de manera combinada entre organizaciones del Estado y de la sociedad para garantizar que todos los niños gocen de manera efectiva y sin discriminación de sus derechos humanos; al tiempo que se atiende en forma focalizada las situaciones especiales en las que se encuentran los niños y adolescentes individualmente considerados o determinado sector de la

infancia. El criterio de integralidad es esencial en el sentido que exige garantizar el derecho a todos los niños y no solo a los que se consideran en situación de riesgo social o peligro”.

Hago este énfasis porque muchas veces, en este debate de avanzar hacia un sistema de protección integral, necesitamos mirar los aspectos vinculados al diseño institucional. Y la discusión reciente en el Uruguay en materia de institucionalidad para la infancia ha encontrado un foco de tensión que es importante atender.

La noción de sistema de protección a la infancia implica colocar al niño como sujeto de derecho; y esto nos trae la posibilidad de pasar de una política sectorial a una política del ciclo de vida, reciente en nuestro país y en la arquitectura del Estado. Esta idea de sistema de protección para la infancia, donde el sujeto es el niño o el adolescente, nos trae la posibilidad de mirar la integralidad como algo distinto a la suma de las partes. Nos implica mirar la transversalidad, en tanto que actualmente tenemos políticas para los “niños-alumnos”, en el sistema educativo, políticas para los “niños-pacientes” en el sistema de salud...

Buena parte de estos últimos años hemos estado reivindicando mayores niveles de coordinación, de articulación... y efectivamente en los últimos 10 o 15 años contamos con un conjunto de ámbitos de coordinación, de sumatorias de partes que son mejoras respecto de lo que teníamos antes. Pero claramente esto no nos resulta suficiente.

En el año 2004, con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, se conformó el Consejo Consultivo Honorario de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como ámbito de articulación de los distintos actores del Estado y de la sociedad civil, vinculados a la temática. Ese consejo se instala en el año 2007 y hasta febrero de este año funcionó con altibajos. Esta vendría a ser la experiencia más próxima que tenemos en el país a la noción de sistema.

Es un organismo de carácter consultivo y no tiene potestades ejecutivas, entre otras debilidades que tiene. Pero es un ámbito importante y su existencia marca un mojón en este camino de la integralidad en el diseño de las políticas.

Otro proceso muy importante fue la construcción de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia 2010-2030 (ENIA). Esta estrategia fue impulsada por el gobierno nacional, y promovió una especie de gran acuerdo nacional con amplia participación para pensar de manera estratégica las políticas de infancia y adolescencia superando las administraciones de turno. Fue un proceso interesante porque contó con la participación de las distintas agencias del Estado, de la sociedad civil, de la academia y de los partidos políticos.

Otro mojón en clave sistema o en clave coordinación y articulación fue la instalación del Consejo Nacional de Políticas Sociales en el año 2007; aunque en ese caso se trataba solo del gobierno. Estuvo también el Comité Estratégico de Infancia, ámbito de carácter institucional pero integrado exclusivamente por representante del gobierno de ese periodo 2005/2010 en la órbita del Mides. También la creación de subsistemas y organismos creados por ley como espacios interinstitucionales.

La creación del CONAPEES, el SIPIAV, El CETI, el Sistema Nacional Integrado de Salud y el Sistema Nacional de Cuidados. En este sentido, este recorrido nos permite visualizar que no partimos de cero... hay una construcción país y hay distintas experiencias desde donde podemos tomar aprendizajes.

Me voy a centrar entonces en algunas de las propuestas desde la sociedad civil organizada.

Crear un sistema nacional de promoción y protección para niñas, niños y adolescentes como ámbito competente para la articulación, coordinación y diseño de las políticas públicas orientada a niños y adolescentes. Creemos que ese ámbito tiene que estar integrado por la más alta jerarquía política del país.

Tiene que tener la integración de las principales sectoriales: vivienda, trabajo, seguridad social, educación, desarrollo social, economía y finanzas; y es preciso diseñar una estructura operativa política de liderazgo para el mismo.

Entendemos, por ello, que se requiere constituir una Secretaría Nacional que pueda articular ese sistema, dotar a ese ámbito rector del presupuesto necesario, y garantizar una representación significativa de las organizaciones de la sociedad civil como parte del mismo.

También es fundamental garantizar la integración del segundo y tercer nivel del gobierno como actores claves en el diseño y ejecución de las políticas de infancia y adolescencia. Y garantizar, desde luego, la participación directa de los niños/as y adolescentes.

Tenemos, como temas pendientes, el fortalecimiento del Consejo Nacional Consultivo Honorario. Cabe mencionar que el Estado uruguayo ha recibido dos Observaciones del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas en relación a este punto.

Es fundamental instalar consejo departamentales, liderados por el gobierno departamental y con representación de las autoridades de las sectoriales, la sociedad civil, el poder judicial, la fiscalía, y niñas, niños y adolescentes. Tenemos un desafío grande, en este sentido, en lo que respecta a las competencias específicas de los gobiernos departamentales y municipales en su quehacer en relación a las políticas de infancia y adolescencia.

Otro de los principales nudos tiene que ver con la necesidad de promover un cambio cultural en relación al lugar que le damos a los niñas, niños y adolescentes en la sociedad, la política y la vida pública de nuestro país.

Hay varios interrogantes que quedan aún pendientes para profundizar en estos debates: ¿Contamos con las instituciones que nuestros niños necesitan?, ¿las políticas, planes y programas que hoy tenemos, cuentan con la suficiente legitimidad y respaldo?, ¿cómo generamos un gran acuerdo social para sostener a mediano y largo plazo las políticas de infancia?

Es indispensable establecer un gran acuerdo nacional. Este debate en relación a la instalación de un sistema de promoción y protección a la infancia y adolescencia requeriría, quizás, de una nueva ENIA, o un gran debate nacional que tiene que contar con la participación de la sociedad civil, de los niñas, niños y adolescentes, de las agencias del Estado, de los partidos políticos, de la academia, de la ciudadanía en general.

Estamos en un momento oportuno. Siempre que se abre una nueva administración de gobierno, se presenta una oportunidad para seguir avanzando y desde nuestro lado, como sociedad civil se nos presenta el desafío de no empezar de cero... que el hecho de cambiar los interlocutores no implique un retroceso en los diálogos obtenidos. Por eso la relevancia del Consejo Consultivo Honorario, y por eso insistimos en la necesidad de crear por ley un sistema nacional de promoción y protección a la infancia que preserve un avance permanente.

PRESUPUESTOS PÚBLICOS, GASTO PÚBLICO EN INFANCIAS Y ADOLESCENCIAS EN URUGUAY. DESAFÍOS PENDIENTES.

Nadie elige dónde nacer, y esto exige a los Estados generar todas las acciones necesarias para garantizar a todos el desarrollo máximo de nuestras potencialidades como personas.

La región y la sociedad civil de la región Centroamericana, junto con diferentes Agencias de Cooperación Internacional instalan por el año 2007 y 2008 esta temática de la inversión en niñez como la única posibilidad que tienen los niños y adolescencia de experimentar la vigencia plena de sus derechos que la Convención planteaba. Tengamos en cuenta que en esa zona de América Latina y el Caribe hay una ausencia del Estado en términos de inversión y de presupuestos, y en muchos casos la cooperación internacional es la que sustituye parte de esa inversión.

Si bien está presente en la Convención, al igual que en todos los tratados internacionales, la exigencia para que los Estados cumplan con lo que firman, siempre este aspecto está planteado en términos de las posibilidades que tengan, y se enfatiza en que los Estados harán los máximos esfuerzos para cumplir con “tal o cual cuestión”. La referencia al Artículo N° 4 de la Convención se complementa con la Observación General N° 19, que hace referencia a la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño, en el año 2016.

Este recorrido desató procesos de investigación y producción como nunca tuvo la región en temas de inversión, infancia y desarrollo. Las diferentes agencias de cooperación colocaron el tema, y promovieron que tanto sociedad civil como los Estados generaran procesos de reflexión al respecto.

