

# intercambios»

Serie de documentos de trabajo de UNICEF Uruguay

## #1

Acción Pública  
No Gubernamental  
y Convención  
sobre los Derechos  
del Niño en Uruguay

Javier Pereira  
Mathias Nathan



LA CONVENCIÓN SOBRE  
LOS DERECHOS DEL NIÑO





# intercambios»

Serie de documentos de trabajo de UNICEF Uruguay

## #1

Acción Pública  
No Gubernamental  
y Convención  
sobre los Derechos  
del Niño en Uruguay

Javier Pereira  
Mathias Nathan



LA CONVENCIÓN SOBRE  
LOS DERECHOS DEL NIÑO





# #1

## Acción Pública No Gubernamental y Convención sobre los Derechos del Niño en Uruguay

*Javier Pereira*  
*Mathías Nathan*

Informe Uruguay  
para el Proyecto  
“Civil Society and the Convention  
on the Rights of the Child”<sup>1\*</sup>

Abril de 2009  
Montevideo, Uruguay  
Sheffield, United Kingdom

1 \* Financiado por el ESRC del Reino Unido, a través del programa NGPA (Non Governmental Public Action).



## Contenido

I. Introducción	7
II. Antecedentes y contexto para un análisis comparado	10
III. Origen y expansión de las ong de infancia en Uruguay	15
IV. La ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y el impulso de reforma legal del Código	22
V. La aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia	27
VI. La implementación del nuevo CNA y otras reformas legales en curso	30
VII. Las relaciones entre el Estado y las ONG de infancia en el gobierno del Frente Amplio	34
VIII. Hacia una Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia	40
IX. Utilidad de la Convención y desafíos pendientes	43
X. Reflexiones finales para una perspectiva comparada	47
Bibliografía citada	51
Acerca de los autores	53



## I. Introducción

Este trabajo refleja las conclusiones preliminares del proyecto de investigación «Acción pública no gubernamental y la Convención sobre los Derechos del Niño en Uruguay». Forma parte de un proyecto más amplio que se viene llevando adelante en varios países de América Latina para conocer el impacto que ha tenido la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1989 sobre la acción pública no gubernamental en algunos países de la región.<sup>1</sup>

De modo más específico, el proyecto se propone:

- a) evaluar en qué grado el colectivo de ONG de infancia ha asumido un enfoque de derechos a partir de la ratificación de la CDN,
- b) analizar los cambios en la legislación nacional que protege los derechos de los niños y, particularmente, el rol del sector no gubernamental en el proceso de reforma,
- c) identificar la evaluación que realizan las ONG locales sobre la utilidad de la CDN, su ratificación y posterior reforma de la legislación local para mejorar las condiciones de vida de los niños.

El informe comienza con algunos antecedentes que sirven de contexto para analizar el caso uruguayo, pues hacen referencia a las tendencias socio-demográficas que pueden resultar relevantes para el análisis comparativo en relación a la situación de la infancia.

En la sección siguiente se analiza el surgimiento y la expansión de las ONG de infancia en Uruguay, los cambios en su financiamiento y en las relaciones con el Estado, la conformación de redes de infancia y su trayectoria. En particular se analiza el rol del Comité de los Derechos del Niño de Uruguay (en adelante Comité) creado a instancias de la propia CDN para monitorear el cumplimiento de los derechos.

En el siguiente capítulo, tras un rápido repaso de la legislación vigente al momento de aprobación de la CDN (Código del Niño de 1934) se estudia el proceso de ratificación de la CDN y el impulso que generó por adecuar la legislación doméstica a sus principios. Se presta particular atención al rol del sector no gubernamental en este período.

En las secciones siguientes se analiza el proceso que condujo a la aprobación del Código vigente en el año 2004, los desafíos de su implementación y las reformas legales adicionales con relación a la infancia que han sido abordadas recientemente.

Se dedica un apartado especial a examinar los cambios introducidos en

1 El proyecto forma parte del programa Non Governmental Public Action (NGPA) con sede en la London School of Economics y ha sido financiado por el Economic and Social Research Council (ESRC) de Reino Unido. La primera fase del proyecto se focalizó en el caso de Argentina. En una segunda instancia se agregaron los casos de Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. Brasil fue excluido porque la aprobación de la reforma del código a nivel nacional fue anterior a la aprobación de la propia CDN.

la relación Estado-ONG a partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional y otro al análisis de la elaboración de una Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia impulsada por el gobierno, de la que han participado varias ONG de infancia.

Sobre el final, el informe discute, desde una perspectiva global, la utilidad que ha tenido la CDN, realiza una valoración de los avances en la implementación de sus postulados centrales y de los desafíos pendientes.

El informe concluye con algunas reflexiones que pueden resultar útiles para una lectura comparada del caso uruguayo en el marco del proyecto general.

Desde el punto de vista metodológico, los autores realizaron una extensa revisión bibliográfica que incluyó:

- a) los informes del gobierno uruguayo presentados al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas con sede en Ginebra (en adelante CRC),<sup>2</sup>
- b) los informes presentados por el Comité de Uruguay ante ese organismo,
- c) las observaciones que el CRC realizara a los informes remitidos por el gobierno uruguayo,
- d) informes jurídicos sobre las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia (en adelante CNA),
- e) documentación institucional ofrecida por los entrevistados y otras fuentes.

Esta revisión bibliográfica fue complementada con la realización de 15 entrevistas a informantes calificados. Muchos de ellos fueron protagonistas directos de los procesos que se describen en el informe. El listado de entrevistados incluyó a miembros del Parlamento nacional, directivos de ONG, integrantes de asociaciones de ONG de segundo y tercer grado, jefes públicos vinculados a programas de infancia y adolescencia, abogados especializados en derecho de la niñez y educadores que participan del trabajo directo con niños y adolescentes.<sup>3</sup>

El relevamiento bibliográfico permitió constatar una abundante producción bibliográfica en dos áreas relevantes:

- a) estudios de corte sociológico y demográfico sobre la situación de la niñez en el Uruguay,
- b) estudios sobre diversos aspectos del sistema jurídico de protección de niños, niñas y adolescentes.

2 Por sus siglas en inglés: Committee on the Rights of the Child (CRC).

3 Los autores agradecen de manera especial a Juan Manuel Jiménez, quien puso a disposición su trabajo de maestría y las pistas sobre materiales e informantes calificados. También a Luis Pedernera, por la facilitación de los informes elaborados por el Comité y de otros documentos de relevancia. Además, agradecen a cada una de las 15 personas que fueron entrevistadas para este proyecto. Sus nombres no aparecen por razones de confidencialidad, pero sin su aporte no hubiese sido posible la elaboración de este informe.

Sin embargo, constatamos la inexistencia de trabajos publicados sobre el rol que jugaron los diferentes actores —gobierno, ONG, organismos internacionales— en el largo proceso que transcurrió entre la ratificación de la CDN y la adecuación de la legislación nacional a sus principios.

También son exiguos los análisis sobre la participación de las ONG en las políticas sociales —y de infancia en particular— bajo el actual gobierno de izquierda. En este sentido, entendemos que este trabajo constituye una primera aproximación para comprender el rol que jugaron las organizaciones no gubernamentales en la ampliación de los derechos de la infancia y los actuales desafíos que enfrentan actores gubernamentales y no gubernamentales para seguir avanzando.

En cuanto al enfoque, este trabajo intenta articular una mirada analítica de los acontecimientos y de los procesos estudiados, asumiendo una perspectiva autónoma de los intereses y visiones de los actores involucrados, sean estos partidos políticos, organismos gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil.

