

Informe final

Consultora Angélica Vitale Parra

Índice general

I.	Objeto de la consultoría	2
II.	Producto I – Sobre la creación de un mecanismo para la recepción de denuncias, atención y protección a la violencia institucional.	3
III.	Producto II – Sobre el manual de procedimientos	28

I. Objeto de la consultoría

El presente documento contiene las principales líneas de trabajo que se desarrollaron durante el tiempo previsto de la consultoría y atendiendo al cumplimiento de los resultados esperados como producto de los objetivos propuestos.

Objetivo 1 - Elaborar recomendaciones y protocolos para implementar mecanismos efectivos y sistemáticos para prevenir, detectar precozmente, atender, proteger y restituir derechos vulnerados por situaciones de violencia institucional en INAU.

Producto asociado al objetivo 1 - Documento que proponga mecanismos, procedimientos y protocolos efectivos y sistemáticos para la recepción de denuncias, atención y protección en situaciones que pudieran configurar violencia institucional en el sistema de protección 24 horas de INAU.

Objetivo 2 - Elaborar un documento que actualice los procedimientos en el marco del documento Procedimientos relativos a la administración y toma de decisiones sobre la situación de los NNA atendidos en los Centros -modalidad de atención integral de tiempo completo- del sistema INAU de acuerdo a la normativa nacional e internacional sobre los derechos de la infancia.

Producto asociado al objetivo 2 - Un documento que actualice los procedimientos relativos a la administración y toma de decisiones sobre la situación de los NNA atendidos en los centros –modalidad de atención integral de tiempo completo- del sistema INAU de acuerdo a la normativa nacional e internacional sobre los derechos de la infancia.

II. Producto I – Sobre la creación de un mecanismo para la recepción de denuncias, atención y protección a la violencia institucional.

1. Actividades asociadas a la ejecución de la consultoría

- a. Reuniones con el organismo contratante y referentes de INAU para esta consultoría (asesores/as; cooperación internacional, etc.)
- b. Reuniones con el equipo de consultoras/es.
- c. Reuniones con Directores de Divisiones o áreas institucionales directamente vinculadas al producto.
- d. Análisis de documentación institucional vigente estrictamente relacionada al producto. Documentos programáticos INAU. Eje vida libre de violencias, informes de auditoría, informes de observatorio, sistema de información (ver planilla de documentos estudiados).
- e. Búsqueda de información sobre mecanismos de similares características en otros contextos. (ver Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de hechos de tortura, desaparición forzada de personas y otras graves violaciones a los derechos humanos, 2014 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría de Derechos Humanos, Área de Violencia Institucional).
- f. Entrevistas con jerarquías de las áreas de Auditoría, División Jurídica, Subdirección General Programática y Subdirección general Territorial. (ver calendario de entrevistas realizadas).
- g. Sistematización de las entrevistas e identificación de dimensiones a propósito de la creación de un mecanismo de estas características.
- h. Elaboración de documento preliminar.
- i. Presentación del documento final para ser elevado a Directorio y entregado como producto al organismo contratante.

2. Propuesta para la creación del mecanismo

2. I. Punto de partida y metodología de trabajo para la elaboración de la propuesta

Pensar un mecanismo para la recepción de denuncias, atención y protección en situaciones que pudieran configurar violencia institucional constituye, aparte de un salto en la calidad institucional de cualquier organismo del Estado, una tarea por demás exigente y desafiante, tanto en el terreno de lo conceptual, como en aquello que tiene relación con las prácticas.

De acuerdo a los sondeos realizados, también estaríamos ante una apuesta poco usual para las instituciones de la región, o por lo pronto, menos usual de lo que se podría suponer de antemano.

En los últimos años, la “violencia” ha ido adquiriendo una nueva centralidad en la agenda y en el debate público y se ha vuelto objeto de problematización frecuente entre los actores académicos, políticos, gestores de las políticas públicas y sociedad civil. De hecho, en la actualidad difícilmente se hable de “la violencia” sino de “las

violencias”, lo que demuestra un avance sustantivo respecto a la reflexión sobre el asunto, en la búsqueda de explicaciones y en la comprensión de un fenómeno por naturaleza complejo.

La categorización sobre los distintos tipos de violencia es producto de la acumulación intelectual en diálogo con los acontecimientos sociales en cada época y en cada contexto. La visibilización de los sujetos sometidos a situaciones violencia ha puesto sobre la mesa las asimetrías de poder y las desigualdades de muy diverso tipo: de clase, de género, de generaciones, entre otras. Además, estas asimetrías se manifiestan en muy diversos contextos: el ámbito doméstico, en la vida privada y en la íntima y en el dominio público en sus distintos espacios: el laboral, el comunitario, en el uso de los servicios públicos, etc.

Producto de esos cruzamientos, el tema de la violencia institucional ha surgido como un foco de preocupación creciente, en tanto, las aproximaciones para comprender este fenómeno se debate entre “saber de qué estamos hablando”, o sea, constituirse como objeto legítimo de atención per se, y “hacer algo para que estos fenómenos no sucedan y contar con respuestas que atiendan y reparen la vulneración de derechos”. Aunque este es un tironeo lógico e inevitable, no debería perderse de vista que ambos movimientos deben buscar un compás lo más afinado posible.

Esta propuesta surge con ese espíritu, que la necesidad de “hacer algo” en relación a la violencia institucional no vaya en desmedro de trabajar sobre un lenguaje común, que permita categorizar y llegar a algunos consensos básicos que permeen toda la institución, ni que la reflexión teórica y la tarea pedagógica, empantanen un proceso que necesita de medidas urgentes y concretas.

La complejidad del abordaje de la violencia institucional es infinitamente mayor cuando se habla de violencia institucional en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes. Parafraseando a Carmen Rodríguez (2016) en su libro *Lo insoportable en las instituciones de protección a la infancia*, cuando “...el manejo de instituciones que deberían cobijar, brindar protección, ofrecer soporte a las infancias y adolescencias no lo hacen, estas instituciones se vuelven insoportables”¹ y agrego, producen un daño difícilmente reparable en la vida de los sujetos que la sufren, aún en mayor medida, en sujetos en extrema vulnerabilidad como son los niños, niñas y adolescentes que permanecen en el sistema de protección de 24 horas.

Una propuesta seria sobre la naturaleza y características de un mecanismo de esta índole debía recurrir a una metodología para rastrear insumos documentales y discursivos que permitieran configurar un mapa de base sobre las fortalezas y las debilidades institucionales para acometer la tarea.

Con esa supuesto como premisa se elaboró una agenda de entrevistas a referentes institucionales que se consideraron relevantes y que podían aportar documentos y referencias sobre los avances y retrasos que INAU puede presentar frente a los

¹ Tomado del libro *Lo insoportable en las instituciones de protección a la infancia*, la cita no es textual, en este sentido la idea es manejada por la autora en la página 17.

asuntos referidos a la violencia institucional. Las personas entrevistadas aparecen de forma detallada en la tabla sobre el trabajo de campo realizado para este producto. A partir de los intercambios mantenidos con los/as entrevistados se consignaron algunos de los ítems incluidos en este informe.

2. II. Lineamiento estratégicos y recomendaciones generales.

La preocupación del Instituto de la Niñez y la Adolescencia de Uruguay (INAU) por la violencia institucional está inscripta en los lineamientos estratégicos de la institución que atienden a su vez, las recomendaciones para el abordaje de la violencia en los sistemas de atención y judicial realizadas en el *Informe Mundial sobre violencia contra los niños y niñas* (2006).

Bajo el entendido que los Estados son responsables de garantizar la seguridad de los niños en instituciones de acogida, algunas de las recomendaciones planteadas en el Informe, y que están estrechamente relacionadas con la propuesta que se presenta en este documento, sugieren:

- Prohibir toda violencia contra los niños y niñas: *“insto a los Estados a que prohíban toda forma de violencia contra la infancia en todos los entornos, incluidos los castigos corporales, las prácticas tradicionales dañinas, como los matrimonios tempranos y forzosos, la mutilación femenina y los denominados delitos contra el honor, la violencia sexual y la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, como requieren los tratados internacionales...”*²
- Dar prioridad a la prevención: *“...recomiendo que los Estados den prioridad a la prevención de la violencia contra los niños y niñas abordando sus causas subyacentes. **Así como es esencial dedicar recursos a la intervención una vez se ha producido la violencia**, los estados deberían asignar recursos adecuados a abordar los factores de riesgo y prevenir la violencia antes de que ocurra...”*³
- Garantizar la participación de los niños y niñas: *“...recomiendo que los Estados logren la participación activa de los niños y respeten sus opiniones en todos los aspectos de la prevención, la respuesta y la vigilancia de la violencia contra ellos, teniendo en cuenta el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño...”*⁴
- Crear sistemas de denuncia y servicios accesibles y adecuados para los niños y niñas: *“...recomiendo que los Estados establezcan mecanismos seguros, bien publicitados, confidenciales y accesibles para los niños, sus representantes y otras personas para denunciar la violencia contra los niños. Todos los niños incluidos los que están en régimen de tutela y en instituciones judiciales deberían conocer la existencia de mecanismos de denuncia...”*⁵
- Abordar la dimensión de género de la violencia contra los niños. *“...recomiendo que los Estados aseguren que las políticas y los programas contra la violencia se elaboran y aplican con una perspectiva de género, teniendo en cuenta los*

² Pinheiro, Paulo Sergio: Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas. ONU, 2006. Recomendación 2, p. 18

³ Idem anterior. Recomendación 3, p. 19 Negrita de esta consultora.