Estos procesos de reflexión permitieron evidenciar con claridad la ausencia de recursos, institucionalidades y políticas para los niños y adolescentes en América. De igual forma, también se pone en evidencia las estructuras tributarias regresivas que tiene y padece la región (porque en estos procesos

13

Marcelo Ventós, es Licenciado en Educación, curso Pos grado en Cambio Organizacional, curso Diploma en Economía para No Economista, Políticas Públicas con enfoque de DDHH. Trabaja con personas (niños, niñas, adolescentes y adultos), organizaciones y pequeñas empresas individuales o colectivas, en barrios ubicados en el área metropolitana de Uruguay desde un enfoque de desarrollo territorial (económico, social y educativo). Integra equipos de trabajo, con los cuales han desarrollado proyectos educativos en ámbitos no escolares que articulan contenidos específicos en lo ambiental, laboral, económico-financiero y ciudadano. Actualmente es Director Ejecutivo del Instituto de Promoción Económico y Social del Uruguay, IPRU. Ha representado y participa en representación de sociedad civil en temas de desarrollo sostenible, desarrollo local y de niñez, adolescencia y educación en ámbitos locales e internacionales.

A nivel nacional integra en representación de ANONG el consejo honorario consultivo de NNA del Uruguay. A nivel regional referente del grupo inversión de REDLAMYC, y referente para América latina del grupo global Inversión en Niñez (Comentario general 19 del CDNN).

de reflexión y análisis del presupuesto, es tan importante a quién reparte el Estado como cuánto y a quién le pide).

En la región americana la estructura tributaria se basa en el IVA, como herramienta recaudadora de recursos públicos. Esto, sumado a la informalidad, evasión y a la ilusión fiscal, son garantía estructural de desigualdad y de magros presupuestos para la infancia en esta región del mundo.

Son pocos los países, entre ellos Uruguay, que la última década buscaron avanzar en modificar parte de esta arquitectura tributaria, llevándola de una estructura regresiva a una dimensión más progresiva, haciendo que cada uno de nosotros pague impuestos en la misma dimensión de nuestros ingresos o patrimonios, que es lo que sucede en otras partes del mundo.

De acuerdo con UNICEF, Uruguay destinaba en el año 2010 y 2011 un 3,7% del PIB para llevar adelante la agenda de promoción y protección de derechos. Los países de altos ingresos destinan un 5.9%, y los de Europa occidental 6,9% comparando políticas similares.

Es importante decir que mientras América Latina y el Caribe avanzan en esta línea de inversión en tiempo de crecimiento económico sostenido, Europa padece y enfrenta la crisis bancaria y fenómenos migratorios. En ambos casos redireccionan grandes flujos de recursos económicos para inyectar al sistema bancario y para redireccionar las políticas y la cooperación internacional destinada a países de origen de migrantes. Esto trae una consecuencia inmediata, que es el retiro gradual de la cooperación internacional de América en los últimos años. Esto no es tan acentuado en el sur, dado que la cooperación internacional ya había dejado la región fundamentalmente en la década del 90; sino que se da fuertemente en América central y el Caribe, dejando en evidencia la ausencia de los Estados en lo que respecta a las políticas de infancia y adolescencia.

Se instalan rápidamente nuevas agendas para la cooperación internacional, con una primera consecuencia que fue y es el retiro sostenido de la región de la misma en diversos temas, entre ellos los de infancia en América Latina y el Caribe. Simultáneamente se insta a las instituciones banco centralistas europeas que desarrollen acciones que eduquen a su ciudadanía en temas económicos y financieros.

Simultáneamente, mientras las agencias se retiran se plantean la necesidad de generar acciones para educar a su ciudadanía en temas económicos y financieros buscando promover nuevos procesos de cultura financiera en el entendido que la crisis bancaria había sido por el analfabetismo vinculado a estos temas.

Queremos plantear que se trata de un proceso dialéctico, que tiene múltiples miradas e intereses y hay múltiples agendas en juego que es necesario comprender en su complejidad.

Un segundo punto tiene que ver con cómo incluimos estas dimensiones económicas, inversiones, y presupuestos en nuestras prácticas cotidianas. Cómo lo económico parte de lo que trabajamos y pensamos.

La agenda de niñez tiene que incluir lo económico; estos temas no son de la gente que trabaja en desarrollo.

Lo económico y los presupuestos tienen que estar sobre la mesa en las prácticas cotidianas.

Tenemos que volver a traer a la economía a su campo: el de las ciencias sociales.

Es poco lo que hablamos en lo social y educativo de lo económico, poco sabemos de cuántos recursos se destinan para tal o cual cuestión, las brechas de recursos que existen en equipamientos urbanos o la diferenciación de costos salariales que presentan los diferentes territorios para las mismas funciones... no son temas de diálogo en nuestro procesos de trabajo directo.

En términos generales, trabajamos poco con los gurises estas dimensiones más allá de que reconocemos que existen muy buenas prácticas de algunas organizaciones, del marco de la economía social o solidaria, o del proceso de desarrollo de emprendimientos productivos y sociales.

Desde IPRU, lo que hicimos fue tomar también y articular ambas agendas: esta agenda de educación económica y financiera con la de inversión. Lo vimos como una oportunidad para formarnos en estos temas de lo económico y financiero, pero sobre todo buscamos producir herramientas educativas para trabajar con los equipos y los gurises, bajo el desafío de colocar estos temas de los derechos humanos en diálogo con las decisiones económicas que tomamos de forma individual y colectiva. Comenzamos a construir prácticas concretas en los proyectos que nos toca gestionar, buscando analizar, transparentar y visibilizar los recursos que se ponen en juego. Hemos avanzado en definir algunos porcentajes específicos de los recursos de los proyectos que gestionamos para poder reflexionar en colectivo con los gurises. Todo esto que decimos rápido, fue y es un proceso de aprendizaje continuo. En esto, identificamos al menos 4 componentes que queríamos

compartir:

- 1) Lo económico y financiero es político.
- 2) Nuestras prácticas educativas sociales son políticas y como tales deben incluir esta dimensión,.
- 3) Toda acción social educativa incluye lo económico; no incluirlo es una acción.
- 4) Debemos formarnos en educación y finanzas, o asociarnos para incluir a la dimensión económica en nuestras prácticas educativas.

Los marcos normativos vigentes, o la Observación General N° 19 no van a modificar nuestras concepciones. Son las prácticas educativas y cotidianas las que pueden instalar nuevas formas de leer y actuar sobre la comunidad. Las políticas públicas y sus presupuestos son la expresión histórica de pujas de intereses y modelos de país elegidos, y hay que robustecer esas pujas para ganar la batalla en estos ámbitos.

Un último punto que creo oportuno analizar tiene que ver con que, en Uruguay no hay un problema de diagnóstico en relación a la infancia. Ya Juan Pablo Terra hace 40 años instalaba el concepto de que se avanzaba en un proceso sostenido de infantilización de la pobreza. Si bien Uruguay es el país en América más igualitario, intergeneracionalmente es el menos igualitario: encontramos más uruguayos menores de 18 años pobres que uruguayos mayores de 65 años pobres.

Del total de personas que viven debajo de la línea de pobreza, el 48% son niños y adolescentes, el 42% son los adultos que viven con esos niños, y solo un 10% son adultos que viven solos. Del total de esos niños y adolescentes por debajo de la línea de la pobreza, el 53% se encuentra en Montevideo en los Municipios A, D, F y G. Un 11% en Canelones, y el restante 36 % en los otros 17 departamentos.

Debemos reconocer el salto cualitativo y cuantitativo logrado cuando rediseñaron las asignaciones familiares y el impacto positivo que significaron para la niñez y la adolescencia.

Sin dudas, el camino que debemos seguir recorriendo es el de sostener los servicios que provee el Estado de forma universal, como educación y salud, y avanzar en procesos de transferencias directas universales para todos los niños.

La evidencia demuestra que los sistemas universalistas aportan más en la disminución de la pobreza que los sistemas focalizados. Se acaba de publicar un trabajo global que coloca el tema de las transferencias universales por niño no condicionadas a partir de distintas experiencias llevadas a cabo en el mundo, dando cuenta del impacto que tienen estos programas para niños y adolescentes.