No obstante, más allá de esta pretensión de objetividad, se adopta una clara perspectiva de defensa y protección de los derechos de niños y adolescentes, lo que aporta direccionalidad y significado al análisis e interpretaciones que se realizan.

## II. Antecedentes y contexto para un análisis comparado

Por su historia política, social y económica, Uruguay presenta características que lo diferencian de los restantes países de América Latina. Su singularidad es el resultado de la conjugación de unos sucesos históricos que pueden rastrearse en la época colonial, pasando por las luchas independentistas, hasta el desarrollo de un Estado de bienestar, luego de ingresado el siglo xx.

En el terreno social, se ha destacado largamente su condición de país *atípico* por sus bajos niveles de desigualdad social, una extendida clase media y un sistema efectivo de protección de los grupos más vulnerables de la población.

En este sentido, la educación básica universal, la asistencia pública en temas de salud y la amplia cobertura de la seguridad social fueron pilares del Estado uruguayo; beneficios que propiciaron el desarrollo de la ciudadanía social para amplios sectores de la población.

En el ámbito político, se debe destacar la consolidación de un sistema democrático relativamente estable y asentado en la participación de partidos políticos pluriclasistas.

En este país, reconocido en la primera mitad del siglo xx como «la Suiza de América», tuvieron una larga influencia las ideas y los estilos de vida de las sociedades europeas. Los valores y comportamientos *modernos* fueron incorporados rápidamente por las elites dominantes y ampliamente difundidos en los restantes sectores de la sociedad. Favorecieron este proceso la alta concentración urbana de la población —fundamentalmente en la capital del país— y la intensidad de las corrientes inmigratorias europeas de finales del siglo xix y principios del xx.

La incorporación de una racionalidad de tipo *moderna occidental* también pautó la conducta reproductiva de la población (Pellegrino, 2003). Uruguay procesó la transición demográfica de manera excepcionalmente precoz en el contexto de América Latina. Ya a mediados de siglo pasado presentaba tasas de fecundidad y mortalidad bajas, muy alejadas de las de los restantes países de la región —con excepción de Argentina— y similares a las de los países del sur de Europa.

Estas transformaciones demográficas fueron delineando una pirámide poblacional caracterizada por un creciente peso relativo de los adultos mayores y un descenso en la proporción de niños y jóvenes. Como resultado de estas tendencias, Uruguay tiene en la actualidad la población más envejecida de América Latina (Pellegrino et al, 2008). Adicionalmente, desde los años 60 se produce un cambio en el flujo migratorio y Uruguay deja de ser receptor de inmigrantes para convertirse en un país de saldo migratorio negativo. Desde entonces, el proceso migratorio ha venido adquiriendo características estructurales y son los jóvenes de nivel educativo medio y alto quienes constituyen el núcleo principal de la población emigrante, lo que ha venido a consolidar la tendencia al envejecimiento demográfico.

Paralelamente, desde los años 80 algunos estudios comenzaron a señalar con preocupación el aumento creciente de la concentración de la pobreza en los niños y adolescentes en el país. Las brechas en las pautas reproductivas de los diferentes estratos sociales, en un contexto de caída de la tasa global de fecundidad, fueron concentrando la reproducción biológica y social de la población en los sectores más pobres de la sociedad.

A su vez, en la disputa por los recursos públicos, los avances y las conquistas en el bienestar de los adultos mayores contrastaban fuertemente con los niveles de desprotección y de vulnerabilidad social que caracterizaban (y siguen caracterizando) a la infancia y la juventud uruguaya (Kaztman y Filgueira, 2003).

En Uruguay, la diferencia entre el porcentaje de pobreza infantil y de pobreza en la vejez sigue siendo sensiblemente superior a la que se observa en otros países de América Latina y del mundo (Amarante y Arim, 2005; De Armas, 2008).

Esta brecha ha tendido a incrementarse desde finales de la década del 90 y se ha acentuado con la crisis económica experimentada en Uruguay en el año 2002.

Mientras que a mediados de los 80 la relación entre niños pobres y adultos mayores pobres era de 2 a 1, en los años 90 la relación aumentó a 7 niños por cada adulto. Y en la crisis más reciente la relación volvió a crecer hasta alcanzar a 9 niños por cada adulto pobre (UNICEF, 2006). Resultan ilustrativos los datos que se presentan a continuación sobre el porcentaje de población bajo la línea de pobreza en Uruguay por tramos de edad entre 1990 y 2007.

**Población bajo la línea de pobreza en Uruguay por tramos de edad (%)**  
**1990-2007 (años seleccionados)**

Edad	1990	1994	1999	2004	2007
0 a 5 años	49.9	30.7	32.5	56.5	46.0
6 a 12 años	46.8	28.8	28.3	54.0	46.3
13 a 17 años	41.9	24.1	22.7	44.8	39.4
18 a 64 años	24.7	12.0	12.1	28.4	20.9
65 y más años	14.9	4.2	3.4	10.7	6.9
Total	29.7	15.3	15.3	31.9	25.5

Fuente: De Armas (2008), a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

Existe una extensa bibliografía sobre las causas que explican este proceso de *infantilización de la pobreza* en Uruguay y su relación con la matriz de bienestar que el país había construido tempranamente. En este sentido, es importante señalar que la concentración de situaciones de vulnerabilidad social en el inicio del ciclo de vida de las personas fue el resultado de la conformación de *núcleos duros* de pobreza que se fueron gestando a partir de tres procesos estructurales: una nueva dinámica del mercado de trabajo, deterioro en la calidad y pertinencia del sistema educativo y procesos de segmentación territorial.

Dado que los niños se ubican mayoritariamente en hogares cuyos miembros activos tiene altos niveles de dependencia de sus ingresos laborales y bajos niveles de calificación, el empeoramiento de la situación relativa de la infancia en Uruguay debe vincularse necesariamente a las transformaciones ocurridas en el mercado laboral durante los últimos años.

En este contexto, la inestabilidad del empleo, el aumento del trabajo precario y la ampliación de la brecha salarial entre los empleos de mano de obra calificada y no calificada tuvieron un efecto directo sobre la situación de los niños de hogares más vulnerables (Amarante y Arim, 2005).

Desde hace varias décadas, el sistema educativo uruguayo presenta rasgos positivos en sus niveles de cobertura, con un egreso casi universal en la enseñanza primaria y niveles relativamente altos de matriculación en la educación media (De Armas, 2008).

Más recientemente, el país también ha alcanzado altas tasas de cobertura educativa entre los menores de 6 años, que lo posicionan en un lugar destacado en el contexto regional.

Sin embargo, el país enfrenta un grave problema en sus altos niveles de deserción en la educación media,<sup>4</sup> situación que afecta fundamentalmente a los adolescentes que provienen de los sectores de menores recursos.

Entre los adolescentes de los barrios más carenciados de Montevideo, solo uno de cada diez consigue culminar la educación media (De Armas, 2008). Los efectos negativos de esta situación se relacionan directamente con las posibilidades reales de los individuos de aprovechar las oportunidades disponibles en la etapa de transición hacia la adultez, fundamentalmente ligadas a la inserción laboral, la emancipación familiar y la conformación de un nuevo hogar.

El proceso de segregación residencial en los centros urbanos se suma a las tendencias anteriores y hace aun más difícil la vida de los hogares con problemas de empleo. Los estudios de la última década muestran patrones de segregación residencial en los cuales los espacios urbanos, anteriormente más homogéneos, hoy tienden a reforzar la exclusión y a dificultar los procesos de movilidad social (Kaztman, 1999, 2001; Kaztman y Retamoso, 2005).