⁴ Idem anterior. Recomendación 7, p. 20

⁵ Idem anterior. Recomendación 8, p.21

diferentes factores de riesgo a que se enfrentan los niños y las niñas por lo que respecta a la violencia...”.⁶

- *Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de recolección de datos e investigación: “...recomiendo que los Estados mejoren sus sistemas de recolección de datos e información a fin de detectar subgrupos vulnerables, proveer información para formular políticas y elaborar programas a todos los niveles y hacer un seguimiento de los progresos hacia el logro del objetivo de prevenir la violencia contra los niños...”.⁷*

A su vez, en el citado Informe, se realizan una serie de recomendaciones específicas para los entornos de protección y de justicia, algunas de ellas, son sustento de la propuesta de esta consultoría:

- *Asegurar la calidad del personal y de la capacitación: “los gobiernos deben asegurar que el reclutamiento de personal, las políticas de capacitación y empleo y los códigos de conducta basados en los derechos, aseguren que todos aquellos que trabajan con niños y niñas en los sistemas de protección y justicia estén cualificados y sean aptos para ello; que su status profesional sea reconocido y que sus salarios sean adecuados. El número de personal debe ser suficiente para asegurar una adecuada supervisión y vigilancia”.⁸*
- *Asegurar la existencia de mecanismos efectivos de denuncia, investigación y aplicación de la ley: “los gobiernos deben asegurar que los niños y niñas tengan a su disposición mecanismos sencillos, accesibles y seguros para expresar sus preocupaciones y quejarse de cómo son tratados sin riesgo de sufrir represalias. También deben asegurar que tengan acceso a los tribunales cuando sea necesario. Toda denuncia de violencia debe ser investigada de manera oportuna y rápida, protegiendo a los denunciantes contra las posibles represalias”.⁹*
- *Sanciones efectivas contra los responsables: “los gobiernos deben adoptar y aplicar sanciones penales, civiles, administrativas y profesionales apropiadas contra las personas que sean responsables de la violencia contra los niños y niñas, así como contra los responsables de las instituciones donde ésta se produce”.¹⁰*
- *Asegurar la supervisión y el acceso efectivos: “los gobiernos deben asegurar que las instituciones sean inspeccionadas de manera regular por entes independientes, con poderes apropiados y que tengan autoridad para acceder sin previo aviso, entrevistar a los niños y niñas y a los funcionarios en privado e investigar cualquier denuncia de violencia...respetando siempre el derecho de los niños y niñas a la privacidad”.¹¹*
- *Registro y recopilación de datos: “...todos los incidentes de violencia deben registrarse y comunicarse de manera centralizada...se debe recopilar información por medio de entrevistas confidenciales con todos los niños y niñas*

⁶ Idem anterior Recomendación 10, p.22

⁷ Idem anterior. Recomendación 11, p. 22

⁸ Idem anterior. Recomendación al sistema de protección 3, p. 217

⁹ Idem anterior. Recomendación al sistema de protección 7, p. 217

¹⁰ Idem anterior. Recomendación al sistema de protección 8, p.218

¹¹ Idem anterior. Recomendación para el sistema de protección 9, p. 218.

*que salen de las instituciones, para medir el avance en la eliminación de la violencia”.*¹²

Por su parte, para el INAU el abordaje del fenómeno de la violencia en el sistema de protección se enmarca en el eje programático orientado al “*derecho a una vida libre de violencias*”, siendo uno de sus objetivos: “*prevenir, erradicar y sancionar las prácticas institucionales del Sistema de Protección que constituyan vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes*” que aspira a la consecución de una serie de metas:

- Prevenir las prácticas institucionales que por acción u omisión constituyan vulneración de los derechos de los niños, niñas o adolescentes. Especialmente aquellas recogidas en el Art. 130 del Código de la Niñez y la Adolescencia.¹³ Detectar precozmente, proteger y restituir derechos en todas las situaciones de violencia.
- Protocolizar el tratamiento de las denuncias de situaciones que configuren vulneración de los derechos de niños, niñas o adolescentes.

2. III. Antecedentes institucionales para la creación de un mecanismo.

En la actualidad el INAU cuenta con un grupo de trabajo en Derechos Humanos, constituido en 2014 por resolución de Directorio, integrado por una representación de Dirección Nacional Programática, Secretaria Letrada de Directorio y un Asesor de Directorio, que actúa como referencia para el monitoreo de la Defensoría del Pueblo y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH).

Con el objetivo de jerarquizar, fortalecer y ampliar los dispositivos para la prevención, atención, protección y reparación en los casos de violencia institucional se instaló un Mecanismo de carácter transitorio para la violencia institucional en la órbita del equipo de Directorio. Este mecanismo transitorio que se ocupa de la violencia institucional debe velar porque el INAU ejecute las políticas públicas que le competen en el marco de la normativa nacional e internacional sobre derechos humanos y en particular en la que refiere a los derechos de niños, niñas y adolescentes. Quedó constituido como punto focal transitorio del Directorio para la recepción de denuncias o comunicaciones que refieran a situaciones en las cuales haya indicios de incumplimiento de la normativa arriba mencionada, incluidas las comunicaciones desde y hacia el INDDHH.¹⁴

Este grupo de trabajo cumple con una serie de funciones que desborda en mucho la posibilidad de dedicación horaria y seguimiento de las situaciones informadas o denunciadas. Básicamente se dedica a:

¹² Recomendación para el sistema de protección 10, p. 218.

¹³ Artículo 130. (Definición).- A los efectos de este título entiéndese por maltrato y abuso del niño o adolescente las siguientes situaciones, no necesariamente taxativas: maltrato físico, maltrato psíquico-emocional, prostitución infantil, pornografía, abuso sexual y abuso psíquico o físico.

¹⁴ Tomado de documentos institucionales de circulación interna.

- Recibir denuncias o comunicaciones sobre situaciones que puedan constituir omisiones o vulneraciones de derechos en la ejecución de servicios por parte del INAU.
- Registrar en formato electrónico y papel de denuncias, comunicaciones y tratamiento de las mismas.
- Recabar antecedentes sobre las intervenciones realizadas por parte de las unidades involucradas, solicitando informes por medio de las Direcciones Nacionales, convocando reuniones, a través de registros administrativos y/o de aquellos medios que se consideren oportunos en cada caso.
- Analizar la documentación en el marco de las competencias del INAU.
- Definir estrategias adecuadas para el tratamiento de cada situación.
- Coordinar con Direcciones Nacionales, Asesoría Jurídica del Directorio y/o División Jurídica, así como con las unidades que se considere calificadas en cada caso, para la definición de la estrategia a seguir en cada caso
- Informar a las Direcciones Nacionales competentes de las recomendaciones a seguir para el tratamiento de cada caso, de manera que estas comuniquen las directrices a seguir a las unidades involucradas.
- Participar del grupo de trabajo conjunto con INDDHH.
- Elaborar junto con el resto de integrantes del Grupo de Trabajo del INDDHH documentos de carácter técnico, a ser validados por el Directorio, en respuesta a las solicitudes del INDDHH.
- Dar seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones hechas por el INDDHH.

Por otra parte, por resolución de Directorio, se crea un grupo de trabajo conjunto, del que participa el mecanismo transitorio, para el análisis y seguimiento entre INAU y la INDDHH con los cometidos de:

- Procesar las denuncias e informes de monitoreo remitidos por la INDDHH.
- Diseñar un protocolo de actuación para la comunicación con Defensoría del Pueblo-INDDHH.
- Diseñar un protocolo de actuación para la comunicación con MNP-INDDHH.
- Participar de las reuniones de carácter técnico con la INDDHH.
- Realizar reuniones periódicas para la coordinación del grupo de trabajo.
- Solicitar y recabar por escrito toda la información que se considere pertinente para dar respuesta a las consultas de la INDDHH.
- Redactar informes de carácter técnico en respuesta a las consultas del INDDHH, previa puesta en consideración y validación por parte del Directorio.
- Hacer seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de la INDDHH.
- Responder consultas técnicas de la INDDHH o de las unidades de la Institución.

En la actualidad, este espacio de coordinación funciona de forma irregular en la articulación con la Defensoría del Pueblo y de forma un poco más sostenida con el Mecanismo de prevención de la tortura. Sin embargo, surge de las entrevistas que aún queda pendiente la elaboración de herramientas de uso común que redunden en la eficacia y eficiencia de las respuestas a las situaciones informadas o denunciadas.

III. Las condiciones necesarias para la conformación y funcionamiento de un mecanismo

III.1. La necesidad de un lenguaje común

III.1.1. El paradigma de los Derechos humanos y el interés superior del niño.

La creación de un mecanismo para la recepción de denuncias, atención y protección en situaciones que pudieran configurar violencia institucional debe atender algunos otros aspectos que no hacen estrictamente el funcionamiento del mismo ni a su capacidad de dar respuesta a las situaciones de violencia institucional, pero que son condiciones necesarias para hacer de este mecanismo no solo un muro de contención a la violencia en tanto “eventos a resolver” sino en una pieza fundamental de un engranaje que debe tener como meta la prevención de las distintas formas de violencia, entendiendo que estas no son epifenómenos sino una feroz manifestación de cuestiones estructurales que apañan dinámicas de vulneración de los derechos de los más débiles.

Una condición fundamental está relacionada con la definición de un paraguas conceptual que sintonice paradigmáticamente a toda la institución y que en consecuencia, exista un mínimo común denominador que permita que ésta dialogue con otras instituciones en pie de igualdad.