También hay evidencia suficiente de que en estas situaciones de emergencia, aumentar las transferencias no condicionadas hace la diferencia. Uruguay cuenta con un sistema robusto para las transferencias; ¿por qué no pensar, entonces, en duplicar asignaciones?, ¿por qué no pensar en un plazo de extensión de esos beneficios, pensando en mitigar el detrimento en los ingresos que se han visto afectados, tanto en personas que han perdido el trabajo como en aquellas que no están bajo el registro del ministerio de trabajo pero que han perdido sus ingresos?.

En tiempos de ajuste del gasto público necesitamos dar una discusión respecto de cómo se distribuyen los recursos para que no exista una regresividad en materia de derechos.

Hoy nadie pone en duda de que un peso invertido en edades tempranas no solo garantiza su retorno más de 8 veces en edades adultas, sino que hay evidencia, de que no existe recurso que se invierta en edades más avanzadas que pueda mitigar las deficiencias generadas por la falta de inversión en edades tempranas.

Eso hoy está demostrado. Por lo tanto, si no se contempla la inversión desde una dimensión ética o de derechos, hay una dimensión económica muy tangible, evidente que pone en juego.

En este momento concreto, estamos frente a un proceso de tramitación de la Ley presupuestal, y es en ese espacio donde debemos robustecer las capacidades y dar cuenta cuanto el proceso de inversión debemos seguir sosteniendo para la niñez y la adolescencia. Para ello debemos formarnos, y trabajar conjuntamente en el análisis presupuestal.

Si bien, en Uruguay, tenemos el complejo de ser diferentes al resto de América, y en muchas cosas lo somos, en estos procesos hay un paralelismo muy claro.

Históricamente todo parte de cómo la Convención modifica la concepción de la situación irregular, en la cual el Estado intervenía solo en aquellos niños y niñas que estaban en situación de abandono o ausencia de continente familiar a la protección integral. La protección integral implica todos los niños, todos los derechos, por tanto involucra al conjunto del estado

Lo que existía de institucionalidad hasta el momento eran organismos tutelares de políticas sobrefocalizadas y asistencialistas, como el viejo Consejo del Niño. Ahora, las cuestiones de infancias y adolescencias pasan a ser un tema del conjunto del Estado, y en esto es importante hacer una aclaración que parece bastante obvia, pero que no por ello debe dejar de tenerse en cuenta: la convención no la firma el organismo de protección específico, sino el Estado, y por tanto la promoción y protección de derechos es una tarea del conjunto del Estado.

Hay un tema histórico. La Convención se aprueba en el año 1989, y obliga a los Estados que la ratifican. Pero la década del 90 fue una década en la cual prevaleció una concepción de los Estados replegados en términos de políticas sociales. Entonces se da esta contradicción: se aprueban Códigos, leyes de protección y promoción de infancia y adolescencia en casi todas las regiones sobre todo en centro América; pero los cambios que venían aparejados se tenían que implementar en el marco de fuertes limitaciones presupuestales y por tanto sin desarrollo ni fortalecimiento de capacidades institucionales.

Se intenta adaptar la institucionalidad preexistente a la nueva perspectiva. En Uruguay, por ejemplo, vamos a ver que el Código de la Niñez y la Adolescencia parte del viejo INAME, y durante todo el texto se le llama INAME... recién en el último artículo se le cambia el nombre por INAU, y se le adjudican 2 carillas de nuevas atribuciones, que tienen que ver con integralidad y la promoción de derechos.

Es lo mismo que sucede en otros países. En el caso de Panamá, por ejemplo, la Ley que crea la Secretaria de Infancia y Adolescencia tiene 2 o 3 carillas de asignación de funciones a un organismo que tenía como tarea administrar un conjunto de hospicios y de asilos en convenio con organizaciones no gubernamentales y de la iglesia. Esa estructura preexistente se encuentra convertida en un organismo que ni siquiera tenía sede; con un montón de atribuciones y en un contexto en el que no había fluidez presupuestal o intencionalidad política.

Esto es un punto de partida: a nivel conceptual, vamos de la fragmentación al sistema. La Convención, con una perspectiva holística de los derechos, con las diferentes realidades y condiciones necesarias para el disfrute de los derechos, implica algún nivel sistémico, de coordinación que supere las acciones en paralelo propias de la lógica sectorializada. Aquí tenemos el tema de la corresponsabilidad, entre familia, la comunidad y el Estado como garantes Históricamente se responsabilizó a la familia.

En otro momento el Estado asumía responsabilidades para atender dificultades puntuales de una familia de hacerse cargo, pero la comunidad aparece como un actor desdibujado. En todo caso aparece como territorio, pero no como actor, y a veces se habla de comunidad en términos de asociación civil, organizaciones no gubernamentales

El Estado no sólo es el garante último, sino que en esta función de garante último, tiene que cumplir con la reactivación y fortalecimiento de las capacidades de protección de las familias y de la comunidad. Esta función de los Estados está, aún, muy poco asumida a nivel de América latina.

¿Qué es un sistema? Un sistema implica un conjunto de partes diferenciadas, acá se manifiesta la dimensión de la intersectorialidad, con un funcionamiento articulado, con procesos comunes, metas comunes y diferentes grado de organización.

Ahora bien, ¿cuándo hay sistema y cuando no? En muchos casos se habla, en algunos países de sistemas y lo que hay son espacios de articulación y coordinación. Desde el IIN estamos trabajando con el foro SIPPINA. Es un Foro de Sistemas de Promoción y Protección de Derechos que fue convocado por México, que tuvo una segunda reunión en Montevideo y que tenía prevista una tercera reunión en Asunción. En este espacio se reúnen los sistemas de promoción y protección de la región, pero en la realidad, pocos de ellos se pueden identificar como protosistemas, como estructuras que van hacia un sistema. Ninguno de ellos, me atrevo a decir, es un sistema. Tenemos el caso de México, que tiene el SIPPINA: Tiene su nivel de autonomía, convoca a las organizaciones vinculadas a la protección de la infancia en los distintos niveles tanto universales como focalizados y además tiene su espejo en cada uno de los Estados. De todos modos, la visión que hay desde México es que el SIPPINA es un avance pero no logra articular a las instituciones, las cuales siguen funcionando en forma desarticulada aún cuando se reúnen como parte de este SIPPINA que tiene una secretaría y una estructura.

Paraguay tampoco presenta un sistema. Se logra llevar a nivel ministerial la Secretaria de Infancia, pero no logra liderar frente a Ministerios de gran peso como Salud o Educación. Tampoco tiene la capacidad de llegar al territorio de forma adecuada.

El Salvador tiene algo que se parece a un sistema. Tienen un Consejo, que es el que define las políticas sociales con diferentes Ministerios, con una buena integración de sociedad civil. En este Consejo se ejerce la presidencia de forma rotativa (incluso la ha asumido la sociedad civil); y está diferenciado del Instituto de Protección, que es el que maneja el nivel operativo de la implementación de la política. Aún así, es discutible que sea un sistema.

En algunos países han habido intentos creados por actos administrativos de nivel medio, o por decretos. Han habido intentos de articulación más o menos duraderos, pero no tienen sostén institucional.

No han durado más de una administración, incluso cuando las siguientes fueron del mismo signo político. El otro tema es el del ejercicio de la rectoría del sistema, A veces está planteada en forma rotativa, como mencionaba recién en El Salvador. En otros casos se crea un espacio propio, como el caso de México, con un apoyo administrativo y de secretaria. Esta infraestructura mínima en algunos casos existe y en otros no, y los Estados se manejan con la institucionalidad existente, como una sumatoria de partes. Aquello que en la intencionalidad de la Convención se pretende superar, en la práctica se repite.

¿Cuáles son los nudos críticos al montar un sistema?