Se verifica un proceso creciente de concentración y aislamiento espacial de la pobreza, expresado de manera muy visible en el incremento de los asentamientos irregulares en varias zonas de la capital y también en concentraciones urbanas del interior. La formación de este tipo de asentamientos ha sido una de las estrategias de las familias con ingresos bajos o inestables para intentar solucionar el problema habitacional. Las viviendas construidas en asentamientos irregulares carecen de infraestructura adecuada y, en algunos casos, de acceso a servicios básicos de agua potable y saneamiento.

Desde el punto de vista de las relaciones sociales, los vínculos de los niños y sus familias tienden a desarrollarse en espacios crecientemente homogéneos en su composición social. Esto comprende no solo al espacio barrial de residencia, sino que también involucra al sistema educativo y los espacios públicos de esparcimiento y diversión (Leopold y Pedernera, 2007).

Esta tendencia se ha visto acompañada en los últimos años por un marcado deterioro en los servicios públicos en estas zonas (especialmente salud y educación), lo que dificulta las posibilidades de revertir estos procesos mediante políticas y programas sectoriales.

En resumen, en las últimas tres décadas el país experimentó un marcado deterioro en las condiciones de vida de niños y adolescentes. Esto ha desafiado la estructura y pertinencia de las prestaciones de su antiguo Estado de bienestar, diseñado para proteger principalmente a los adultos mayores y

4 Completando los primeros tres años de educación media, los estudiantes alcanzan los 9 años de educación formal obligatoria en Uruguay.

sectores circunstancialmente marginados del mercado de empleo. Frente a la emergencia de nuevos patrones de pobreza, que afectan principalmente a familias jóvenes con hijos, el país ha encontrado dificultades para articular respuestas adecuadas y eficaces.

Como resultado del conjunto de tendencias reseñadas anteriormente, amplios sectores de la infancia y juventud viven en hogares pobres o con alta vulnerabilidad a la pobreza y constituyen uno de los principales desafíos que debe enfrentar la política social.

En este contexto, la aparición de la CDN no parece haber tenido un impacto significativo en la superación de las deficiencias observadas para efectivizar los derechos económicos y sociales de la población infantil.

Luego de casi veinte años de vigencia en Uruguay, de las reformas legales instrumentadas en armonía con sus postulados y de la presión de las fuerzas sociales nacionales e internacionales por su cumplimiento, la realidad nacional sigue estando pautada por la concentración de la pobreza en niños y adolescentes y la profundización del desbalance intergeneracional en el acceso al bienestar (Martínez y Muñoz, 2004; Leopold y Pedernera, 2007).

Como bien señalan Grugel y Peruzotti (2007),<sup>5</sup> uno de los mayores obstáculos en la actualidad para la implementación de la CDN y para el reconocimiento de los niños y adolescentes como sujetos de derechos radica en la extrema dificultad para hacer reales sus derechos económicos y sociales.

Para los autores, además, la capacidad de los Estados para intervenir en la superación de las situaciones de pobreza es significativamente menor que unos decenios atrás, luego de que el modelo económico instaurado desde los años 80 impulsara procesos de reforma y con ello la reducción y privatización de los servicios sociales.

No obstante, en Uruguay este proceso de reformas tuvo sus atenuantes y matices, como reflejo de la propia inercia gradualista y negociadora del sistema político local. La introducción de las políticas de ajuste estructural y estabilización económica no dieron lugar a una estrategia exclusivamente privatizadora de los servicios públicos, como sucedió en otros países de la región.

Las reformas tuvieron su expresión en intentos por reducir el gasto público, de la mano de algunas acciones concretas de desmonopolización, privatización *periférica* y desregulación (Lauraga, 1999).

En el campo de las políticas sociales, y las de infancia en particular, estas reformas se tradujeron en una reformulación de la acción estatal hacia la focalización de las intervenciones en áreas problemáticas o sectores de población en riesgo. La necesidad de reducir el tamaño y los costos del Estado y la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en la implementación de las acciones públicas concentró el gasto social en sectores prioritarios y canalizó parte de la intervención pública mediante la tercerización de servicios de asistencia hacia organizaciones de la sociedad civil (Lauraga, 1999).

5 Jean Grugel (profesora en el Department of Politics de la Universidad de Sheffield en Inglaterra) y Enrique Peruzotti (investigador en la Universidad Torcuato di Tella en Buenos Aires) son coordinadores del proyecto más general en el que se inscribe este estudio.

La crisis económica del 2002 erosionó buena parte de los logros que se habían alcanzado en materia de bienestar social hasta ese momento y volvió a sumergir al país en un nuevo período de aumento de la pobreza y del desempleo. Pasados los primeros años de la crisis, el país recobró la senda del crecimiento económico y la estabilidad financiera. En el 2005 asume el primer gobierno de izquierda en la historia del Uruguay, con fuertes expectativas en amplios sectores de la población por recuperar mayores niveles de justicia social y de protección a los hogares más afectados por la crisis.

### III. Origen y expansión de las ong de infancia en Uruguay

En América Latina, la responsabilidad en el diseño y la ejecución de políticas relativas a los niños más vulnerables estuvo bajo el monopolio compartido del Estado y la Iglesia hasta mediados de los años 70. Hasta entonces, las actividades de las ONG relativas a la atención de niños y adolescentes eran prácticamente inexistentes. Las primeras experiencias comienzan con relativa fuerza en la región durante el período de las dictaduras cívico-militares. Tal como lo menciona García Méndez (2003),<sup>6</sup> es en ese contexto de autoritarismo donde emerge, desde las organizaciones sociales, una *cultura alternativista* basada en proyectos democráticos, antiburocráticos, de raíz comunitaria y abiertamente contrarios a las medidas de institucionalización de los niños en situación de vulnerabilidad.

Al mismo tiempo, el control de facto del Estado por parte de los mandos militares y la violación sistemática de los derechos humanos desencadenó la activación de movimientos sociales que resistieron pacíficamente a las dictaduras y procuraron la recuperación de las instituciones democráticas. Las organizaciones sociales comenzaron a revalorizar y reafirmar el respeto de los derechos humanos como marco necesario para el desarrollo de la promoción social y eje doctrinario y articulador de las acciones institucionales.

Se inicia entonces, por parte de las organizaciones, un proceso de apropiación del discurso basado en los derechos humanos y de utilización de los instrumentos internacionales como forma de denunciar los abusos de los regímenes autoritarios. Es en este contexto que comienzan los primeros contactos de las ONG con la CDN, cuyos contenidos se venían discutiendo en Ginebra desde el año 1979, con activa participación de la sociedad civil internacional.

Si bien en Uruguay habían surgido organizaciones sociales basadas en la asistencia y la promoción comunitaria durante los años 60 y principios de los 70, el fenómeno de las ONG adquirió mayor visibilidad durante el período de la dictadura militar (1973-1985). Las organizaciones recibieron fondos provenientes de los países industrializados, de ONG internacionales y solidaridad de las iglesias del primer mundo (especialmente católicas y protestantes) que buscaban el fortalecimiento de la sociedad civil ante la falta de instituciones democráticas y la ausencia de respuestas a la problemática social.

En este contexto, aparecen en la segunda mitad de los 80 iniciativas dirigidas a la infancia por parte de las ONG, fundamentalmente como respuesta a las nuevas emergencias sociales; entre ellas, la de los niños y adolescentes en situación de calle. Según Lournaga (1999), esta etapa constituyó un momento estimulante de retorno a la militancia social y de creación de nuevas ONG de infancia con esta impronta.