De las entrevistas realizadas y del análisis documental se desprende que el paradigma de los derechos humanos es el eje vertebrador de todos los avances institucionales realizados en los últimos años, así como también es recurrente la referencia al “interés superior del niño”, sin embargo, bajo ese principio fundamental suelen albergarse concepciones muy diferentes, que dan cabida a prácticas también muy diversas, incluso contradictorias, fundamentadas sobre el mismo principio de respeto a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. De hecho, como resultado sistemático del estudio de experiencias en América Latina de las interpretaciones que se han hecho respecto a este principio, aunque se concluye que *“la Convención implicó una ruptura determinante frente al paradigma tutelar instalado”*¹⁵, *“el interés superior del niño es probablemente el principio más enigmático de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN), tanto respecto de su conceptualización como de sus implicancias en la práctica. Las persistentes discusiones entabladas con el fin de lograr mayor precisión dan cuenta de la falta de acuerdo predominante”*.¹⁶

Según el Informe sobre la violencia contra niños y niñas, *“el interés superior del niño debe ser una consideración primaria en todas las acciones relativas a los niños y niñas. Siendo así, a todo ente público y privado, tribunal y autoridad administrativa se le exige considerar el impacto de sus acciones en los niños y niñas para asegurar que el interés superior del niño sea considerado de manera correcta. El derecho inherente del niño o niña a la vida, la supervivencia y el desarrollo hasta el máximo de su potencial, que la*

¹⁵ SIPI. Alegre, Silvina – Hernández, Ximena – Roger, Camille (2014): Cuaderno 05 *El interés superior del niño. Interpretaciones y experiencias latinoamericanas*. p. 2

¹⁶ Idem anterior. p. 5

CDN consagra en su artículo 6, incluye las dimensiones física, mental, espiritual, moral y social y también se identifica como un principio general".¹⁷

Por su parte, la Observación General Nº 8 del Comité de los Derechos del Niño expresa que *"...la interpretación de lo que se entiende como interés superior del niño debe ser compatible con toda la Convención, incluidos la obligación de proteger a los niños contra toda forma de violencia y el requisito de tener debidamente en cuenta las opiniones del niño, ese principio no puede aducirse para justificar prácticas, como los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes, que están reñidas con la dignidad humana y el derecho a la integridad física del niño"*.¹⁸

Todas estas consideraciones permiten afirmar que atendándose a los principios de respeto a los derechos humanos como carácter general, y al interés superior del niño como principio específico, la violencia institucional en tanto socava estos principios, no solo debe ser asumida con urgencia por la institución que tiene la responsabilidad de la rectoría de las políticas para la infancia, sino que supone una oportunidad para que la ambigüedad que se da en el terreno conceptual y en el de la praxis de lugar a la operacionalización de estas categorías, no solo como avance conceptual sino con derivas para el diseño de políticas y medidas concretas al respecto. Adicionalmente, cabe señalar que el concepto de "interés superior" incorpora tres elementos, el componente garantista, su amplitud (trasciende lo meramente legislativo o judicial) y su carácter de norma de interpretación o resolución de conflictos.¹⁹ En un sistema integral de protección a la infancia la erradicación de la violencia contra niños y niñas debe incorporar sin ambages estos tres elementos.

III.1.2. Violencia institucional e interés superior del niño.

Si la categoría "interés superior del niño" es difusa y admite que bajo ese paraguas se interpreten cuestiones en ocasiones disímiles, el concepto de violencia institucional no le va a la zaga.

"Cuando pensamos en la violencia que ejercen las instituciones nos representamos un amplio conjunto de situaciones, que ejercidas desde las instituciones públicas, tienen como consecuencias la vulneración de derechos de las personas. Sin embargo, cuando hablamos de "violencia institucional" damos cuenta de un fenómeno más restringido, que abarca desde la detención "por averiguación de antecedentes" hasta las formas extremas de violencia como el asesinato (el llamado "gatillo fácil) y la tortura física y psicológica. Al hablar de violencia institucional nos referimos a situaciones concretas que involucran necesariamente tres componentes: prácticas específicas (asesinato, aislamiento, tortura, etc.), funcionarios públicos (que llevan adelante o prestan aquiescencia) y contextos de restricción de autonomía y libertad (situaciones de detención, de internación, de instrucción, etc.). Así llegamos a una primera definición que sirve para delimitar aquellas formas más graves que puede adoptar el accionar de

¹⁷ Comité de los Derechos del Niño. p. 35

¹⁸ Ob. Cit. p. 36

¹⁹ SIPI. Alegre, Silvina – Hernández, Ximena – Roger, Camille. Ob. Cit. pp. 3 y 4.

los funcionarios públicos: “prácticas estructurales de violación de derechos, desarrolladas (por acción u omisión) por funcionarios pertenecientes a fuerzas de seguridad, fuerzas armadas, servicios penitenciarios y efectores de salud, así como también operadores judiciales, en contextos de restricción de autonomía y/o libertad”²⁰.

Esta definición es una plataforma pertinente para pensar y construir una definición de violencia institucional como condición imprescindible a la hora de sugerir la creación de un mecanismo de recepción de denuncias de las características que se precisarán en este documento, pero cabe señalar que recorte conceptual –aún siendo sumamente potente- no describe las situaciones de violencia institucional de carácter estructural que se pueden registrar en instituciones cuyo cometido principal es la protección. Esta particularidad exige que la definición asuma su especificidad y tenga todos los reparos necesarios en esta contradicción cuasi ontológica de una institución como INAU.

Una definición tentativa de violencia institucional para el sistema de protección a la infancia y la adolescencia podría versar de la siguiente manera: *“refiere a prácticas estructurales de violación de derechos de los niños, niñas y adolescentes, desarrolladas por acción u omisión por funcionarios/as pertenecientes al sistema de protección a la niñez y la adolescencia, tanto en contextos de privación de libertad (residencia permanente) como de permanencia transitoria”.*

Teniendo en cuenta que *“...este tipo de violaciones a los derechos humanos se caracteriza por impactar sobre personas y grupos de personas marcadas por determinadas características como “la condición socioeconómica, el encierro, las afecciones en la salud mental, la edad, el género, la identidad sexual, la migración irregular entre otros. Las personas y grupos de personas que resultan mayormente victimizadas por las prácticas que estamos analizando suelen, adicionalmente, encontrar numerosas restricciones para acceder a una protección efectiva por parte de la administración pública y el sistema de justicia”²¹.”* En el caso de los niños, niñas y adolescentes eso sucede aún en mayor medida, en tanto son intermediados por los adultos.

En la medida que el INAU, como rector de políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulado en un Sistema Nacional de Infancia en el marco de la Doctrina de la Protección Integral, tiene como misión garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho, debe hacerse de una definición propia de violencia institucional, centrada en los sujetos a quienes van dirigidas sus políticas, incorporando dimensiones propias a la

²⁰ Tomado de la Presentación de la *Guía para la caracterización de hechos y/o situaciones de violencia institucional*, p. 5 Unidad de registro, sistematización y seguimiento de hechos de tortura, desaparición forzada de personas y otras graves violaciones a los derechos humanos. (Resolución SDH N° 30/2014) Secretaría de Derechos Humanos. Ministerio de Justicia. Argentina.

²¹ Documento citado, p. 6

naturaleza de la institución (promover, proteger, restituir derechos). Y esto debe reflejarse en los registros institucionales.

Hoy Inau cuenta con un Sistema de Información para la Infancia (SIPI) entre cuyos objetivos se encuentran:

- Controlar la calidad y la actualización de los datos almacenados en el Sistema.
- Capacitar permanentemente a las personas involucradas en la generación, ingreso, procesamiento y uso de la información.
- Participar en la definición y generación de indicadores que permitan evaluar y monitorear el cumplimiento de los Derechos del Niño.

Además, el SIPI cuenta con un portal donde publica muy diversos documentos, entre ellos INAU en cifras y boletines temáticos. En el boletín temático sobre situaciones de violencia de abril de 2016²², no hay ninguna mención a la violencia institucional, dato que se compadece con el registro que se tiene sobre esta dimensión en el registro del SIPI. Sin embargo, de las entrevistas realizadas surge el siguiente comentario: *“respecto a los casos de violencia institucional, como era previsible no hay mucho que informar. Se identificaron tres situaciones denunciadas, las tres por abuso sexual, dos corresponden al mismo Proyecto de atención, lo que ameritó oportunamente el cese de un convenio”*.²³

*De la misma entrevista surge que “...la actualización del SIPI propuso una serie de cambios respecto a la situación del SIPI vigente, que tiene como principal fundamento insertar en el Sistema las diferentes formas que, a la luz de la Convención de los Derechos del Niño, puede asumir el maltrato. Al obtener una visión más completa del niño, niña, adolescente maltratado permitirá implementar las estrategias adecuadas a dicha situación. A estos efectos se tomó como tipología de referencia la propuesta y consagrada en la Ley de Violencia Doméstica N° 17.514. De los 4 tipos principales propuestos: emocional, física, sexual y patrimonial, se incorporan los tres primeros, que posteriormente se adecuaron con aportes de los equipos técnicos especializados en la temática”*²⁴.

El catálogo vigente para el registro de las situaciones de violencia al que se hace referencia maneja bajo el título “motivos de atención / análisis de situación” las siguientes categorías:

- Presunción de violencia – sospecha/marcas/ revelación por relato
- Presunción de violencia – marcas
- Víctima de violencia – emocional pasiva – discriminación/ maltrato psicológico
- Víctima de violencia – emocional activa no física – necesidades básicas desatendidas o negligencias
- Víctima de violencia – emocional activa no física – ausencia escolar/ desnutrición/ psico afectivas o psíquico-emocional/situación de calle

²² Boletín I – Año III Sistema de información para la Infancia (SIPI) - INAU: *Infancia y adolescencia en situación de violencia 2015-2016*.

²³ Opinión vertida en entrevista con SIPI.

²⁴ Idem anterior.