Un gran desafío tiene que ver con la coherencia conceptual. Debemos tener clara una concepción de qué es el niño, qué lugar le queremos dar en el proyecto de sociedad y cómo entendemos las responsabilidades de los diferentes actores. Esto, que cuando uno lo plantea se dice que es teoría, es imprescindible para trabajar en un sistema, porque las instituciones que integran el sistema, están impregnadas en diferentes grados de la concepción de derechos. No es lo mismo trabajar con el organismo de protección desde una perspectiva de derecho, que trabajar con organismos de control migratorio, para los cuales la perspectiva de derecho es secundaria frente a otras prioridades. O trabajar con organismos de seguridad, que integran el SIPPINA, y es lógico que suceda, pero su funcionamiento no está necesariamente impregnado de la concepción de derechos del mismo modo.

El otro desafío tiene que ver con lo "inter": la articulación interinstitucional, intersectorial. Es una especie de utopía desde fines del siglo XX esto de que hay que articular y coordinar. Choca con una serie de culturas institucionales y con prioridades políticas. Cuando las instituciones están conducidos por gente de diferentes pertenencias políticas, muchas veces hay dificultad de coordinar y articular, incluso porque se pelean protagonismos y se cuida de no habilitar al otro en un juego perverso que puede llegar a bloquear el sistema.

Si pensamos en estados federados esto es aún más complejo, porque los gobiernos locales pueden no estar alineados con lo nacional y viceversa.

Otro desafío está dado por el flujo entre los niveles de complejidad; los flujos entre lo que pueden ser los servicios para sectores más vulnerables, focalizados, y los servicios universales. Acá tiene que haber una articulación fuerte que permita a los niños y las familias insertarse en el nivel necesario pero compartir con el otro y pasar al sistema universal con la mayor plasticidad posible.

Esto no es fácil de lograr. Lo vivimos en la práctica, por ejemplo, con los niños de la calle en Uruguay. Cuando se trabajó para la salida de la calle de los niños se logró, pero muchos de esos niños fueron problemáticos en la escuela porque venían con una historia de vida que desde lo escolar no se pudo manejar adecuadamente. Este tipo de situaciones se da cuando uno plantea la coordinación entre los niveles al más alto nivel de gobierno; pero esta coordinación también tiene que llegar al territorio. Tiene que darse en la cúspide pero tiene que ser vivida por el niño y su familia en su entorno, en su proximidad territorial.

El otro tema es la participación: la inclusión de los diferentes actores y la definición de cómo se participa. Acá tenemos sociedad civil, tenemos comunidades y tenemos la participación de los propios niños, niñas y adolescentes. En los sistemas que conocemos hay presencia de sociedad civil. En lo que respecta a niños, niñas y adolescentes, hay un deseo de que estén... pero no están.

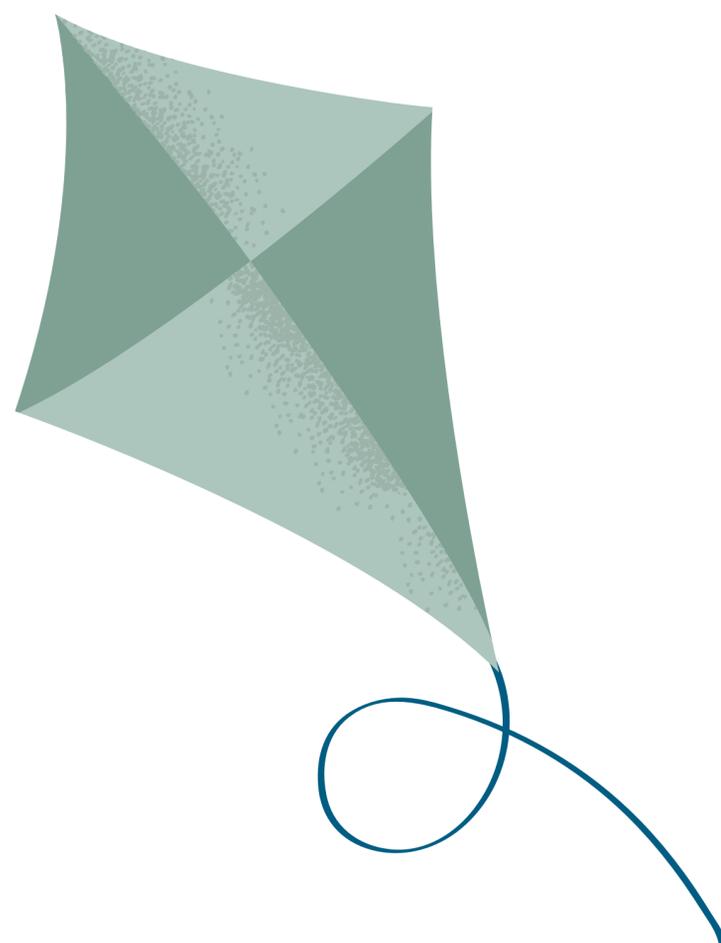
Por otro lado, los recursos. Tienen que ver con la sostenibilidad financiera y política, van de la mano. Para que haya sostenibilidad financiera tienen que haber una buena imagen del trabajo y sensibilidad social acerca de la temática. La asignación de recursos tiene que ver con eso... requiere de transparencia y una información permanente de qué se hace con esos recursos y qué impacto tiene sobre el bienestar de la niñez.

Un último aspecto. Es muy preocupante lo que está ocurriendo con la pandemia en relación a los sistemas. Están en un nivel incipiente y se está viendo los efectos que la situación genera sobre la niñez. Los sistemas no están pudiendo responder a las urgencias. En paralelo, se están desarrollando acciones focalizadas, sobre-focalizadas y muy mediatistas. Este tipo de datos es importante porque desde algunas cabezas, la idea es que frente a la situación crítica hay que fortalecer la atención directa, la nutrición... y el sistema parece como algo que con su integralidad, niveles de complejidad y con su promoción global de todos los derechos parece fuera de la realidad.

CONFERENCIA 5

Desigualdades en Uruguay

▶ [CLIC AQUÍ PARA IR A LA CONFERENCIA](#)



Estamos en un momento clave para promover este tipo de reflexiones, por lo que cabe celebrar este espacio de encuentro e intercambio. Por ahí cuando pensaba en esta intervención me venía a la mente la tentación de jugar con esa sección de algunas de las revistas más reconocidas (no me acuerdo si es la revista Galería de Búsqueda), que hablaba de las cosas que están “de más” y “de menos”. Me gustaba jugar con esto, pensando que está “de más” que tengamos un espacio de dialogo, de retroalimentación y de reflexión sustantiva en este momento. No solo con la academia, que por cierto tiene que ir nutriendo de conocimientos y abordajes, sino también dando un espacio relevante a quienes estamos operando en territorio cotidianamente con la población central que refiere fundamentalmente a niñas, niños y adolescentes. Entre los “de menos” tenemos también unas cuantas incertidumbres políticas e institucionales en el actual contexto de transición, que involucra aspectos normativos y de gestión de políticas públicas de infancia y adolescencia. También nos despierta incertidumbre el lugar de la sociedad civil en este marco. Pero en definitiva todo nos empuja a redoblar acciones de articulación e incidencia.

Estos colectivos que nos amparan como el CDNU y ANONG no están impulsando estrategias y acciones desde ahora, sino que traen un proceso acumulado que antecede el último ciclo electoral con propuestas específicas que habrá que seguir difundiendo y profundizando en el diálogo con los distintos actores.

La consigna para este espacio de reflexión, tiene un poco que ver con reflexionar en relación a la realidad o las realidades que abarcan a nuestra infancia y adolescencia, o en realidad infancias y adolescencias. Podemos tomar un cuadro estático en relación a pobreza medida por el método o la dimensión que se quiera, pero también tenemos que cruzar esas perspectivas e información con lo que estamos viendo cotidianamente, y con los procesos que viven los equipos en la cancha del territorio.

Les cuento que yo he estado trabajando para Aldeas Infantiles en la coordinación de un área muy relevante como lo es la incidencia en políticas públicas. De alguna manera, más allá de lo que uno aprendió y se nutrió en ese espacio, fui sintiendo la necesidad de volver a trabajar en el plano de lo territorial, más cercano a la población de niños, niñas y adolescentes. No porque el trabajo desde lo central no sea importante, pero creo que tal vez a veces desde la centralidad podemos tener una perspectiva que pierde algunas dimensiones de lo que implica el trabajo concreto en lo cotidiano, codo a codo con la implementación y no tanto en el diseño. Pero difícil es avanzar en un diseño programático y de respuestas que no tome en consideración la evidencia y lo que surge de la propia ejecución de acciones y proyectos.