La aprobación de la CDN en la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 y el movimiento internacional que se fue generando también se

6 Véase también García Méndez, Emilio (s/d), *La Convención Internacional de los Derechos del Niño y las políticas públicas*. En <[http://www.iin.oea.org/La\\_Convencion\\_Internacional\\_E.Garcia\\_Mendez.pdf](http://www.iin.oea.org/La_Convencion_Internacional_E.Garcia_Mendez.pdf)>.

transforma en un componente decisivo en el giro del perfil institucional de las organizaciones que trabajaban con la infancia. En gran medida, comienzan a adoptar a nivel discursivo una posición ya no basada en la asistencia y la caridad, sino reivindicativa de los derechos específicos de los menores de 18 años.

A partir de la CDN, las instituciones advierten que están frente a una nueva condición jurídica, política y cultural de la infancia e inician una etapa de redescubrimiento de sus propias finalidades institucionales hacia un enfoque basado en derechos.

El movimiento a favor de los derechos humanos también propició el nacimiento de nuevas organizaciones fundadas en los principios de esta doctrina, que encontraron en la CDN un campo de especificidad para el abordaje de la infancia y sus problemáticas. Incluso algunos de los ámbitos más visibles de acción y defensa en el campo de la infancia constituyen desdoblamientos de organizaciones de derechos humanos que reenfocaron su atención hacia los derechos vulnerados de niños y adolescentes.

La influencia de la CDN en este grupo de organizaciones estuvo directamente vinculada a sus orígenes, y sus prácticas institucionales se relacionaron de manera muy nítida con un enfoque de defensa de los derechos humanos.

En Uruguay, el ejemplo más claro es el del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), una ONG de defensa de los derechos humanos surgida en 1984 que toma entre sus ejes de acción la promoción y defensa de los derechos del niño y que mantiene su vigencia como una de las organizaciones de mayor incidencia en la escena nacional. También se podría incluir en esta categoría al Servicio Paz y Justicia (SERPAJ).

Asimismo, luego de la aparición de la CDN, las ONG de infancia refuerzan sus vínculos con las redes internacionales y comienzan a establecer coaliciones nacionales para el monitoreo de la aplicación de la CDN en los Estados Parte.

En 1991, un año después de que Uruguay ratifica la CDN, se crea el Comité de Seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño en el Uruguay. Este colectivo, que luego pasará a llamarse Comité de los Derechos del Niño de Uruguay, está integrado por varias ONG de derechos humanos y otras especializadas en las problemáticas de la niñez y la familia. Sus cometidos fundamentales son el seguimiento de la aplicación de la CDN en Uruguay, el seguimiento de la evolución de la situación de la infancia y la promoción de los derechos de niños y adolescentes en Uruguay.<sup>7</sup>

Tras los primeros años de actuación, se fue produciendo un cambio en el perfil del Comité: dejó de estar predominantemente integrado por organizaciones de derechos humanos y pasó a estar mayormente representado por organizaciones que trabajan directamente con niños y adolescentes.

La CDN se constituyó en una plataforma reivindicativa y programática que dio a las organizaciones el protagonismo necesario y la legitimidad para interpelar las políticas de los gobiernos en relación a la infancia.

La labor de monitoreo por parte de la sociedad civil quedó formalizada a través de los llamados *informes alternativos* solicitados por la propia CDN. Periódicamente, las organizaciones que participan en su elaboración

7 < <http://www.comitedn.org/Quienes.html>.

son convocadas por el CRC con sede en Ginebra para asistir de las distintas actividades vinculadas a la promoción y aplicación de la CDN.

La Organización de Naciones Unidas y, más específicamente UNICEF, adoptaron rápidamente los postulados de la CDN como plataforma programática para el desarrollo de sus acciones. En este sentido, tras la aprobación de la CDN, UNICEF asume el mandato de Naciones Unidas de colocar el tema de los derechos del niño entre las prioridades de su agenda y empieza a estimular acciones de *advocacy* y movilización para su promoción a nivel mundial.

Con este propósito, comienza a trabajar conjuntamente con algunas ONG de infancia a las que apoya directamente mediante la transferencia de recursos, exigiendo la adopción de un enfoque basado en la perspectiva de derechos humanos.

La labor de UNICEF se centró en el apoyo directo a las ONG como estrategia para avanzar en la promoción y aplicación de los principios de la CDN; esto basado en la percepción de que estas organizaciones eran más flexibles y abiertas que los gobiernos. Especialmente durante la década de los 90, UNICEF se transformó en uno de los principales aliados de las ONG de infancia y adolescencia.

Algunas organizaciones internacionales también tuvieron un rol significativo en el fortalecimiento de las capacidades de acción de las ONG de infancia en el país. La representación en Uruguay de Defensa de los Niños Internacional (DNI), la Oficina Internacional Católica de la Infancia (BICE) en la década del 90 y, más tarde, la de Aldeas Infantiles SOS, fueron de gran apoyo para las iniciativas locales vinculadas a la promoción de la CDN. Sin embargo, Uruguay no contó con una presencia importante de ONG internacionales como la que tuvieron en otros países de América Latina Save the Children o Visión Mundial. Estas últimas llevaron adelante un proceso intenso de cambio de enfoque y de prácticas luego de la aprobación de la CDN y lograron una incidencia significativa de promoción del enfoque de derechos con las ONG nacionales en aquellos países de la región donde tienen sus oficinas establecidas. Estas organizaciones no tuvieron un impacto profundo en Uruguay, si bien hay que resaltar que varias ONG de infancia en Uruguay reciben financiamiento y apoyo periódico de esas organizaciones.

A fines de los años 80, buena parte de la cooperación internacional que financiaba las actividades de las ONG en Uruguay comenzó a retirarse del país y se volcó hacia la región de Europa oriental y otros países relativamente menos desarrollados de América Latina.

Dado que la mayoría de las ONG de infancia en Uruguay dependían del financiamiento externo para desarrollar sus proyectos y programas, y que a su vez el trabajo de sus integrantes comenzaba a profesionalizarse, estas organizaciones se vieron obligadas a salir a buscar fondos alternativos para poder sostener sus actividades.

Como resultado, el Estado uruguayo empieza a convertirse paulatinamente en una importante fuente de financiamiento para las ONG, bajo la modalidad de contrato de servicios y convenios de trabajo.

Esa tendencia se vio fortalecida a partir de los años 90 por la política de tercerización de los programas sociales de atención a la infancia, a través de la

cual el Estado delegaba buena parte de sus intervenciones en manos de ONG. El entonces llamado Instituto Nacional del Menor (INAME),<sup>8</sup> órgano rector de infancia en Uruguay<sup>9</sup>, promovió en esos años una línea extensa de acuerdos con diversas ONG, al tiempo que, estratégicamente, llevaba adelante una reducción de su plantilla de personal técnico (Silva, 2002).

Este cambio de estrategia de las ONG no estuvo exento de conflictos y críticas entre las propias organizaciones. Como señala Lournaga (1999), las ONG habían tenido una tradición de prescindencia de los recursos públicos como garantía de autonomía y preservación de su identidad. Ante la necesidad de financiamiento, el carácter *no gubernamental* de sus orígenes se vio amenazado por las nuevas relaciones de cooperación y contratación con el Estado.