- Víctima de violencia – emocional activa física – no sexual – lesiones/ explotación laboral.
- Víctima de violencia – emocional activa física – sexual – abuso sexual/ abuso sexual agravado extrafamiliar o intrafamiliar.
- Víctima de violencia – emocional activa física – sexual – explotación – prostitución/ pornografía infantil/tráfico/turismo sexual.²⁵

La incorporación de un catálogo siempre lleva aparejado una serie de ventajas, entre ellas, la posibilidad de un registro común (siempre y cuando la institución en su conjunto conozca, maneje y use esa herramienta), y por tanto de un código compartido y la identificación de situaciones que son por naturaleza complejas -que hacen que se necesiten varias categorías para describir y analizar una situación de violencia- respecto a este punto en el boletín antes citado se expresa *“los casos de niños, niñas y adolescentes que viven más de un tipo de violencia son poco relevantes (lo que hace suponer un subregistro importante teniendo en cuenta que los diferentes tipos de violencia suelen estar asociados”*²⁶. Sin embargo, esta categorización no identifica como una tema central los entornos en los que se dan estas situaciones (salvo para los casos de abuso sexual agravado), ni pone el foco en el sujeto (s) perpetrador de las violencias. Este último asunto, aunque tan importante como los otros mencionados, es fundamental a la hora de hacer visible la violencia institucional. De una entrevista surge: *“Nosotros nos manejamos con el concepto de violencias, en plural, pero no adoptamos ninguna definición sobre de qué estamos hablando cuando nos referimos a la violencia institucional, por lo menos no es algo sobre lo que se haya acordado”*.²⁷

No habrá respuestas específicas para la violencia institucional mientras *“no exista violencia institucional”* y eso no *“aparecerá”* mientras no se registre, no aparezca como fenómeno a ser abordado. Del mismo modo que no habrá registros mientras no se ponga la lupa sobre esa dimensión de la violencia y como ya se sabe, para todo eso se requiere mirar de otra manera.

Una definición de violencia institucional centrada en los sujetos, en sus biografías y en los contextos propiciará la revisión de la configuración, y por tanto registro, de estos casos concretos de violencia que hoy aparecen inscriptos solamente al lugar donde ocurren (se registra el caso de violencia y la violencia institucional aparece en tanto ocurre en un centro, programa, proyecto perteneciente o en convenio con el Instituto y la institución aparece como *locus* de prácticas violentas), dando lugar a reflexionar sobre la violencia institucional en tanto perpetradora y reproductora de prácticas que vulneran los derechos de los sujetos más débiles en términos de agencia, como un componente estructural de la circulación de poder.

²⁵ Información proporcionada por el Sistema de Información (SIPI)

²⁶ Boletín I – Año III Sistema de información para la Infancia (SIPI) - INAU: Infancia y adolescencia en situación de violencia 2015-2016, p. 13.

²⁷ Testimonio de entrevista

III.I. 3. La información: entre la fidelidad a la complejidad y el pragmatismo.

Como se sugirió en párrafos anteriores la categorización del fenómeno de la violencia institucional es condición necesaria para su abordaje y condición excluyente para pensar cualquier mecanismo para la recepción de denuncias, atención y protección en situaciones que pudieran configurar este tipo de violencia.

En los últimos años, el INAU ha avanzado notoriamente en la calidad de su sistema de información y en la propia legitimidad del mismo, tal como queda consignado en las entrevistas realizadas. Es prácticamente unánime la opinión favorable sobre la existencia de un sistema de información centralizado, considerado además como una herramienta potente en términos de un mejor conocimiento acerca de lo que sucede en la institución y las instituciones relacionadas en la atención a niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, también se identifican una serie de debilidades o desafíos para que el sistema de información pueda ser una usina más potente de información de calidad que sea al mismo tiempo, insumo para el diseño y evaluación de políticas, de programas, la actualización conceptual y la valoración de las intervenciones.

En varias entrevistas se recalcó la necesidad de unificar y ajustar los criterios de recepción de la información, así como también de reflexionar acerca de las dimensiones que describen a los fenómenos de esta naturaleza.

Todo sistema de información se debate entre la necesidad analítica y su potencial hermenéutico pero una tarea de primer orden es fidelizar a los usuarios que nutren el sistema, transmitiendo la importancia de la información no solo en términos de performance institucional sino ligada a los propios cometidos institucionales de protección y respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Quizás el mayor desafío de un sistema de información sea que sus usuarios reconozcan su sentido. Para aspirar a que eso suceda en relación al registro de la violencia institucional debería prestarse especial atención a los siguientes aspectos:

- que el sistema de información sea de fácil acceso para quienes generan contenidos sobre este asunto
- que exprese las necesidades de las distintas áreas
- que sea útil a la vez que removedor
- que establezca caminos claros de relevamiento
- que sea flexible para dialogar con otras herramientas
- que piense registros complementarios que no solapen información sino que releven información de naturaleza distinta
- que dialogue con otras áreas que manejan información (líneas de denuncia, auditoría, observatorio, jurídica).

De las entrevistas realizadas surge que la información es un tema en el que hay que detenerse a la hora de esbozar un mecanismo para la recepción de denuncias, ya que los canales de recepción de la información no siempre están coordinados o unificados (por ejemplo, hay quienes registran denuncias, mientras que otras áreas registran intervenciones) y en muchas ocasiones la carga de la información se transforma en una sobre carga que no siempre es bien resuelta, produciendo sub registros. “*hay gente*

que ve a la carga de información como algo ajeno a su función (...) hay que comprometerse a trabajar con los proyectos, con los departamentos para que lo que se mida les resulte pertinente y que después no se transforme en letra muerta...porque no hay que obviar que para los equipos significa una sobre carga por eso siempre hay que cuidar la devolución...”.²⁸

En sintonía con lo anterior en la propia Memoria Anual 2015 del INAU, en el apartado referido al sistema de información, se expresa lo siguiente: *“De acuerdo a las metas planteadas desde el inicio del SIPI nuevo (julio 2010), este año estaba previsto incorporar al Monitoreo de Derechos la totalidad de los DD comprendidos en el Módulo. A los efectos de cumplir con esta meta el Departamento se propuso incrementar la completitud de datos en el Sistema. Para esto se consideró necesario lograr un cambio en la percepción que a nivel institucional se tiene del Sistema SIPI, intentando revertir “el SIPI como recarga de tarea para los equipos de trabajo” a un Sistema para todos, que brinda información confiable y oportuna a los distintos niveles de gestión. Para continuar avanzando en esta dirección, es menester acercar el Sistema a los distintos actores, sensibilizando a los usuarios en la importancia del ingreso de cada dato, intensificando las capacitaciones en todo el país y fundamentalmente con una mayor y mejor difusión del Sistema, de sus potencialidades y de la producción de información que se realiza”.²⁹*

En este sentido, cabe señalar que una institución que identifica a la información como un insumo fundamental para ordenar, monitorear y ejecutar eficazmente sus políticas debe sustentarlo con recursos destinados al fortalecimiento del sistema de información en su conjunto y al diseño de instrumentos específicos. Esto sugiere a su vez, espacios de coordinación intra e interinstitucional y planes de actualización y capacitación con recursos destinados a tales efectos y el respeto por la planificación del trabajo que supere el *“trabajo a demanda, y especialmente, a demanda urgente”*.

Por último, la información que registra la institución debería contemplar muy especialmente, la voz de los niños, niñas y adolescentes. El carácter de este tipo de información no radica en su relevancia estadística sino en la capacidad de comprender los fenómenos desde quienes, en la mayoría de las ocasiones, son las víctimas del maltrato y la vulneración de derechos.

Respecto a este punto debe actuarse forma por demás rigurosa. Si bien algún área de la Institución, como por ejemplo Auditoría, realiza informes en los que se incorporan entrevistas a niños y adolescentes, y aunque esta debería ser una práctica más habitual en la institución, también vale advertir que los niños, niñas y adolescentes puedan participar, ser escuchados, etc. debe incorporar algunos recaudos metodológicos, por ejemplo, cuáles son los criterios para entrevistarlos, en qué contexto brindan sus testimonios, qué información se les brinda -a lo largo de todo el

²⁸ Entrevista a integrantes del Observatorio

²⁹ INAU. Memoria Anual 2015 . p. 149

file:///C:/Users/user/Downloads/MEMORIA_ANUAL_INAU_2015%20(1).pdf

proceso hasta que se determine un desenlace a la situación-, con qué contenciones contará, cuáles serán los dispositivos que se usan para propiciar el diálogo.

En síntesis, la información de calidad debe dar cuenta de la complejidad de los fenómenos pero debe ser “rentable” a los efectos de para qué fue relevada. La abundancia de información también puede producir parálisis y disipar el nudo del problema, cayendo en vericuetos descriptivos y laberintos burocráticos.

III.1.3. Dimensiones de la violencia institucional

La complejidad del fenómeno de la violencia institucional precisa de la identificación de las dimensiones inscriptas en ella, de forma de poder definir el conjunto de prácticas asociadas a la misma.

Parece oportuno que estas dimensiones estén configuradas en función de los derechos potencialmente vulnerables por parte de la institución y atendiendo a su vez, al enfoque que predominantemente se usan tanto en los informes realizados por el área de Auditoría de INAU como en las baterías de registro del sistema único de información de la institución (SIPI).

La serie de dimensiones que se proponen en este apartado son un primer intento, de carácter deductivo, que deberá ser completado y enriquecido a partir del análisis exhaustivo de los casos de denuncias de violencia institucional ya recepcionados y los contextos específicos en los que emergen las denuncias. Por lo tanto, las dimensiones que se proponen lejos de ser un listado taxativo y excluyente, es un mínimo acercamiento a un objetivo mayor para el cual se debería seguir trabajando³⁰.

En principio podría sugerirse un primer corte que refiera a la violencia institucional ejercidas sobre el sujeto (todas en última instancia impactan sobre los sujetos), y un segundo conjunto de prácticas que describen la vulneración de derechos a través de la privación o postergación de necesidades de las personas en tanto sujetos de derechos.