Creo que venimos hablando de interinstitucionalidad, de articulación, de la coordinación articulada y no sería justo no reconocer avances allí. Pero falta mucho para hablar de una verdadera integralidad en términos de política pública de infancia y adolescencia. El planteo de avanzar hacia un verdadero sistema de protección es aún un gran deber de la institucionalidad y de los organismos que la componen. Esta es una tarea pendiente y es algo que debiera trascender a los gobiernos de distintos signos partidarios.

Pero la materialización de esa respuesta integral a lo que son las necesidades de nuestra infancia y adolescencia es uno de los retos más grandes que tenemos hoy en día. La vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes en relación a sus derechos de inclusión, educación, no violencia... no pueden tener respuestas unilaterales o sectoriales, deben ser abordadas en su complejidad con dispositivos y mecanismos integrales.

En esto de continuar jugando un poco con el “de más” y “de menos”, un “de menos” en esto de identificar riesgos, han trascendido declaraciones que no tienen resorte institucional, pero sí desde algunos referentes que marcan una mirada un tanto persecutoria de las organizaciones sociales. Y esto no es bueno para el sistema democrático y para un contexto en el cual es clave apostar a profundizar todos los puentes que se puedan tender, con diálogo con todos los actores que están tallando e incidiendo en esta discusión.

Pero fundamentalmente entre los “de menos”, tenemos realidades que duelen. La infancia en este país sigue representando a la población mayormente afectada por la pobreza, mas allá de la metodología que se utilice para medirla. Esta es una realidad que duele y que nos desafía. Podríamos profundizar en muchos datos que constituyen retos enormes, sobre todo para la mirada y el enfoque de la política pública.

Y esto se evidencia en un contexto en el cual no podemos desconocer que se han hecho inversiones en el área de la primera infancia; sin embargo los números nos siguen planteando algunas alertas y desafíos en el horizonte que plantea un contexto recesivo a la luz de efectos que la pandemia sanitaria también va dejando en las comunidades y las familias.

En cuanto a los “de menos” traigo una preocupación que a veces nos viene, sobre todo, a quienes estamos jugando en el territorio. Tiene que ver con algunos mitos en relación a lo que es la protección y cuidado residencial. El derecho a la convivencia familiar y comunitaria es fundamental para niños, niñas y adolescentes. Creo que ahí hay aún más retos que concreciones en materia de avanzar hacia verdaderas políticas de desinternación de los gurises. Más que nunca el Estado debe articular capacidades con organizaciones y proyectos que con metodología innovadora han venido generando buenas experiencias de desinstitucionalización.

La reflexión en torno a las desigualdades necesariamente nos lleva a identificar referencias. Me gustaría tomar a Amartya Sen en el concepto de igualdad; como algo inherente a un todo que hace al desarrollo humano. Una mirada que tienen que ver con la integralidad de las dimensiones del desarrollo.

Hablar de desarrollo también tiene que tener que ver con la institucionalidad, con los actores, con un marco democrático robusto, con determinadas distribuciones y garantías en el acceso a derechos que hay que asegurar.

Hablar de desigualdad en nuestro país hoy, en particular respecto a niños, niñas y adolescentes, tiene mucho que ver con apuntar a “lo que nos queda por hacer”, o todo lo que “aún nos falta para llegar”. Y tiene que ver con las oportunidades perdidas por no actuar a tiempo o aquellas que ni siquiera se generaron. Oportunidades de acceso, de ejercicio o reparación de derechos. Estamos en un país muy marcado por una reproducción intergeneracional de la pobreza, con brechas e inequidades territoriales que se sostienen en forma muy marcada.

Ahora bien; pensar las desigualdades también implica una relación con la materialidad, es importantísimo saber que un mayor acceso a recursos no asegura mejoras en otras dimensiones del bienestar o del desarrollo, pero que sino se genera impide considerarlas.

Las políticas públicas deben ser capaces de generar acuerdos sobre los grandes temas de la sociedad, y las infancias y adolescencias tienen que ser prioridad y esto no puede ser mero discurso. Esto tiene que estar permeando las distintas estructuras de decisión, porque no intervenir sobre esas privaciones e inequidades que afectan a las generaciones más nuevas, es un gran problema en la actualidad, pero además es un desastre en el horizonte.

Las brechas e inequidades son bastante más profundas que reducir la pobreza monetaria, algo que el Uruguay ha logrado en los últimos años. Podríamos decir que el país ha generado una reducción en esa brecha y eso es la mitad del vaso lleno; pero la mitad vacía es que no se ha podido aprovechar ese avance o mejora en impostergables respuestas multidimensionales a otras necesidades imprescindibles para generar condiciones de mayor igualdad y desarrollo humano. Y eso en particular pega más fuerte en las infancias y las adolescencias.

Si tomáramos como referencia las mediciones multidimensionales de los últimos años, con metodologías que han utilizado Unicef y Cepal por ejemplo, podríamos también hacer otras valoraciones según la dimensión que tomáramos. Una cosa puede ser la conclusión a la que arribamos si hablamos de acceso a la información, otra puede ser el acceso y la calidad de educación, otra las condiciones y políticas de vivienda, otra las cuestiones vinculadas con confort, otra la protección integral, la salud física, etc. Son múltiples los derechos concretados y también los vulnerados en esa perspectiva. Es por todo eso que en la cuestión de la integralidad de la política es donde se juega un partido importante.

Es esperable, a partir de la situación actual de la pandemia, que los números que nos daban cierta estabilidad en materia de pobreza de niñas, niños y adolescentes se modifiquen al alza; no descubro nada.

Las cifras de desempleo que se vienen instalando, sumado al desempleo que existía, creo es esperable y progresivamente bastante constatable a nivel territorial que la situación de vulneración y vulnerabilidad de la infancia y adolescencia se está profundizando. Y ojo que a ello se suma un contexto de ahorro en programas sociales o repliegue de respuestas territoriales.

Es esperable que los focos de desprotección de la infancia y adolescencia vinculados a temas de violencia intrafamiliar y comunitaria proliferen en un contexto de confinamiento y aislamiento prolongado como el que hemos tenido durante este 2020. Es constatable el ininterrumpido crecimiento de las denuncias vinculadas a violencia, abuso y explotación de niñas, niños y adolescencia a nivel país. Tenemos los datos recientes, y ya no luces amarillas sino rojas, porque denuncian una situación de extrema vulnerabilidad y vulneración constatada de derechos.

Cuando venimos a analizar, discutir y reflexionar sobre la agenda de infancia y adolescencia, tenemos que hacernos cargo de las herencias que son deudas de ayer, del hoy y ojalá que no sean del futuro también. Pero tenemos brechas educativas, indicadores críticos de la enseñanza media, que no son de ahora ni de hace 10 años.

Tenemos problemas crecientes en el abordaje de la violencia intrafamiliar; más allá que hayan crecido los dispositivos estamos viendo la punta del iceberg. Hay un reto enorme, somos una sociedad que viene mostrando situaciones espantosas en relación a lo que es la violencia de género. Es lógico que los colectivos de mujeres puedan hacer más visible esto, pero hay una violencia contra la infancia y adolescencia tremenda que no es tan visible y existe. Tenemos una sociedad que desde hace muchos años estigmatiza a las juventudes, tenemos un enorme agujero en lo que es la salud mental y esto va más allá de la reciente aprobación de la ley. Implica un hueco enorme en lo que es el sistema de política pública que trasciende los gobiernos de turno.