La vinculación técnica y la dependencia financiera con respecto a las agencias gubernamentales generaron una tensión difícil de resolver, lo que motivó crisis de identidad y reacomodamientos en el sector. En algunos casos se llegó a la desaparición de las organizaciones. Hasta ese momento, el apoyo de la cooperación internacional a las ONG había permitido combinar la vocación de servicio social, mediante el trabajo directo con niños y adolescentes, con una actitud crítica frente al modelo de políticas sociales implementados por el Estado. Sin embargo, el nuevo escenario de dependencia estatal colocó algunas restricciones para seguir adelante con este modelo.

En la actualidad, son muy pocas las ONG que no tienen contratos con el Estado y que podrían sobrevivir sin recibir fondos públicos. Esta situación, sumada a un proceso creciente de cooptación del personal de ONG por parte de los organismos estatales, ha limitado la capacidad de estas organizaciones para reflexionar sobre sus prácticas y analizar críticamente los programas públicos de los que participan.

Los mecanismos de evaluación y control de las agencias gubernamentales —basados en aspectos burocráticos y financieros más que en la obtención de resultados y en el cumplimiento de derechos— tienden a afectar aún más la capacidad de incidencia de las organizaciones. Tal como comenta un directivo de ONG en una de las entrevistas:

*Las ONG que viven de la prestación de servicios mueren en la demanda. Es bastante complejo pasar la experiencia cotidiana y el saber acumulado por el tamiz de una reflexión que sirva de insumo para la incidencia. Eso es lo que más les está costando (a las ONG) hoy, en esa lógica de que al Estado lo único que le interesa es que prestes el servicio y lo que controla es el «talón», es decir, no controla calidad de servicios, sino que los requisitos administrativos estén en regla.*

8 Actualmente denominado Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

9 Parte del debate actual sobre la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (enia) en Uruguay reside en la capacidad del inau (ex Iname) para desempeñarse como el ente rector de infancia. Al respecto ver Midaglia, C. (2008), Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia: los retos de la sustentabilidad democrática, documento preparado para la enia, en [www.enia.org.uy](http://www.enia.org.uy).

Indudablemente, la tercerización de programas de atención a la infancia en manos de ONG ha sido un factor muy limitante de la capacidad de innovación metodológica, de denuncia y de desarrollo de acciones de *advocacy* por parte del sector no gubernamental. La fragilidad presupuestal de muchas ONG ha llevado a que sus servicios sean extremadamente vulnerables a alteraciones imprevistas en el flujo de fondos o en las condiciones de contratación.

Por otra parte, la dependencia de fondos públicos ha llevado a que las organizaciones eviten antagonizar con el Estado y opten por no cuestionar sus modelos de abordaje (al menos de forma pública). Eso ha terminado por afectar el desarrollo de espacios de reflexión colectiva que aporten una mirada crítica sobre las intervenciones y el diseño de los programas.

Es importante señalar que, a lo largo de su historia, las ONG de infancia constituyeron ámbitos de articulación y coordinación interinstitucional bajo la formación de colectivos y redes de distinta índole.

En el año 1983, ya cerca del final de la dictadura militar, surge la *Red de ONG de Infancia y Juventud*, integrada por varias asociaciones agrupadas según el sector de servicios en el que se desempeñaban: sector de hogares y centros de amparo, sector de guarderías y centros de educación inicial, comedores infantiles, clubes de niños, apoyos escolares, centros juveniles y recreativos.

La Red de Infancia llegó a nuclear a unas 160 organizaciones (un número elevado si se tiene en cuenta que la Asociación Nacional de ONG de Uruguay reúne entre 90 y 100 instituciones) y jugó un papel muy importante en la promoción de los postulados de la CDN. Asimismo, cumplió un rol muy destacado en la difusión de los primeros estudios sobre pobreza y desnutrición infantil que se venían realizando desde ámbitos académicos.

A partir de 1998 se evidencia una pérdida de dinamismo en la Red de Infancia y empiezan a cobrar mayor visibilidad otros colectivos y asociaciones. Entre ellos, comienza a adquirir más protagonismo la Asociación Nacional de ONG de Uruguay (ANONG), que si bien agrupa a organizaciones de distintos sectores de actividad, reúne a una parte importante de las organizaciones que trabajan con niños y jóvenes.

En el año 2000 también se crea el Colectivo de Infancia como una plataforma de tercer grado que reúne a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la niñez y la adolescencia en todo el territorio del país.

El Colectivo integra a varias asociaciones de segundo grado como la ANONG, el Comité Departamental de Asociaciones Civiles del Plan CAIF de Montevideo, la FIPAM (Federación de Instituciones Privadas de Atención al Menor), la FIPEI (Federación de Instituciones Privadas de Educación Inicial) y AUDEC (Asociación Uruguaya de Educación Católica).

Tanto el Colectivo de Infancia como la ANONG han jugado un rol importante en la defensa de los intereses del sector en su relacionamiento con las agencias gubernamentales.

Más allá de la formación de estas redes, María Elena Lournaga (1999) identificaba hacia fines de la década pasada una serie de espacios de articulación y diálogo entre ámbitos estatales y diversas ONG, en relación al tema de infancia y adolescencia, entre los que cabe mencionar:

- *Espacio Intercalle*. Constituye un espacio pedagógico de encuentro entre las diferentes ONG de infancia y el programa Calle del INAME. Esta iniciativa ha sido evaluada positivamente desde los dos ámbitos como una experiencia enriquecedora para la interacción Estado-sociedad civil, además de valorarse como un insumo importante para la revisión de las prácticas y los abordajes del trabajo con niños y jóvenes en situación de calle. Funciona actualmente.
- *Mesa de diálogo INAME-ONG*. Emergió como un espacio tendiente a coordinar las acciones de las instituciones públicas y privadas como parte de un mismo sistema de atención a la infancia. Estaba inspirado en la construcción de un Sistema INAME Coordinado, integrado por prestadores de servicios públicos estatales y no estatales, en el cual se articularan acciones y criterios para la gestión de las políticas de infancia.
- *Grupo de trabajo ANONG/RED*. Esta red participó con ANONG en un espacio denominado Grupo de Trabajo, que surgió puntualmente para realizar aportes al anteproyecto de reforma del CNA. La iniciativa contó con el apoyo específico de UNICEF y aspiró a trascender la temática del Código.

Finalmente, cabe mencionar el surgimiento y consolidación del Comité de Seguimiento de los Derechos del Niño de Uruguay. La aparición de la CDN trajo aparejada la creación del Comité y con ello la asunción de responsabilidades por parte de una coalición de ONG en la tarea de monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado uruguayo con relación a los derechos del niño.

Si bien el Comité se instituyó ante la necesidad concreta de elaborar el informe alternativo solicitado por el CRC —y así trabajó durante varios años—, luego pasó a asumir un rol de vigilancia de derechos, al punto de que sus intervenciones alcanzaron un fuerte impacto social y mediático y afectaron a veces las actuaciones del propio gobierno.

Desde el nacimiento del Comité han existido algunas diferencias y tensiones con otros espacios interinstitucionales de infancia a nivel nacional, en particular con la ANONG y el Colectivo de Infancia. En teoría, los objetivos y ámbitos de acción de estas coaliciones se encuentran claramente delimitados. Mientras que el Comité tiene su centro de responsabilidad en las tareas de monitoreo, promoción y denuncia vinculada al escenario internacional, la labor del Colectivo y de la ANONG ha estado centrada en la representación de los intereses de sus organizaciones en aspectos normativos, financieros, de gestión y de diseño de los programas públicos de los que participan.

Sin embargo, más allá de esta diferenciación en los campos de actuación, en la práctica es posible identificar una tensión más o menos explícita entre aquellas organizaciones orientadas hacia las acciones de denuncia y abogacía de derechos y las que están centradas en la prestación de servicios.