Dentro del primer grupo se podrían identificar las siguientes dimensiones:

- **Violencia física:** refiere a aquellas prácticas que se expresan sobre la integridad física de las personas, entre ellas, muerte, golpes, quemaduras, heridas, posturas forzadas, trabajo forzado, sujeción, limitación del movimiento, exposición a temperaturas extremas, esfuerzo extremo.
- **Violencia por condición sexual o de género:** son aquellas prácticas que ocurren asociadas directamente a la condición sexual o de género de los sujetos; entre ellas, segregación, aislamiento, amenazas de connotación sexual,

³⁰ Tomado de la *Guía para la caracterización de hechos y/o situaciones de violencia institucional*. Unidad de registro, sistematización y seguimiento de hechos de tortura, desaparición forzada de personas y otras graves violaciones a los derechos humanos. (Resolución SDH N° 30/2014) Secretaría de Derechos Humanos. Ministerio de Justicia. Argentina.

- Violencia por discapacidad física o intelectual: refiere a aquellas prácticas que ocurren asociadas a las condiciones físicas e intelectuales de los niños, niñas o adolescentes.
- Violencia psicológica: refiere a aquellas prácticas que atentan contra la integridad y salud mental de los sujetos; entre ellas, amenazas, privación o alejamiento de vínculos afectivos, prácticas intimidatorias, forzamientos, incitación a la violencia, hostigamiento, simulacros y restricciones injustificadas, aislamiento, separación de los grupos de pertenencia, confinamiento, provocar sentimientos de inseguridad, miedo.

Dentro del segundo grupo se podrían identificar:

1. Violencia por privación o inadecuada atención a la salud.
2. Violencia por condiciones de alojamiento.
3. Violencia por condiciones alimentarias o de nutrición.
4. Violencia por privación o inadecuada atención a cualquier otro derecho.
5. Violencia por negligencias, aplazamientos administrativos o falta de respuestas acordes por parte de la institución.

Esta consultoría sugiere que se preste especial atención a la violencia por negligencias, aplazamientos administrativos o falta de respuestas acordes por parte de la institución para el bienestar de los niños, niñas o adolescentes, con especial preocupación por quienes permanecen en la modalidad de tiempo completo, dado que esta forma de expresión de la violencia institucional suele ser muy difícil de consignar debido a su naturaleza y a las propias lógicas de la institución.

Algunos aspectos respecto a este tipo de violencia quedaron consignados en el informe final que esta consultora presentara en el documento referido a violencia institucional³¹. En aquella ocasión se consignaba que en un artículo titulado “Primero hay que saber sufrir...!!! Hacia una sociología de la espera”, Adrián Scribano dice que las esperas cotidianas han hecho de la espera una actividad cívica y de la paciencia una virtud política, dice también, que la vida social se hace como “un siempre así” que mandata a tolerarlo todo y que en ese contexto es donde tienen cabida las prácticas de la espera como mecanismos de soportabilidad social.

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

El tiempo es una dimensión estructurante de la vida y el tiempo que dilata la posibilidad del hacer autónomo llega a licuar los impulsos transformadores, incluso a nivel del pensamiento y la imaginación, siendo además un generador de violencias varias. Se decía en aquel informe y se insiste en esta oportunidad que sería interesante que INAU pudiera incorporar la dimensión del tiempo como parte de su análisis institucional y fundamentalmente como indicador de la violencia institucional.

³¹ Informe final Consultoría Angélica Vitale Parra. INAU – UNICEF 2015

Esto se ve con nitidez en la dilación de los procesos –por ejemplo, el largo y no siempre productivo recorrido para que parejas o personas individualmente queden inscritas en el registro único de adopciones, dilatando posibilidades de que niños en condiciones de adoptabilidad encuentren respuesta oportuna a sus necesidades; la falta de respuestas ágiles –por ejemplo, para que los niños, niñas o adolescentes no permanezcan en unidades de atención especializada durante más tiempo del estrictamente necesario-; la postergación de que los niños dispongan de información que les reduzca los márgenes de incertidumbre sobre su tránsito institucional y su futuro –por ejemplo, que un niño sea trasladado y no tenga información o tenga escasa información sobre su destino, o que las visitas de la familia o los adultos de referencia sean distanciadas en el tiempo por asuntos administrativos, por ejemplo, por falta de coordinación, o traslados pospuestos en sucesivas ocasiones.

La violencia institucional que se expresa en el tiempo como espera para los niños, niñas y adolescentes es una manifestación más de la paradójal desprotección que sufren los niños en el sistema de protección y justicia. Por ejemplo, la mención expresa de que una medida como la institucionalización se adopte por el menor tiempo posible no siempre tiene correlato con lo que sucede en la realidad. *“...Entre las variables de la institucionalización que tienen impacto sobre el bienestar y el desarrollo de los niños se encuentran el tiempo de la institucionalización, la posibilidad de establecer vínculos de apego seguro con los cuidadores, la proporción y la estabilidad del personal a cargo del cuidado cotidiano, la idoneidad o no de las personas que cumplen esta función y la gestión global de los servicios de protección...”*.³²

Otra expresión poco identificada de la violencia institucional es el trato poco individualizado, aún cuando se respetan todos los derechos básicos del niño, niña o adolescente, *“...la lógica de funcionamiento grupal despersonaliza a los niños y los vuelve “parte de una rebaño” que no da espacio a las necesidades personales”*.³³ Y como consecuencia, la falta de atención personalizada se traduce también en la falta de recursos individualizados una vez que se ha detectado la violencia institucional.

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

En cualquier caso, aquí se sugieren dimensiones posibles para conceptualizar la violencia institucional, y tomándose o no estas recomendaciones, la categorización de este fenómeno debe ser examinada- en el registro único pero también a lo ancho de la institución- a partir de la reflexión conjunta de varias áreas de la institución, por lo pronto, el sistema de información (SIPI), el grupo de referencia en DDHH, auditoría, jurídica, especialmente el área de sumarios, el observatorio, en coordinación con

³² UNICEF Uruguay (2015): *El derecho a vivir en familia*. p. 3.

³³ Tomado de una entrevista.

representante(s) del Directorio (asesorías). Para luego, ser necesariamente ajustada una vez que el mecanismo esté en marcha.

IV. Pensando en la creación de un mecanismo para la recepción de denuncias de violencia institucional

IV. 1. El sentido

La convicción acerca de la imperiosa necesidad que resulta la creación de un mecanismo para la recepción de denuncias de violencia institucional, que en una primera etapa, podría pensarse para el sistema de protección de 24 horas, dado que hay evidencias suficientes para saber que es allí donde ocurren la mayoría de los casos denunciados, pero que se debería aspirar como recurso para todo el sistema, no debería sustentarse solamente a partir de las sugerencias de los informes de los organismos internacionales (aunque estos son por demás suficientes), sino en el sinsentido que supone que un sistema de protección integral para la infancia tolere entre sus prácticas la violencia, de cualquier orden, sobre quienes supone que debe proteger.

Como ya fue sugerido, un mecanismo que brinde garantías y que se transforme en un espacio legitimado por todos los actores que participan en el sistema, debe tener en cuenta que se requiere trabajar sobre dos asuntos que condicionan la calidad de sus intervenciones y su operatividad: conceptualizar y categorizar el fenómeno de la violencia institucional y la enjundia de la información específica. Pero sobre todo, debería tener como objetivo fundamental: *“Interrumpir la continuidad del más de lo mismo”,* a decir de Carmen Rodríguez, *“...ese más de los mismo reina cuando la rutina, la burocratización, conlleva el acorazamiento de las prácticas su mimetización con los entornos sedimentados limitando o impidiendo el carácter protector esperable o deseable”*.³⁴

Este mecanismo además de a recibir las denuncias de violencia institucional, también debería aspirar a impactar sobre dos momentos que no hacen estrictamente a la respuesta a los casos de violencia consumados y denunciados, sino al trabajo preventivo y al trabajo posterior de sistematización de la información que permita un mejor acercamiento interpretativo al fenómeno. Esto se vuelve posible, entre otras cosas, en la medida que la información sobre las denuncias, el diseño de protocolos de actuación, etc. redunde en un aguzamiento de la mirada para el mejoramiento de las prácticas y los procesos de supervisión de las mismas.

Como bien expresa Carmen Rodríguez *“...es evidente que...lo insoportable se vuelve indignante. Pero la indignación no alcanza. Podría rápidamente volverse una expresión neutralizable, que contenta. No se trata de contentarse con la denuncia ni con el momento de escozor que produce constatar lo deshumano. Ellas (la indignación, la denuncia y el escozor) no necesariamente son suficientes para cambiar el curso de las vidas dañadas”*.³⁵

³⁴ Rodríguez, Carmen (2016): Ob. Cit. p. 10

³⁵ Idem. anterior. p. 20

Por esta razón y en función de lo dicho hasta aquí, los niños, niñas y adolescentes deben ser el centro en el diseño de un mecanismo de recepción de denuncias. Esto que parece una obviedad debe constituirse la guía de la reflexión y del diseño de los dispositivos porque – aunque el interés superior del niño es omnipresente- *“en INAU parece que los adultos siempre somos las víctimas”*.³⁶

IV. 2. Principios rectores

Los principios rectores constituyen el sustento ideológico sobre el que se debería pensar un mecanismo de estas características, así como también la guía conceptual para la reflexión sobre la violencia institucional y las intervenciones que este fenómeno exija.

Se sugiere la incorporación de los siguientes principios rectores:

- Principio de igualdad y no discriminación: Según la Convención de los Derechos del Niño: *“Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. 2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares”*.³⁷
- Principio de respeto al interés superior del niño, niña o adolescente: De acuerdo a la Convención. *“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.* ³⁸
- Perspectiva de género, generaciones y étnico-racial. El mecanismo deberá incorporar estas perspectivas como forma de no reproducir estereotipos ni desigualdades preexistentes. La incorporación de la noción de “poder” es fundamental para entender las cuestiones estructurales implícitas en las relaciones de género, de generaciones y étnico-raciales. Las conclusiones convenidas del ECOSOC de 1997 definían la incorporación de una perspectiva de género como: *“El proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes,*

³⁶ Tomado de una entrevista.