También han pasado muchos gobiernos y han persistido grandes carencias en las respuestas vinculadas a las políticas de vivienda, y vaya si esto incide en los problemas de convivencia y en la calidad de vida de niñas, niños y adolescencia. Tenemos deuda en la integralidad de las políticas. Hay discursos pero no hay sistema; y cuando con el INAU conversamos tenemos que asumir que, como política pública, no podemos hablar de un sistema integral. Y vaya si ese tiene que ser el primer punto de una agenda de infancia: un sistema con una respuesta que sea amplia sobre los distintos temas y derechos que atañen a niños, niñas y adolescentes del país.

El sistema institucional de nuestra política pública sigue siendo un sistema concebido desde la centralidad y desde lo sectorial; y le cuesta transversalizar. Por eso uno termina siendo partidario del abordaje en territorio, donde se articula en base a la demanda y la capacidad. A nivel de lo que ha sido mi experiencia, a veces es más fácil abordar estas soluciones a nivel interinstitucional o integral desde los propios territorios que esperando los macro acuerdos de las instituciones. Es más fácil articular desde el compromiso de los proyectos, equipos y operadores, que desde los grandes marcos habilitantes de las macropolíticas o acuerdos de ministros.

Recursos y capacidades para promover integralidad de políticas con enfoque territorial son elementos claves de la respuesta a impulsar, de lo contrario en el horizonte realmente continuaremos enfrentando retos críticos que puedan impactar en forma aún más nociva nuestra infancia y adolescencia.

INFANCIAS AFRO Y LA IMPORTANCIA DEL ABORDAJE INTERSECCIONAL COMO HERRAMIENTA PARA COMBATIR LAS DESIGUALDADES Y GARANTIZAR DERECHOS.

Ibeijis es un proyecto de Mizangas, Movimiento de Mujeres Afrodescendientes, que consta de 2 ejes:

- 1) formación a operadores, educadores (tanto en educación formal como no formal) en primera infancia, incluyendo a todas las personas que integren los equipos técnicos, administrativos, de servicios y mantenimiento,
- 2) La conformación y presentación de una caja de herramientas para el abordaje en afrodescendencia desde la perspectiva interseccional en primeras infancias, para ser replicada, que cuenta con materiales didácticos, pedagógicos, lúdicos, etc.

En una primera etapa, realizamos una consultoría, hace dos años a través de un llamado desde de la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural del Ministerio de Desarrollo Social, y del programa UCC (Uruguay Crece Contigo), para generar recomendaciones para la política pública.

En esta oportunidad, voy a compartirles algunos elementos conceptuales, sustanciales para el abordaje interseccional de la diversidad étnico-racial. La interculturalidad, la definimos cómo el encuentro en convivencia de las distintas culturas. Esto implica el reconocimiento de todas las expresiones identitarias de determinadas poblaciones, y en ese sentido existen tantas expresiones culturales como cantidad de personas y colectivos. “El desafío de la interculturalidad es que desde un enfoque integral de los derechos se deben construir relaciones equitativas entre personas, comunidades, países, instituciones, y culturas.” (Mizangas, 2019)

El concepto de interculturalidad viene a romper con el imaginario colectivo que tenemos de Uruguay, de que “todos somos descendientes de inmigrantes europeos”; “la Suiza de América” que cala hondo en las instituciones educativas, en las familias y en la sociedad. Cuesta pensarse en una lógica de interculturalidad y pluriétnicidad, de reconocer que esta tierra ya tenía sus pueblos originarios y que a otras personas las bajaron de los barcos, atropellando con toda su humanidad.

Existen países de América Latina y el Caribe que reconocen la multiculturalidad y la pluriétnicidad, desde sus Cartas Magnas o constituciones, siendo una acción de reconocimiento reparatorio en la

16 Tania Ramírez es afrouruguaya, Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de la República- Uruguay (Udelar). Maestranda en Estudios Contemporáneos de América Latina- Udelar y Universidad Complutense de Madrid-España (UCM).

Activista afro-feminista, por los derechos de los y las afrodescendientes, especializada en género, sexualidades y juventudes. Fundadora e integrante de Mizangas, Movimiento de Mujeres Afrodescendientes.

***** En las religiones de matriz africana existen entidades con simbología espiritual y en vinculación con la naturaleza. Los Ibeijis o Ibeiyis son representados en la figura de dos niño/niña o niña/niña o niño/niño. Su significado está asociado a la protección, la prosperidad, salvar de lo malévolo, y sobre todo el aprendizaje, la inocencia y las travesuras que representan las infancias.

Reflexiones acerca de la interculturalidad Revista: CPU-e, Revista de Investigación Educativa 2006.

conformación como sociedades con historias coloniales que siguen marcando las vidas del presente. Sin embargo, en Uruguay seguimos pensando en una ciudadanía homogénea, blanca-eurocentrada, que se reproduce y se transmite en el espacio educativo, sin reparar en que se construye una falsa construcción de la identidad del país. La reforma vareliana, no integró las infancias afrodescendientes, en uno de los hitos e instituciones más reconocidos que tenemos como país, la Escuela Pública Laica y Obligatoria, excluyó en sus inicios los hijos e hijas de África en América, dejándoles por fuera los márgenes de la “ciudadanía integrada”.

Repensar el sistema educativo desde el paradigma de la interculturalidad es una herramienta que permite derribar prejuicios, el racismo, los estereotipos raciales y trabajar el concepto afrodescendencia, entendido como parte de nuestra identidad cultural, social y política. Cuando nos permitimos abordar una educación intercultural se enaltece y se honra a los pueblos afro e indígenas que sufrieron las atrocidades más aborrecibles de la historia de la humanidad y reparar a sus descendientes quienes resisten a las desigualdades generadas hasta estos tiempos.

Me voy a detener en el término afrodescendiente: es un concepto que surge en el año 2000 en la pre-conferencia, en Santiago de Chile y en 2001 en la Primer Conferencia Mundial Contra el Racismo, la discriminación racial y toda forma conexa de intolerancia, en Durban, donde se consolida. La propia comunidad afrodescendiente se autodefine de esta forma reconociendo elementos importantes: el elemento identitario, étnico-racial, de pertenecer a un diversos pueblos, con culturas, con una religiosidades, lengua en común, instituciones e historia. Es un término que pretende derrocar el término negro como definición impuesta por el colonialismo de “objeto comerciable”, “pieza de ébano”, supone reivindicar la identidad política de reconocernos como sujetos de derecho, luego de siglos de explotación; es reconocer África en América.

Complementariamente otro concepto es el de la interseccionalidad, que nos brinda un marco ético y conceptual para comprender las diferentes realidades teniendo en cuenta los diversos elementos que componen nuestras identidades. La interseccionalidad es una herramienta analítica que nos permite pensar, analizar las políticas públicas y realidades.

El concepto interseccionalidad amplía y profundiza el marco de los derechos humanos y nos permite incorporar otras miradas, de cómo los ejes de raza, género, clase social, generacional -entre otros- cómo constructos sociales interactúan y generan diferentes experiencias, tanto en privilegios como en opresiones. y Las realidades vividas y percibidas por un niño afrodescendiente que vive en un barrio periférico y que su escuela es de “contexto crítico” o de , una niña afrodescendiente en el interior del país, que tiene que movilizarse caminando hacia la escuela rural y están en situación de pobreza, requiere de abordajes diferenciados en las políticas educativas, que contemplen las especificidades y las diversidades.

Otro concepto es el de etnoeducación, como una herramienta para abordar las diversidades con esta perspectiva más amplia que traíamos desde la interculturalidad y la interseccionalidad. Hay mucho escrito sobre la temática, y consta de principios, que son bien interesantes, como la integralidad, diversidad lingüística, autonomía, participación comunitaria, interculturalidad en sí misma, la flexibilidad, la progresividad y la solidaridad, que son orientadores de la acción en educativa, para garantizar que sea antirracista y que promueve los derechos humanos.