Por otra parte, en los hechos resulta difícil separar con nitidez las acciones de vigilancia y la prestación de servicios, dado que la mayoría de las organizaciones que están en el Comité también forman parte de la ANONG. En cierto sentido esto genera una dificultad a la labor del Comité, ya que su tarea

consiste en evaluar el cumplimiento de los principios de la CDN tanto por parte del gobierno como de la sociedad civil.

La tercerización de los servicios de atención a la infancia hacia las ONG implica que estas también estén comprendidas en las tareas de monitoreo y evaluación que debe realizar el Comité. Esta situación genera algunos problemas adicionales, como queda sintetizado en las palabras de un directivo de una ONG:

*El Comité también debe evaluar el cumplimiento de los principios de la CDN por parte del sector no gubernamental y para ello la evaluación debiera ser realizada por terceras organizaciones imparciales. Sin embargo, en Uruguay, estos roles están confundidos. Esta es la razón por la cual el Comité tiende a monitorear mejor los asuntos vinculados al tema de los menores privados de libertad, ya que es un tema gubernamental, y no tanto otros asuntos sobre los cuales las ONG tienen más responsabilidad, como, por ejemplo, la participación de los adolescentes en sus propios programas. Este es el problema de ser 'juez y parte'.*

Por otra parte, la situación actual muestra que muchas de las organizaciones que están en el Comité tienen un acuerdo de trabajo con el Estado y las denuncias públicas que se realizan pueden implicar algunos costos, como de hecho ha ocurrido.

En síntesis, estas reflexiones parecen avalar la necesidad de avanzar progresivamente hacia la conformación de un ámbito imparcial que tenga la mayor autonomía posible, tanto en lo que refiere a los vínculos con el Estado como con el sector no gubernamental que trabaja con la infancia. El desafío parece estar en cómo lograrlo sin seguir agregando organizaciones y colectivos a un escenario institucional que aparece superpoblado para las dimensiones del país.

#### IV. La ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y el impulso de reforma legal del Código

Como en otras partes del mundo, la normativa específica sobre los menores de 18 años y las respuestas institucionales desarrolladas por Uruguay en las primeras décadas del siglo xx estuvieron orientadas a la atención y protección de los niños y adolescentes abandonados, infractores, pobres, huérfanos o trabajadores. Los niños y adolescentes en esas situaciones conformaban la categoría de *menor irregular*, representaban un peligro potencial para el orden social y, por lo tanto, eran objeto de protección por parte del Estado.

El Código del Niño de 1934 constituyó un exponente fiel de lo que se conoce como la *doctrina de la situación irregular* y sus contenidos revelan la influencia de las corrientes asistencialistas y tutelares de la época (Balbela, 1998). Tal como lo resume Jiménez (2005):

*El asistencialismo se entiende en cuanto a no privilegiar la prevención, y se traduce en un montaje institucional concebido para asistir, bajo diversas modalidades, a los niños cuando el eventual daño o situación no deseada ya se ha consumado. (...) La concepción tutelar se refleja en los poderes y funciones de las instituciones públicas para tomar a su cargo a los niños afectados por diversas problemáticas y separarlos de sus padres o familiares, que a juicio de dichas instituciones –esencialmente los juzgados de menores– han incumplido sus deberes de protección y asistencia frente al niño. Esto condujo en el tiempo a que Uruguay tuviese una alta población de niños en situación de internación en relación a su población total de niños.*

Bajo un enfoque definido a partir de la noción de la *defensa social*, los niños de los hogares ilegítimos, carentes de vivienda, sin medios económicos para el sustento diario, sin posibilidades de acceso a la educación, fueron los captados por el control estatal, invocando la necesidad de superar la situación de irregularidad en la que estaban inmersos (Balbela, 1998).

En la aplicación del Código, todo niño que perteneciera a una o más de estas categorías tenía una alta probabilidad de caer bajo la tutela del Estado. Gracias al amplio poder discrecional del que gozaban los jueces, se aplicaban indistintamente medidas de institucionalización y/o privación de libertad en los casos de niños y adolescentes infractores o bien los excluidos de los ámbitos tradicionales de socialización: la familia y la escuela.

El Código del Niño de 1934 se acogió el modelo positivista de la peligrosidad social, del delincuente *en potencia*, a quien se debe institucionalizar y reformar en defensa de la sociedad, haya o no cometido delito. El órgano administrativo más importante en la custodia de los niños y adolescentes *objetos de protección* recae en el Consejo del Niño (Balbela, 1998).

Dado que los comportamientos irregulares tenían su origen en la existencia de las familias con problemas, la forma de encarar la protección consistía en la separación del niño de su familia biológica para institucionalizarlo. La

ley también le permitió al Estado llevar a su cuidado a los niños pobres, sin proveer protección alguna o asistencia a los padres pobres o indigentes que desearan mantener a sus hijos.

Estos y otros fundamentos de la doctrina de la situación irregular, plasmados en el articulado del Código del Niño, perdurarán durante varios años en la visión, los discursos, las políticas y las medidas administrativas de los operadores de infancia y la sociedad uruguaya en general para dar cuenta de los problemas de la niñez y la adolescencia (Jiménez, 2005).

Es con la aprobación de la CDN en las Naciones Unidas que comienzan a manifestarse los primeros signos de adhesión al nuevo paradigma en el país. En mayo de 1990, por iniciativa del Poder Ejecutivo —bajo la Presidencia de Luis Alberto Lacalle— se remite al Parlamento un proyecto de ley para la aprobación de la CDN.

El proyecto recibe un rápido tratamiento parlamentario y es aprobado por unanimidad en ambas cámaras. Se convierte en la Ley N.º 16.137 que el Poder Ejecutivo promulga el 28 de septiembre de 1990.

Si bien Balbela (1998) ha señalado que esta «rápida y unánime acogida» de la CDN por parte de las autoridades nacionales configuró una «excepción» dentro de la historia del país, es consistente con la tradicional política uruguaya de alineamiento a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por otra parte, si se tiene en cuenta que los restantes países de América Latina también ratificaron la CDN durante el año 1990, es probable que esta «excepcionalidad» para el Uruguay haya sido un indicador de la fuerza y el impulso que el tratado internacional traía consigo.

Al ratificar la CDN, Uruguay se enfrentó al problema de que el nuevo paradigma basado en la protección integral de derechos era contradictorio con la doctrina de la situación irregular contenida en la legislación nacional,<sup>10</sup> especialmente en el Código del Niño de 1934.

La necesidad de implementar una reforma normativa se volvió entonces un asunto ineludible y prioritario dentro de la agenda nacional en materia de infancia. En estas circunstancias, el 7 de junio de 1990 el Poder Ejecutivo dictó una resolución por la cual encomendaba al Ministerio de Educación y Cultura la creación de una comisión que actualizara y perfeccionara las normas establecidas en el Código del Niño de 1934.

10 Como *doctrina de la protección integral* se designa a un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional, que expresan un cambio fundamental en la consideración social de la infancia. Integran esta doctrina la Convención sobre los Derechos del Niño —instrumento principal— junto con sus dos protocolos facultativos y otros tres instrumentos normativos: las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los Menores Privados de Libertad y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad). Vale la pena aclarar que existen voces que indican que hablar de doctrina es una generalización no del todo acertada, pues en este marco se inscriben textos de Naciones Unidas con enfoques y posiciones diferentes, que van desde la defensa social hasta la promoción de los derechos del niño.