³⁷ Convención de los Derechos del Niño. Asamblea General de la ONU en su resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989. Ratificada por Uruguay el 28 de setiembre de 1990, a través de la Ley nº 16137. Artículo 2 (1. Y 2.).

³⁸ Idem. anterior. Artículo 3

*políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad [sustantiva] entre los géneros”.*³⁹

*“...Se Insta a los Estados a que garanticen dentro de su jurisdicción que las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas puedan ejercer plena y efectivamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en condiciones de plena igualdad ante la ley, y también exhorta a los Estados y a la comunidad internacional a que promuevan y protejan los derechos de esas personas...”.*⁴⁰

- Principio de respeto a las opiniones de los niños, niñas y adolescentes, a expresarse libremente acerca de los asuntos que les conciernen. De acuerdo a la Convención, *“...Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”.* *“El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño”.*⁴¹
- Principio de respeto y confidencialidad. Según la Convención: *“ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales en su honra o a su reputación. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques”.*⁴²

IV. 3. Naturaleza y principales características del mecanismo.

Se sugiere que el mecanismo que se cree tenga dominio nacional, que esté jerarquizado en la ubicación en el organigrama, que cuente con independencia técnica al mismo tiempo, que tenga una dialogo fluido con el ámbito de las definiciones políticas de la Institución.

Si bien este mecanismo trabajará fundamentalmente en función de las demandas surgidas de otras dependencias de la institución o desde otras instituciones, sus

³⁹ Tomado de ONU Mujeres <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>

⁴⁰ Tomado de la Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas. Durban, 31 de agosto de 2001.

⁴¹ Idem anterior. Artículo 12

⁴² Idem anterior. Artículo 16

funciones no se deberían remitir exclusivamente a este tipo de trabajo ya que el trabajo conceptual, de categorización, pedagógico y de generador de información para la evaluación y ajuste de las políticas debe ser parte de su razón de existir.

Es fundamental que el mecanismo sea eficiente y logre un buen ritmo de procesamiento de la información, análisis y sugerencia de intervención, bajo el entendido que, como se consignara anteriormente, el manejo de los tiempos administrativos y la incertidumbre para las personas que sufren maltrato institucional suele ser una de las violencias más invisibles y más recurrentes.

El funcionamiento del mecanismo deberá trabajar con la tensión permanente entre la eficacia y el escape a la urgencia como tónica institucional permanente. Quizás este sea uno de los desafíos fundamentales para un trabajo que logre atender las situaciones concretas con miras a erradicar problemas estructurales.

IV. 4. Cometidos del mecanismo

IV. 4. 1. Cometidos generales:

- Recepcionar las denuncias de situaciones que pudieran configurar violencia institucional en el sistema de protección 24 horas de INAU.
- Atender y proteger a los niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia institucional, así como a otras personas que puedan ver vulnerados sus derechos por prácticas institucionales.
- Dar respuestas institucionales, a través de los procedimientos estipulados y activando los protocolos necesarios, a las situaciones que configuren violencia institucional.

IV. 4. 2. Cometidos específicos

- Garantizar un espacio confidencial de fácil acceso y seguro para que los niños, niñas y adolescentes puedan expresar sus quejas, demandas o preocupaciones, tomando todos los recaudos para que se expresen libremente y sin temor a represalias.
- Coordinar y unificar los canales de recepción de denuncias sobre violencia institucional
- Sistematizar la información que se produzca en los procesos de recepción e intervención de forma de profundizar el conocimiento sobre el tema que permita cambios estructurales que promuevan prácticas no violentas, así como intervenciones ajustadas a las necesidades específicas.
- Profundizar el abordaje sobre el fenómeno de la violencia institucional y promover instancias de reflexión y capacitación sobre la temática.

- Realizar el seguimiento de las situaciones comunicadas o denunciadas que configuren violencia institucional.

IV. 5. Ubicación en el organigrama, funcionamiento y competencias técnicas.

IV. 5. 1. Ubicación

Se sugiere que el mecanismo tenga alcance nacional y esté ubicado al mismo nivel que las áreas asesoras del Directorio pero que no esté inmerso en ninguna de ellas en particular. Tal sugerencia está ligada al propósito de desburocratizar lo máximo posible el funcionamiento de este espacio de trabajo y de responder jerárquicamente a las máximas autoridades de la Institución.

IV. 5. 2. Funcionamiento

El mecanismo deberá transformarse en un espacio que aglutine el trabajo que hoy se encuentra disperso en la institución respecto a la violencia institucional (mecanismo transitorio, grupo de articulación con la INDDHH, Asesorías, SIPI, Auditoría, entre otros.).

El mecanismo debería funcionar de forma permanente, con funcionarios asociados al mismo con dedicación horaria exclusiva para cumplir sus funciones en el área.

Este espacio debería estar coordinado por una persona con competencia técnica relacionada a las temáticas de derechos humanos y violencias en general, y de ser posible, con saberes relativos a “violencia institucional”. Se sugiere que quien coordine este espacio, tenga experiencia en planificación y trabajo en equipo y que incorpore la perspectiva de género, generaciones y étnico racial o manifieste expreso interés en recibir formación específica en estos temas.

Para una primera etapa, se sugiere que el mecanismo este integrado por tres personas (incluido el coordinador/a), con competencias similares al del coordinado/a (pudiendo ser complementarias para la conformación del equipo) ya que inicialmente se deberá trabajar en el ajuste del diseño de este espacio, un primer cronograma de funcionamiento, así como elaborar los primeros instrumentos de trabajo. En una etapa posterior, y como parte de los ajustes iniciales, se debería también ajustar los recursos humanos asociados.

Es recomendable que este espacio institucional tenga una composición disciplinar diversa, prestando especial interés en disciplinas que no son las mayoritarias en la institución como sociología y antropología.

IV. 5. 3. Competencias técnicas

Una vez conformado el mecanismo y definidos sus cometidos y designados los recursos humanos necesarios, el área deberá definir sus competencias, qué situaciones de violencia institucional va a trabajar, con qué dimensiones de registro, con qué instrumentos de relevamiento, intervención y seguimiento y cuáles van a ser los recorridos institucionales para la respuesta de las situaciones que le sean comunicadas o denunciadas.

IV. 5. 4. Lineamientos iniciales de trabajo.

Aquí se sugieren una serie de lineamientos que podrían actuar como hoja de ruta para los primeros pasos de la conformación e instalación del mecanismo.

- Creación del mecanismo por resolución de Directorio.
- Validación de los cometidos específicos del mecanismo.
- Validación de principios rectores y especificación de las categorías de análisis, las dimensiones para el registro y los marcos interpretativos.
- Especificación de competencias
- Especificación de las funciones a desempeñar por los recursos humanos asociados.
- Definición de la metodología de trabajo.
- Plan de acción anual con especificación de objetivos y metas.
- Diseño y testeo de los primeros instrumentos para el relevamiento, tratamiento e intervención sobre las situaciones comunicadas o denunciadas.
- Diseño y testeo (no experimental) de la metodología, entornos y técnicas para la recepción de testimonios de niños, niñas y adolescentes.
- Definición de procedimientos y/o protocolos de comunicación intra institucional y de INAU con otras instituciones que se ajusten a los criterios de confidencialidad y no revictimización.
- Definición de los espacios de coordinación sugeridos (Auditoría, Jurídica, SIPI, Observatorio).
- Definición de pautas para el seguimiento de las situaciones comunicadas o denunciadas y pautas para el “cierre de la situación”.
- Establecer indicadores sobre el propio funcionamiento del mecanismo, por ejemplo, tiempo de respuesta, coordinaciones necesarias para el tratamiento, cantidad de comunicaciones o denuncias, cantidad de niños, niñas o adolescentes que accedieron al mecanismo, dimensiones de la violencia institucional registradas, georreferenciación.
- Establecer pautas para la elaboración de informes sistemáticos sobre el trabajo de este mecanismo.

IV. 5. 4. Fortalecimiento institucional

La creación de un mecanismo de estas características deberá contemplar una serie de etapas de ejecución a los efectos de cumplir con objetivos a corto, mediano y largo plazo que acompañen el fortalecimiento institucional de este espacio.

En síntesis, este informe intenta sugerir las bases conceptuales para la creación y puesta en marcha de un mecanismo de esta índole pero cabe señalar que algunas definiciones quedarán atadas al propio desarrollo del proceso y por supuesto a las condiciones habilitantes que despliegue la institución a estos efectos, a través de sus máximas autoridades.

Se sugiere la estandarización de los procedimientos que sean resorte del mecanismo, la elaboración de materiales que unifiquen los aspectos conceptuales de abordaje de la temática y la toma de decisiones, la definición de un programa de capacitación de los actores institucionales involucrados, la elaboración de herramientas de fortalecimiento del área y su tarea pedagógica: guías, glosarios, protocolos y la creación y sistematización de normativa sancionatoria asociada al no cumplimiento de los procedimientos establecidos.