El contexto de las infancias afrodescendientes en Uruguay es importante tenerlo en cuenta sobre todo del por qué es importante abordarlo cuando hablamos de un sistema nacional de protección integral; y especialmente en lo que respecta a la importancia de ver la especificidad de las infancias afro. Como he mencionado, el racismo se justificó en la trata de personas esclavizadas y pese a que los libros oficiales no

lo relatan, en los últimos años se encruceció aún más con el tráfico de mujeres, niñas y niños africanos, porque “erán más fáciles de domesticar” y sobre todo con las niñas se garantizaría la reproducción de más mano de obra esclavizada. La abolición del sistema esclavista garantiza que el sistema de producción industrial se instalara en nuestro continente, y para ello se generaron políticas reparatorias para aquellas personas que habían dejado a sus esclavos o esclavizados libres. No existió, ni se generó ninguna política reparatoria material o simbólica para todas esas generación de africanos y afrodescendientes que habían sido víctimas del delito de lesa humanidad más grande que tiene la historia, que es la trata esclavista.

Las consecuencias al día de hoy, es que la situación de pobreza de las infancias afrodescendientes duplica la situación de pobreza de las infancias blancas. La infantilización de la pobreza es una característica que tristemente tenemos en el Uruguay; si miramos de forma interseccional, , veremos que esas infancias tienen racialidad y tienen género: principalmente son niñas afrodescendientes.

En el año 2008, a raíz de la presentación del Informe Sombra de CEDAW, en el cual participamos desde Mizangas el Comité de expertas por primera vez alude a la realidad de mujeres y niñas afrodescendientes, dedicando el apartado sobre educación a la importancia de enfatizar las políticas educativas interseccionales hacia el presente y el futuro de las niñas afro en Uruguay:

“Si bien observa que en el Estado parte la enseñanza primaria es universal, al Comité le preocupa la elevada tasa actual de repetición que se registra entre las niñas en la escuela primaria y las elevadas tasas de abandono escolar en la enseñanza secundaria, especialmente entre las mujeres del medio rural y las de ascendencia africana.

El Comité alienta al Estado parte a que introduzca medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 del Comité, para reducir y eliminar las elevadas tasas de abandono escolar y de repetición de las niñas en la enseñanza primaria y secundaria y que ofrezcan incentivos para que los padres envíen a sus hijas a la escuela.”

(Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer- Uruguay, 2008:6)

El 8% de la población en Uruguay se autodefine como afro/negra. En el norte del país, en departamentos como un 17% en Artigas, Cerro Largo, Tacuarembó y Rivera, asciende entre un 17 y el 20%.

Tanto en Montevideo como en el interior, la población afrodescendiente se concentra principalmente en los barrios y zonas que están en situación de mayor empobrecimiento económico.

La pirámide de la población afrodescendiente, está invertida en relación a la pirámide poblacional uruguaya general, por tanto la población afrodescendiente centra sus máximos en las edades más jóvenes, en la base de la pirámide. El 35,2% de la población afrodescendiente es menor de 14 años, mientras que en el resto de la población es de un 21%. Además, en edades adultas disminuye, por tanto las personas afrodescendientes morimos antes. A esto se le suma, que hay un número mayor de fecundidad en mujeres afrodescendientes.

Otro dato no menor está presente en el Informe 2018 del Observatorio de Derechos del Niño que muestra que los niños afrodescendientes que residen en hogares que se sitúan por debajo de la línea de pobreza, duplicaban a sus pares blancos, un 30,6% y un 14,5% respectivamente. Por tanto los datos arrojan, también en donde hay que focalizar las políticas públicas y políticas sociales para transformar la realidad heredada de desigualdad racial que arrastra y afronta la población afro en Uruguay.

Es evidente que existe un racismo estructural en Uruguay, al igual que en el resto del mundo.

La historia de reconocimiento de las infancias como sujetos de derechos es reciente cuando hablamos de derechos humanos y dentro de esta corta historia una vez más está faltando el reconocimiento de los derechos de las infancias afrodescendientes y la visibilización de sus realidades atravesadas por este racismo estructural.

Las experiencias de discriminación que vivimos las personas afrodescendientes tienen un duro mojón en edades tempranas, entre los 4 y 5 años de edad. En esa etapa niñas y niños se dan por enterados que “son vistos como negros” porque hay otros niños y otras niñas, principalmente blancos, que les instalan la identidad desde la otredad; a través del rechazo, la agresión verbal o física sobre su racialidad y sus orígenes. Las infancias afro se encuentran con la primera situación de violencia racista en las primeras interacciones con sus pares y en centros educativos y perdura a lo largo toda su vida.

Héctor Florit (1998), develó en un estudio sobre el impacto que tienen esas vivencias de discriminación racial, 2 de cada 3 niños y niñas afrouuguayos presentan afección de su autoestima, desarrollo y trayectoria educativa, siendo excluidos de participar en juegos, actividades recreativas, por parte de sus propios pares y la vista de sus maestras. Además la “historia deshonrosa” de sus antepasados que se les presenta en clase y en los textos de estudio, recae sobre las mirada invasiva y dominante de sus compañeros/as blancos, cómo si esa historia le perteneciera sólo a ellos.

Desde el proyecto Ibeijis, además de este marco conceptual, damos recomendaciones para las políticas públicas educativas, en todos los niveles y recorridos de la misma. Observamos a través de entrevistas, a decisores y decisoras políticas, que existen resistencias de orden individual, que entienden que no es necesario formar en estas temáticas de forma integral, sino abordarlas ante el emergente, cuando se presentan algún tipo de situaciones de discriminación racial en los espacios colectivos de socialización.

Hay una demanda muy grande de docentes, equipos técnicos, formadores, trabajadores sociales y equipos interdisciplinarios que no cuentan con herramientas suficientes para abordar la diversidad dentro de los espacios de interacción; y con recursos como Ibeijis pueden hacerlo.

Desde Mizangas y el movimiento afro en el mundo, hay consenso de que seguir manteniendo una actitud indiferente ante la violencia racista en las infancias no contribuye a construir sociedades justas y equitativas con ciudadanías plenas. Es necesario trabajar siempre desde la interculturalidad, la interseccionalidad y la etnoeducación de forma antirracista, para no tener que llegar al punto de abordarlo como un problema que se da casualmente, porque el racismo, el machismo es parte de nuestra historia y de nuestra realidad. La diversidad existe también en las escuelas y centros educativos y lejos de ser un problema es una fortaleza.

Es un desafío interesante pensar los procesos de desigualdad en relación a infancias y adolescencias en nuestro país, sobre todo por la perdurabilidad histórica del problema. Recuerdo un artículo que, en 2009, cuando se cumplían 20 años de la Convención, habíamos escrito con Luis Pedernera; se trataba de un artículo acerca de las condiciones de existencia de niños, niñas y adolescentes al que habíamos titulado “Llover sobre mojado”. Esta nominación remitía a la persistencia de algunos nudos en relación al efectivo cumplimiento de derechos que seguían sin desatarse.

Analizar las desigualdades en relación a infancias y adolescencias supone considerar un largo periplo en la historia nacional cuyo primer hito podríamos identificar en la segunda década del siglo XIX. Las dos preocupaciones que vertebraron el interés público fueron, el cuidado de aquellos niños y niñas que no podían ser criados por sus familias de origen y la corrección de aquellos/as que infringían las normas penales. Esta es la estructuración de los dos ejes problemáticos: el abandono y la infracción, Así fue leída históricamente la cuestión infantil y adolescente en clave de problema.

Para estas preocupaciones, el Torno y la Escuela de Artes y Oficios serán las respuestas predominantes durante el siglo XIX que incluso sobrevivirán al inicio del siglo XX. La Escuela de Artes y Oficios se convirtió, en 1915, en la Escuela Industrial; y el Torno dejó de funcionar en 1934, más allá de que desde la segunda década del siglo XX, los ingresos a la protección por esta vía eran escasos.

La perspectiva doctrinaria que dio sustento al Código del Niño en 1934 configuró una perspectiva que visualizó en la infancia pobre el objeto de su accionar. Por eso abandonados y delincuentes constituyeron ese sujeto bicéfalo sobre el que se asentó la política pública de atención a la minoridad: el menor devenía de la población de niños, niñas y adolescentes pobres del país.