Se iniciaba así un período —que duró catorce años— de discusión, elaboración y análisis para reformar la legislación vigente.<sup>11</sup>

La comisión nombrada en 1990 disponía originalmente de un año para elaborar sus propuestas, pero debió pedir dos prórrogas. Culmina así la elaboración de un primer anteproyecto de Código del Menor, que el 17 de diciembre de 1993 fue elevado al Ministerio de Educación y Cultura y que llegó a tratarse en comisión especial en la Cámara de Senadores en mayo de 1994. Sin embargo, el trabajo realizado por la comisión nunca fue tratado por ninguna de las dos cámaras del Parlamento.

Para el Comité de los Derechos del Niño de Uruguay (1995), ello se debió, posiblemente, a que se trataba de un año electoral y a las severas críticas que el proyecto había recibido desde diversos actores.

Por otro lado, Uriarte (2004: 3) menciona que la principal objeción que se le planteó al anteproyecto en el Poder Legislativo fue «acerca de la inconveniencia de incluir normas declarativas de derechos a nivel legal y que su alcance podría estar derogando institutos del derecho civil», como el caso de la patria potestad.

Según Balbela (1998), el proyecto del Código del Menor no fue tratado debido a «situaciones coyunturales», pero se rescata que tuvo amplia difusión a nivel científico y que constituyó un antecedente importante para la elaboración del anteproyecto de 1997.

En junio de 1995, bajo la presidencia de Julio María Sanguinetti, se constituyó una nueva comisión especial para el estudio y elaboración de un proyecto de CNA, que culminó su trabajo al año siguiente. Inmediatamente, una resolución del Poder Ejecutivo convocó a una Comisión de Análisis del Anteproyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia, que finalizó su trabajo en marzo de 1997 con una nueva versión de anteproyecto. Antes de finalizar el año 1997, una nueva comisión, fruto de un acuerdo interinstitucional, culmina una tercera versión del Anteproyecto de CNA.

Esta última versión ingresa a consideración del Poder Legislativo a través de la Comisión de Constitución, Legislación y Códigos de la Cámara de Representantes. Si bien se realizan algunas modificaciones, el Anteproyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia recibe media sanción legislativa en setiembre de 1999. Pese a las expectativas que desató, la legislatura concluye sin que se arribe a la aprobación definitiva del proyecto y se cierra una primera etapa de elaboración y reformulación de prácticamente diez años.

El proceso de adaptación de la legislación nacional a la CDN fue lento y restarían cinco años para la aprobación final del CNA. Pese a estas dificultades, como señala Lurnaga (1999), este proceso constituyó uno de los escenarios más constructivos en la interacción de las ONG con el Estado, en particular con el Parlamento nacional.

Grugel y Peruzzotti (2007), que han estudiado la utilidad de normas supranacionales para lograr avances en las legislaciones domésticas, sostienen que la introducción de una reforma de este tipo demanda la buena voluntad

11 Para acceder a un recuento detallado sobre el proceso de reforma del Código, ver Jiménez (2005). También Uriarte (2004) presenta una breve síntesis de su desarrollo a lo largo del período.

del Estado para llevar adelante cambios profundos en distintos niveles de acción. La presión que puedan ejercer las organizaciones sociales es fundamental para que estos avances puedan registrarse, tanto porque los Estados tienen otras prioridades como porque los costos de aplicar un extenso programa de reformas resultan muy altos.

La aceptación por parte del Estado de reformas como la propuesta requiere, como punto de partida, de movimientos sociales que impulsen vigorosa y efectivamente los derechos del niño en los distintos ámbitos de la vida pública.

En el caso uruguayo es indudable que las ONG jugaron un rol clave en el proceso de incorporación de los principios de la CDN a la normativa vigente. Hubo en los primeros tiempos una presión muy fuerte de estas organizaciones para lograr primero la ratificación y después la adecuación de la legislación nacional a sus principios.

La movilización de las ONG en torno a la CDN comenzó con anterioridad a la ratificación del tratado por parte del Estado uruguayo. Cuando la CDN surge con fuerza en el seno de las Naciones Unidas, en Uruguay se constituyó el Grupo de Apoyo a la Convención en Uruguay (GACU), que funcionó durante el año 1989.

Promovido por la oficina de DNI en Uruguay, el GACU logró conformar una red de organizaciones de la sociedad civil que trabajó de manera coordinada por la ratificación de la CDN en Uruguay. Además, constituyó un antecedente directo del Comité de Derechos del Niño, que surgiría un par de años después.

Pero la labor de las ONG no finalizó con la ratificación de la CDN en el Parlamento, sino que inmediatamente comenzó el trabajo de promoción de la reforma legal en Uruguay. Si bien el paradigma de protección integral de derechos comenzaba a instalarse progresivamente en los discursos y prácticas institucionales de las ONG, hubo una movilización significativa en torno al nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia.

Existe una idea bastante generalizada entre integrantes de ONG y especialistas en temas de infancia de que las organizaciones tuvieron una participación activa en el proceso de reforma legal, especialmente a partir del año 1995. Las estrategias desarrolladas de manera coordinada por las ONG entre 1990 y 1999 consistieron, principalmente, en la realización de talleres, seminarios, cursos de capacitación, campañas públicas, estudios, publicaciones y *lobby* con los miembros del Parlamento. Entre las organizaciones que trabajaron fuertemente en aquella época se puede destacar la labor de Gurises Unidos, Vida y Educación, DNI, IELSUR, El Abrojo, CLAEH (a través del Grupo Infancia), Arco Iris, ACJ y el Colegio de Abogados.

Debe tenerse presente que el nuevo contexto democrático de los años 90 permitió consolidar esta fuerza de las ONG en acciones de incidencia en el campo de la política pública y la reforma legal. En este sentido, fue fundamental el apoyo de la cooperación internacional, que a su vez exigía a las ONG roles de soporte a las democracias y mayor involucramiento con los problemas de la realidad nacional.

El papel que jugó UNICEF en el ámbito de la adecuación legal fue fundamental. UNICEF se constituyó en un actor clave a lo largo de todo el proceso, apostó al protagonismo de las ONG y a facilitar los espacios de coordinación entre el Estado y las ONG. También promovió y financió

encuentros y seminarios destinados a la difusión del contenido de la CDN y sus implicancias, tanto en términos jurídicos como de políticas. Las tres comisiones que trabajaron en la elaboración de los proyectos del Código también contaron con el apoyo técnico de UNICEF.

Por otro lado, abogados especializados en derechos humanos y temas de infancia tuvieron un rol importante en la colaboración y el trabajo conjunto con las ONG, particularmente en la interpretación de los aspectos jurídicos. Varios de ellos fueron integrantes de las primeras comisiones que trabajaron en la elaboración de los proyectos de Código. Este dato resulta particularmente relevante porque Uruguay no contaba hasta este momento con un número significativo de juristas especializados en derechos del niño.

Como fue señalado, pese a este impulso reformista y a las expectativas favorables que se habían generado, la legislatura del tercer período de gobierno posdictadura concluye sin la aprobación de un nuevo código. Es difícil establecer con claridad las razones por las que el proyecto propuesto no fue aprobado. Los actores involucrados aportan visiones diferentes, a veces complementarias y a veces antagónicas, sobre los motivos por los cuales no fue posible alcanzar un acuerdo.

Está claro que las resistencias al nuevo CNA atravesaron el conjunto de los partidos políticos. Hubo legisladores que se oponían al proyecto, tanto en los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) como en el Frente Amplio. Hay quienes señalan que los alineamientos —a favor y en contra del proyecto— pueden atribuirse a variables generacionales, aunque la información recolectada en este estudio no permite sostener esta afirmación.