V. Bibliografía y documentos analizados

- ✓ Convención de los Derechos del Niño. Asamblea General de la ONU en su resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989. Ratificada por Uruguay el 28 de setiembre de 1990, a través de la Ley nº 16137.
- ✓ Cuadernos de Ciencias Sociales y políticas sociales (2016). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Uruguay.
- ✓ Guía para la caracterización de hechos y/o situaciones de violencia institucional. Unidad de registro, sistematización y seguimiento de hechos de tortura, desaparición forzada de personas y otras graves violaciones a los derechos humanos. (Resolución SDH Nº 30/2014) Secretaría de Derechos Humanos. Ministerio de Justicia. Argentina.
- ✓ INAU. Memoria Anual 2015
file:///C:/Users/user/Downloads/MEMORIA_ANUAL_INAU_2015%20(1).pdf
- ✓ ONU. Pinheiro, Paulo Sergio (2006). Informe sobre la violencia contra los niños y niñas.
- ✓ Revista de Ciencias Sociales Delito y Sociedad (2013). UBA Sociales. Universidad Nacional del Litoral. Año 22 Número 36. Buenos Aires, Argentina.
- ✓ Rodríguez, Carmen (2016): Lo insostenible en las instituciones de protección a la infancia. Fundación La Hendija, Entre Ríos, Argentina.
- ✓ SIPI. Alegre, Silvina – Hernández, Ximena – Roger, Camille (2014): Cuaderno 05 El interés superior del niño. Interpretaciones y experiencias latinoamericanas.
- ✓ Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la violencia (SIPIAV) Informe de Gestión 2015. Uruguay
- ✓ UNICEF Uruguay (2015): *El derecho a vivir en familia*
- ✓ Unidad de registro, sistematización y seguimiento de hechos de tortura, desaparición forzada de personas y otras graves violaciones a los derechos humanos. (Resolución SDH Nº 30/2014) Secretaría de Derechos Humanos. Ministerio de Justicia. Argentina.

Otras experiencias consultadas

- ✓ Unidad de registro, sistematización y seguimiento de hechos de tortura, desaparición forzada de personas y otras graves violaciones a los derechos humanos. (Resolución SDH Nº 30/2014) Secretaría de Derechos Humanos. Ministerio de Justicia. Argentina.

Cronograma de entrevistas realizadas

Fecha	Actividad
17 de junio	Entrevista con el área de Auditoría
28 de junio	Entrevista al grupo INDDHH
30 de junio	Entrevista con Jurídica: Gary
12 de julio	Entrevista con Adriana Almenar. Coordinadora Línea Azul y visita a las instalaciones.
15 de julio	Entrevista con Isabel Sánchez – Secretaría Grupo INDDHH
29 de julio	Entrevista con María Rodríguez, Fátima Otormín y Doralí Pérez – Observatorio.
1 de agosto	Entrevista con Virginia Cura - SIPI
17 de agosto	Entrevista con María Elena Mizrahi -SIPIAV.
20 de setiembre	Entrevista INDDHH – Defensoría

Cronograma de ejecución de otras actividades relacionadas al producto

Fecha	Actividad
4 de mayo	Definición del trabajo esperado Plazos de entrega Acuerdo sobre relatoría del seminario internacional
16 de junio	Envío de primer informe de avance
28 de junio	Reunión de puesta a punto y evaluación
Julio	Lectura de documentos
Agosto	Análisis de documentos de auditoría
Setiembre	Análisis de bibliografía Elaboración de avance de informe
23 de setiembre	Entrega del segundo informe de avance
20 de diciembre	Entrega del informe final

III. Producto II – Sobre el Manual de procedimientos

Actividades asociadas al producto 2

Tal como fuera consignado en el informe anterior en el caso de este segundo producto se retomó el trabajo iniciado en octubre de 2015⁴³, de forma tal que las actividades previstas consistieron en reanudar las ya establecidas en el primer tramo del proceso de forma de dar continuidad al trabajo ya iniciado.

De la totalidad de las actividades previstas asociadas a este producto y que ya fueron consignadas en el informe anterior se realizaron las abajo descriptas, de las cuales, a su vez, se presenta el calendario correspondiente.

- ✓ Reuniones con el organismo contratante y referentes de INAU para esta consultoría (asesores/as; cooperación internacional, etc.)
- ✓ Reuniones con el equipo de consultoras/es.
- ✓ Reuniones con Directores de Divisiones o áreas institucionales directamente vinculadas al producto.
- ✓ Convocatoria del grupo de trabajo conformado de acuerdo a la resolución emitida por el Directorio.
- ✓ Realizar la secretaría técnica del grupo de trabajo en coordinación con las Divisiones nacionales Programática y Territorial.
- ✓ Síntesis del trabajo realizado, puesta a punto de los acuerdos alcanzados y la metodología convenida para el trabajo grupal.
- ✓ Acuerdo de un cronograma de trabajo que permita revisar el Manual en sus distintos capítulos: ingresos, traslados, egresos, procedimientos y comunicaciones especiales.
- ✓ Articulación con las Divisiones Nacionales Programática y Territorial para la convocatoria de las reuniones quincenales o encuentros extraordinarios que estén previamente acordados con el grupo de trabajo.
- ✓ Planificación de los contenidos de las instancias colectivas y posibles instancias puntuales de carácter intermedio.
- ✓ Sustener la metodología de trabajo y habilitar el intercambio y la producción del grupo.
- ✓ Realización de reuniones quincenales con el grupo de trabajo definido.
- ✓ Recepción de los insumos elaborados por subgrupos para la discusión grupal.
- ✓ Sistematización y elaboración de presentaciones para el trabajo grupal.
- ✓ Sistematización de lo trabajado en cada una de las jornadas con posterior envío a los integrantes del grupo a los efectos de su validación y continuación del trabajo.
- ✓ A la fecha de entrega de este avance, se finalizó con el capítulo “ingresos” y se organizó el trabajo referido al capítulo siguiente, correspondiente a “traslados”.

⁴³ En 2015 se trabajó el ítem referido a salidas no acordadas tal como se solicitara en la propia resolución del Directorio que diera origen al grupo de trabajo. Cabe recordar que luego del trabajo realizado, el ítem pasó a titularse “salidas no autorizadas” y el documento elaborado fue elevado al Directorio en sesión de diciembre de 2015.

Contenidos trabajados en relación al primer capítulo del manual correspondiente a “Ingresos”.

Esquema del capítulo Ingresos

A)-Por disposición judicial:

- a- Disposición de atención transitoria
- b- Disposición de permanencia en el sistema de 24 horas
- c- Separación por disposición judicial
- d- A solicitud de centros de salud
- e- Disposición del juzgado de adolescentes

B) Ingresos por aplicación de medidas de protección por parte de INAU

C) Reingreso

El ingreso refiere a la entrada de niños, niñas o adolescentes al sistema de protección integral de 24 horas que ante la pérdida o ausencia del cuidado parental o de referentes adultos significativos, por amenaza grave y/o vulneración de sus derechos o situaciones particulares que lo ameriten, deben ser separados de su familia de origen o de su núcleo de convivencia.

El ingreso se dará una vez agotadas todas las estrategias de intervención institucional para evitar la pérdida del cuidado parental u otros posibles referentes significativos.

Esta medida deberá ser por el menor tiempo posible, el INAU coordinará acciones que contribuyan al cumplimiento del derecho a la convivencia familiar y comunitaria.

Los niños, niñas o adolescentes que ingresan a INAU deberán recibir la atención, información y contención acorde a sus necesidades y etapa de desarrollo, garantizando sus derechos.

A) Por disposición judicial:

a. Disposición de atención transitoria.

Los niños, niñas o adolescentes ingresan transitoriamente permaneciendo en la órbita de INAU hasta el cumplimiento de la disposición judicial.

Simultáneamente se realizarán las acciones administrativas de ingreso al sistema (SIPI), se establecerán los contactos pertinentes con las familias o adultos de referencia y se recabarán los informes técnicos necesarios.

En caso que el niño, niña o adolescente deba concurrir a una audiencia, deberá ser acompañado por un educador/a, quien aportará la información recabada o los informes técnicos que se dispongan en el momento y certificado médico si correspondiera. A su vez, el niño, niña o adolescente deberá ser informado de la situación.

En las situaciones que en la disposición judicial se establezca la realización de pericia forense previo a la audiencia, el niño, niña o adolescente deberá concurrir acompañado de un educador/a.

Una vez cumplida la audiencia con resolución de cese de permanencia en el sistema de protección de 24 horas del niño, niña o adolescente en INAU, la resolución será cumplida por el centro que abordó la situación del niño, niña o adolescente, debiendo además, instrumentar aquellas otras medidas que el juez pueda disponer.

En caso de que la resolución judicial disponga la permanencia del niño, niña o adolescente en el sistema de protección de 24 horas, se procederá según literal b.

b. Disposición de permanencia en el sistema de protección de 24 horas.

El equipo de trabajo que asume la atención del niño, niña o adolescente deberá realizar una aproximación diagnóstica integral del mismo y su familia a efectos de evaluar el reintegro familiar en el menor tiempo posible y/o la derivación pertinente.

Simultáneamente el equipo de trabajo solicitará a la familia o a los adultos de referencia la documentación personal del niño, niña o adolescente (identificación, salud y educación). En caso de no contar con ella, se iniciarán las gestiones correspondientes para obtenerla.

Se establecerá la comunicación con la familia o los adultos de referencia, en caso de que los mismos por algún motivo no hayan participado en el proceso de intervención, a los efectos de interiorizarlos sobre la situación actual de los niños, niñas o adolescentes.

Envío de informes a la sede interviniente o que por turno corresponda, a través de la unidad competente.

c. Separación por disposición judicial (conocidos como saca o quita) del niño, niña o adolescente.

Implica la presencia de INAU en domicilio u otro espacio indicado por la resolución con el fin de hacer efectiva la medida de protección por parte de INAU (luego se procede de igual manera que en el punto b)

En caso de ser necesario, este procedimiento se realizará con apoyo de funcionarios del Ministerio del Interior, ya sea por lo dispuesto en la resolución judicial o por solicitud expresa de INAU.

d. A solicitud de Centros de salud.

El ingreso de un niño, niña o adolescente a INAU proveniente de un centro de salud deberá contar con oficio judicial que disponga la medida de protección. A su vez, deberá adjuntarse el resumen de alta médica, los informes técnicos y documentación en caso de contar con la misma.

El retiro del niño, niña o adolescente del centro de salud lo realizará personal de INAU debidamente identificado.