Las primeras vinculaciones entre pobreza e infracción sirvieron de sustento a construcciones sociales que perduraron en el tiempo y se proclamaron como verdades irrefutables. Una breve noticia del diario “El Día” de 1891, hacía referencia a “ocho menores rateros están en poder del jefe de policía de seguridad... convictos confesos, la gavilla ha aumentado continuamente con muchachos que fugan de la casa de sus padres [dice el periodista] gente siempre pobre que se entregan de lleno a la vida de la vagancia y el robo”. He aquí la síntesis de categorías infantiles socialmente construidas a lo largo del periodo: hijos de gente siempre pobres, criminalizados en vagancia y robo, resultarán objeto de control legitimado.

Pensando ahora, hay mucho para sumar en este relato, con respecto a los niños y niñas afrodescendientes. Basta mirar algunas viejas fotografías de la Escuela de Artes y Oficios para ver la sobrerrepresentación de esta población allí, o basta preguntarnos cuántos eran afrodescendientes de los muchachos mal entretenidos que mencionaba Barran, y que desde fines del siglo XIX ingresaban a la Escuela de Artes y Oficios, institución pensada para el trabajo manual, y la corrección disciplinar.

Moralización y punición fueron las respuestas. Ambas estrategias sellaron una alianza sólida y fueron las respuestas para la infancia y la adolescencia pobre a lo largo del siglo XX.

A fines de los años 70, Juan Pablo Terra (que nunca utilizó el término infantilización de la pobreza), trabajaba con la economista Mabel Hopenhaym en relación a los tópicos de infancia y pobreza. Sus estudios dieron lugar a la publicación de *La infancia en el Uruguay, 1973/1984: Efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste*. Este es un texto que Banda Oriental va a publicar por primera vez en el año 1986, pensado y escrito durante algunos años del periodo dictatorial, en el que los autores realizaron una advertencia dramática: la sociedad se reproducía en los sectores más carenciados de nuestro país y la problemática debía ser atendida de manera urgente si es que se pensaba no sólo en el presente de esos niños y adolescentes, sino si se proyectaba el desarrollo democrático de la sociedad uruguaya a mediano y largo plazo.

Se instala así la cuestión de la concentración de la pobreza en los primeros años de la vida y la búsqueda de la superación de este problema como uno de los grandes desafíos de las políticas públicas de nuestro país. Desafío que nos acompaña hasta hoy.

La década del 90 supuso una suerte de relación compleja entre infancia, adolescencia y pobreza.

Pensamos en esa convivencia dicotómica de los discursos de la doctrina de la protección integral, por un lado, y por otro, el avance significativo de la pobreza en general del país y especialmente en la población más joven, que alcanzó su nivel más alto con la crisis del 2002. De esa manera el niño y la niña, sujetos de derecho, convivieron, largamente con el crecimiento de la pobreza en la población más joven del país.

Eduardo Bustelo señalaba que los datos sobre pobreza en la infancia no son una cándida producción intelectual sino las condiciones reales de existencia en la que transcurre la vida de muchos, significa condiciones reales, imposibilidades concretas, trayectorias sociales que se truncan, sufrimiento, marginación de los espacios de uso de los bienes sociales, de la producción cultural de una sociedad en un momento determinado. No perdamos de vista la dimensión a escala subjetiva cuando estamos hablando de estos temas, que no los podemos reducir a un mero, aunque contundente, índice o porcentaje.

El ciclo progresista implicó una modificación en la matriz de protección social y un posicionamiento en el papel del Estado que impactó positivamente en la reducción de la pobreza y particularmente en la infancia y adolescencia. A pesar de esto, niños, niñas y adolescentes, siguen siendo las más perjudicadas por la desigualdad (y esto se encuentra acentuado en niñas afrodescendientes)

El devenir de estos primeros meses de este peculiar año, en esta coyuntura particular, expusieron también, las debilidades de los soportes de la protección social. La semana pasada me informaban de un relevamiento que está haciendo la Comisión Sectorial de Extensión de la Udelar, que arrojaba un número de los 50 mil niños comiendo en ollas populares. El panorama no es alentador. El fin de semana leía un informe de las Naciones Unidas en proyección sobre la realidad argentina; antes de que termine el año seguramente el 58% de los niños y niñas esté por debajo de la línea de pobreza en ese país.

Son números del espanto.

Nos resta, aún, la tarea de sopesar, recuperar, y discutir los aprendizajes de los últimos 15 años de política pública en el país. Recuperar evidencia, analizar, pensar... No deberíamos obviar que la intersectorialidad e interinstitucionalidad en tanto estrategias para pensar y enfrentar parte de los problemas más complejos de la conflictividad social en el país no dieron los resultados que inicialmente se esperaba que podían alcanzar; algunos aspectos de esta propuesta mostraron debilidades múltiples en este

último ciclo histórico. Así mismo, la apelación a la integralidad de políticas parece un factor sustantivo para evitar que ciertos temas y segmentos poblacionales continúen siendo residuales en el campo de la protección social. Mientras algunos problemas que devienen de los procesos de desigualdad no se configuren como política de primer orden, el riesgo de la dualización, ganará terreno ampliamente.

Durante el ciclo progresista se produjo un avance significativo en la cobertura a la primera infancia; con la misma certeza con la que se identifica esta tendencia, es factible reconocer señales de un cerco creciente con respecto a los adolescentes. No solo porque cargan con el estigma histórico del sujeto insolente, objeto de control legitimado, sino porque además, hay demasiadas esferas de la vida social donde la situación de las y los adolescentes denota evidencias preocupantes: el sistema educativo medio, los procesos de autonomía post sistemas de protección especial, los niveles de desocupación y el creciente punitivismo que rodea la figura de los adolescentes.

Esta última referencia tiene que ver con la Ley de Urgente Consideración, de reciente sanción, pero también con el proceso regresivo normativo que el Uruguay desarrolló en materia de penalidad juvenil en la última década; un tránsito largo compuesto por varias decisiones legislativas, que vienen construyendo un cerco punitivista muy sólido respecto a los y las adolescentes.

Coincido en la necesidad de contar con un presupuesto acorde para un sistema integral de atención a la infancia y adolescencia en el país. Muchas veces se ha puesto esto en lógica de oposición: ¿dónde colocar los recursos? ¿en los primeros o en los últimos años de la vida? El debate por el presupuesto es una discusión por la materialidad que alcanza la política, por su calidad y contundencia.

En términos de política pública y de vida democrática, la participación de niños, niñas y adolescentes sigue siendo una dimensión comprometida en su realización. Construir una sociedad democrática desde sus bases estructurales supone una sociedad que habilite niveles de participación en todas las esferas de la vida social. No solo estamos lejos de concebir una sociedad en estos términos, sino que por momento y por la premura que toman otros temas o nudos conflictivos, el lugar de la participación queda diluido, o se coloca en un segundo o tercer plano.

Por último creo que la plataforma de 10 puntos que ha elaborado ANONG y el Comité de los Derechos del Niño del Uruguay, es una plataforma sólida, abarcativa, y formulada entre múltiples voces. ¿Cómo avanzar con esta plataforma? Mi preocupación al respecto es cómo los acuerdos alcanzados pueden efectivamente incidir en la toma de decisiones de la política pública. Recordemos el proceso de la ENIA: en determinados momentos se construyen plataformas fuertes, se enuncian reclamos, necesidades, propuestas de solución contundentes y luego parecería haber algo que la política no logra tomar y los acuerdos se diluyen o se vuelven testimoniales.

¿Cuáles son las vías para revertir esto?

En todo caso, este es un punto de preocupación que no quería dejar de plantear. ¿Qué nos sucede con los acuerdos, con la capacidad de incidencia, con la capacidad real de incidir en la toma de decisión?

Esta plataforma que están planteando, ¿Quién no estaría dispuesto a ir por ella? Hay trabajo, hay evidencia, solidez, fundamentos, desarrollo de estrategia, experiencia, ¿Qué la hace inviable desde el punto de vista de la política pública? ¿Por dónde hay que ir para que no se nos repitan situaciones de construir propuestas, plataformas y que después se diluyan en el tiempo? Esto para mí es un punto de preocupación, un punto sustantivo para pensar.



Octubre 2020

www.anong.org.uy

www.cdnuruguay.org.uy



Cofinanciado por
Unión Europea