Una vez realizado este procedimiento se seguirá lo establecido en el punto b.

Así mismo el Equipo del Centro hospitalario podrá solicitar a la Sede Judicial la integración del niño, niña o adolescente al RUA (Registro único de aspirantes).

Quien envía la resolución a adopciones desde donde se resolverá la integración a una de las familias⁴⁴.

e. Disposición del juzgado penal (con competencia en adolescentes para el interior del país), de adolescentes (Montevideo), de familia o de familia especializado, de entrega a responsables a través de INAU.

El equipo de trabajo que asume la atención del adolescente deberá identificar a los responsables y efectivizar la resolución judicial, atendiendo las especificidades de cada situación.

En caso que el o la adolescente comparezca en calidad de testigo y no cuente con referentes adultos que lo acompañen, deberá ser acompañado por educadores/as de la institución.

B) Ingresos por aplicación de medidas de protección por parte de INAU:

Cuando un niño, niña o adolescente no disponga de medio familiar de referencia o bien se encuentren amenazados o vulnerados sus derechos, o bien sus adultos de referencia decidan no continuar ejerciendo los cuidados, INAU deberá aplicar las medidas de protección (habiendo agotadas todas las medidas antes descriptas), ingresando al niño, niña o adolescente al sistema.

Quien decida el ingreso deberá comunicar la situación al juzgado competente dentro de las 24 horas siguientes.

El ingreso del niño, niña o adolescente al sistema de protección de 24 horas deberá incorporar toda la información recabada e intervenciones realizadas hasta el momento por parte del equipo técnico interviniente.

Una vez se realiza el ingreso, se deberá cumplir con los registros en el SIPI.

Posteriormente, el equipo técnico deberá elaborar (iniciar o ampliar) los informes correspondientes aportando diagnóstico de situación.

El equipo interviniente deberá recabar la documentación correspondiente del niño, niña o adolescente: identificación, de salud, prescripciones médicas actualizadas, pase escolar si correspondiere, o en su defecto trámites iniciados.

En el caso de que el niño, niña o adolescente requiera de atención en centros especializados se procederá según la recomendación del equipo que corresponda al diagnóstico.

⁴⁴ Solicitar el aporte del área jurídica y del departamento de adopciones para este ítem específico.

En el caso que el niño, niña o adolescente sea ingresado a INAU en un departamento que no sea donde reside habitualmente, se deberá cumplir con el procedimiento de ingreso en el departamento donde se toma la medida de protección.

C) Reingreso:

Se entiende como reingreso al sistema de protección de 24 horas aquella situación en la que los niños, niñas o adolescentes, habiéndose desvinculado por algún motivo de este sistema, requieren de una nueva revinculación.

Cuando los niños, niñas o adolescentes están vinculados a uno de los Proyectos de atención residencial de 24 hs, en caso de reingreso deberá hacerlo al mismo proyecto al que estaba vinculado, salvo en aquellas situaciones que estén suficientemente fundamentadas, por ejemplo:

- la propia voluntad del NNA atendiendo a sus fundamentos.
- valoración del Equipo de trabajo del proyecto, en comunicación con la autoridad jerárquica correspondiente.
- disposición del juzgado interviniente.
- falta de capacidad de atención.

Notas relacionadas al contenido del capítulo:

- Los contenidos subrayados deberán ser revisados a posteriori, a la luz de otros contenidos del manual.
- Queda pendiente una consulta a jurídica y adopciones que están consignada a pie de página.
- Los contenidos referidos a “ingresos de un departamento a otro” se decidió fueran incluidos en el capítulo “traslados” y quitados del capítulo “ingresos”.
- Los contenidos acordados, así como los del resto del manual, deberán ser revisados a la luz del proceso de readecuación que está procesando la institución.

D) Traslados

Definición (se sugirió denominar derivación en vez de traslado)

La derivación consiste en el traslado (pudiendo ser de un departamento a otro) de la atención de un niño, niña o adolescente de un centro a otro dentro del sistema de protección integral, atendiendo las necesidades específicas de cada situación.

Las derivaciones pueden darse a un centro de atención especializada.

Requisitos para la derivación

Es un requisito indispensable para definir una derivación de la atención de un niño, niña o adolescente la evaluación de las necesidades específicas del mismo/a

El equipo interviniente deberá realizar un informe fundamentando la solicitud del traslado, incluyendo la opinión, conocimiento y voluntad del niño, niña o adolescente y su familia o adultos de referencia, teniendo en cuenta el interés superior y el principio de autonomía progresiva. El informe debe aportar la información y/o diagnósticos que permitan una valoración de la situación, así como la pertinencia y oportunidad de integrar al niño, niña o adolescente al Centro al que se lo quiere derivar.

Junto al informe de solicitud que deberá incorporar un enfoque integral sobre el niño, niña o adolescente, se deberán adjuntar todos los informes que se dispongan sobre el mismo/a, pudiendo ser estos:

- Proyecto de atención individual actualizado (PAI)
- informe social
- informe psicológico
- informe médico y odontológico de rutina
- informe psiquiátrico- diagnóstico presuntivo, si correspondiera
- informe pedagógico
- Una vez resuelto el lugar donde se realizará la derivación se informará y trabajará con el niño, niña o adolescente sobre la integración al nuevo lugar de atención.

Concreción de la derivación

Una vez resuelta la derivación de la atención del niño, niña o adolescente, se deberá proceder de la siguiente manera:

Se establecerán los detalles en cuanto a los responsables que acompañan al niño, niña o adolescente, al día, la hora, y la dirección a la cual se realizará el traslado.

Se deberá determinar quien recibirá al niño, niña o adolescente.

Se establecerán los contactos correspondientes a los efectos de solicitar la locomoción y personal para efectivizar el traslado.

Se informará al niño, niña o adolescente, de todos los detalles del traslado y toda otra información que él o la misma requiera saber.

Asimismo se buscará involucrar a la familia en el proceso de derivación, generando los espacios de participación necesarios para ello.

El niño, niña o adolescente deberá viajar con su documentación:

Proyecto de atención integral actualizado (PAI)

Partida de Nacimiento.

Cedula de Identidad.

Carne de vacunas.

Carne de Salud.

Estudios médicos y odontológicos.

Informes médicos o de tratamiento médico con las prescripciones correspondientes actualizadas.

Medicación o prescripciones dietarias en caso que sean necesarias.
Pase escolar, liceal y/u otras constancias de estudio.
Legajo personal adecuadamente foliado

El niño, niña o adolescente deberá llevar consigo todas sus pertenencias y efectos personales.

Se dejara constancia escrita de todo lo entregado que deberá ser firmada por quien lo reciba.

Quien recibe al niño, niña o adolescente, firmará una constancia o formulario que de cuenta de la efectivización del traslado.

Derivación de un departamento a otro

La derivación de un departamento a otro se realizará con los mismos procedimientos que cualquier otra derivación con la salvedad que ésta deberá estar debidamente fundamentada atendiendo y garantizando el interés superior y los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Derivación a unidades especializadas: este apartado quedó pendiente en la medida que no se logró la participación sostenida de referentes de estas áreas.

En síntesis, respecto a este producto, la metodología de trabajo adoptada, en la que se privilegia la participación y el intercambio y la riqueza del debate ha producido un corrimiento significativo respecto al cronograma previsto para el tratamiento de los distintos capítulos. Cabe consignar que la participación se ha sostenido, incluso en pleno proceso de readecuación institucional, con aportes sustantivos por parte de quienes integran el grupo de trabajo.

En caso de continuarse con el trabajo sobre el Manual, deberían tomarse definiciones actualizadas sobre la conformación del grupo, referente institucional, coordinación institucional, forma de trabajo, periodicidad de reuniones, canales de circulación de la información, formas de traslado de sugerencias y articulación interinstitucional, entre otros aspectos.

Cabe consignar asimismo que de la entrega de los informes preliminares surgieron una serie de sugerencias presentadas por UNICEF que serán incorporadas en la redacción final del manual de procedimientos, una vez validadas por el grupo que viene trabajando este producto.

Calendario de ejecución actividades producto 2

Fecha	Actividad
6 de junio	Relato a nuevas referentes del trabajo realizado con el grupo del manual Evaluación sobre la nueva convocatoria. Definición de fecha de convocatoria (23 de junio)
21 a 23 de junio	Elaboración de materiales y cronograma tentativo para presentar en la primera reunión 2016
23 de junio	Primera reunión Grupo manual de procedimientos: puesta a punto, acuerdo sobre calendario de reuniones, acuerdo sobre metodología de trabajo, distribución de ítems a ser trabajados por quienes integran el grupo, definición de invitados especiales
Julio	Lectura de documentos (ver planilla de documentos leídos)
5 de julio	Recepción de materiales sobre el capítulo ingresos del manual
7 de julio	Reunión grupo manual de procedimientos Definición de esquema del capítulo y definición de "ingreso"
21 de julio	Reunión grupo manual de procedimientos. Capítulo ingresos: por disposición judicial
28 de julio	Sistematización de reunión anterior y envío de materiales
4 de agosto	Reunión grupo manual de procedimientos: capítulo ingresos: por disposición judicial
18 de agosto	Reunión grupo manual de procedimientos: capítulo ingresos: por aplicación de medidas de protección por parte de INAU
1 de setiembre	Reunión manual de procedimientos: capítulo ingresos: reingresos
8 de setiembre	Sistematización de reunión anterior y envío de materiales
15 de setiembre	Reunión manual de procedimientos: cierre capítulo ingresos y organización del trabajo para capítulo "traslados". Distribución de ítems a ser trabajados previamente por quienes integran el grupo. Evaluación de invitados especiales para los nuevos contenidos.
20 de setiembre	Sistematización de reunión anterior y envío de materiales y evaluación con referente de directorio sobre invitados/as posibles para el trabajo del próximo capítulo.