En varios aspectos el proyecto introducía cambios e innovaciones que iban demasiado lejos para la opinión de un grupo importante de parlamentarios. Las acciones de *lobby* y las presiones ejercidas sobre los legisladores no fueron suficientes para concientizar al cuerpo legislativo sobre la necesidad de introducir un cambio de paradigma en el marco normativo.

Las propuestas referidas a la adopción y a las medidas alternativas a la privación de libertad fueron temas que focalizaron buena parte de las resistencias y contribuyeron al rechazo del proyecto. También es cierto que el proyecto fue ingresado muy sobre el final de la legislatura, lo que no dejó demasiado tiempo para el debate, si bien hacía muchos años que el borrador venía siendo considerado por la comisión.

Del lado de la sociedad civil, no puede decirse que hubo una movilización de organizaciones en contra del CNA, especialmente si lo comparamos con las presiones y resistencias que hubo en otros países de la región como Chile o Argentina. No obstante, existieron algunos reclamos puntuales de organizaciones de iglesia preocupadas por las reformas que el anteproyecto buscaba introducir sobre la adopción, los que fueron presentados ante algunos legisladores afines a sus planteos.

## V. La aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia

Tras el rechazo del proyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) en el año 1999, las organizaciones de la sociedad civil experimentaron una fuerte desmovilización. Luego de haber sostenido una militancia activa durante varios años, se instaló una sensación de desgaste y frustración por no haber podido alcanzar el objetivo planteado. Varias de las instituciones que habían estado participando hasta ese momento se replegaron, para volver a concentrarse en sus actividades internas.

También hubo frustración por parte del grupo de legisladores que trabajó activamente por la reforma del Código, especialmente aquellos vinculados a la comisión que funcionó en el período 1995-1999.

Tras las elecciones de 1999, en marzo del año 2000 asume como presidente Jorge Batlle (Partido Colorado) y se renueva la composición del Parlamento. Los legisladores que habían trabajado activamente por la reforma del Código en la etapa anterior (llamados *legisladores sociales*) vuelven a presentar el proyecto ante la Comisión de Constitución y Códigos para su discusión.

La incorporación de nuevos parlamentarios y la realización de propuestas de nuevas reformas a la versión original hizo que la discusión volviera a fojas cero. El contraste entre la reflexión acumulada por quienes venían de la legislatura anterior y las propuestas que buscaban introducir los nuevos legisladores hizo que el debate fuese problemático y, por momentos, caótico. En estas condiciones, el trabajo parlamentario se hizo arduo, difícil y entró en una fase de negociación en la cual se introdujeron varios cambios a la versión original. El anteproyecto que finalmente fue presentado a consideración de la Cámara de Diputados en el año 2002 distaba mucho de la versión anterior y había visto *sacrificados* varios de sus contenidos más conflictivos y polémicos.

Durante esta etapa, algunos entrevistados mencionan un cambio en la estrategia de UNICEF como un elemento decisivo para lograr la aprobación definitiva de la reforma del Código. Ante el temor de que volviera a suceder lo mismo que en la legislatura anterior, al pasar el proyecto al Senado, UNICEF propuso cambiar la estrategia y apostar fuertemente a la negociación política entre los partidos, priorizando la construcción de consensos por encima del lobby y las acciones de *advocacy*.

Esta estrategia fue aceptada por la mayoría de las organizaciones sociales que permanecían activas en esta nueva etapa, si bien algunas manifestaron no estar de acuerdo con este camino.<sup>12</sup> En los hechos, la adopción de la negociación como herramienta central implicó el inicio de una nueva fase, basada en la búsqueda de acuerdos entre los representantes de los partidos políticos, la presidenta de la Comisión y los técnicos de UNICEF, sobre la base de concesiones recíprocas.

Tras el rechazo del anteproyecto en la legislatura anterior, la mayoría de las ONG había permanecido bastante al margen del proceso y solo un

12 Entre las más visibles, cabe mencionar al Colegio de Abogados, que planteó que se debía mantener la misma estrategia de promoción de los derechos mediante acciones de *lobby* y concientización y no dar lugar a la negociación política.

pequeño grupo de organizaciones y especialistas, con mayor inclinación hacia los temas jurídicos y de derechos humanos, mantuvieron una participación activa. Para estas organizaciones la opción por la estrategia de la negociación política implicó un desplazamiento del centro del debate, que les quitó protagonismo y dejó la iniciativa en manos de los representantes de los partidos políticos. Durante la etapa en que el proyecto estuvo en discusión en el Senado, prácticamente no se realizaron seminarios o talleres y el tema no tuvo visibilidad en la opinión pública, como sí había ocurrido en la legislatura anterior y en la discusión que tuvo el nuevo anteproyecto en la Cámara de Diputados. En cierto sentido, las organizaciones que hasta ese momento habían participado del proceso sintieron que el tema pasaba a estar en la *cancha* del Parlamento y que ahora era responsabilidad de los partidos políticos llegar a un acuerdo.

Luego de volver a la Cámara de Diputados, tras su aprobación en el Senado, el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N.º 17.823) fue sancionado por el Parlamento uruguayo el 7 de setiembre de 2004, luego de 14 años de ratificada la CDN.

Según algunos protagonistas, ese día, al inicio de la sesión, las barras del Parlamento estaban colmadas de asistentes interesados en otros temas que debían tratarse en el orden del día, pero al momento de votarse el CNA el público era de solamente cinco personas.

El CNA fue finalmente aprobado ante la indiferencia de la mayoría de las ONG de infancia y también de la opinión pública. Ciertamente, el texto aprobado no reflejaba las aspiraciones por las que las organizaciones se habían movilizado y habían militado durante tanto tiempo. Tampoco contemplaba las expectativas del Comité, ni —paradójicamente— las de UNICEF. De hecho, hubo unas declaraciones de la representación de UNICEF en Uruguay que señalaban desacuerdo con el proyecto aprobado y que terminaron generando una polémica con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que pidió explicaciones al organismo internacional por sus dichos.

En cuanto a los contenidos, las organizaciones de infancia han señalado que el proyecto aprobado mantiene algunos resquicios de la *doctrina de la situación irregular* y que no adopta en plenitud los principios de la *doctrina de la protección integral*. Como señaló de manera muy gráfica uno de los entrevistados al comparar el proyecto aprobado con el que se había presentado en el año 2000, «podríamos decir que mientras el proyecto anterior tenía los dos pies en el paradigma de la protección integral, este tiene uno solo».

El CNA sancionado presenta algunos apartamientos significativos de los principios consagrados en la CDN, especialmente en algunas áreas:

- a) el reconocimiento de garantías para los adolescentes infractores,
- b) la adopción de medidas cautelares en casos de abuso o maltrato,
- c) las disposiciones en materia de adopción y filiación,
- d) las disposiciones sobre el trabajo infantil,
- e) las que refieren al régimen de acogida familiar,
- f) la promoción de la participación infantil y adolescente.

En relación a cualquiera de estos temas, se entiende que el Código no fue suficientemente claro en consagrar los principios de la CDN, o no fue todo lo lejos que pudo haber ido. En algunos casos, como el de los derechos filiatorios, resulta particularmente evidente que se consagró una discriminación clara entre los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio, de acuerdo al estado conyugal de los padres.

En cuanto al derecho a participar, se establece la necesidad de curador para que represente y asista al niño o adolescente en sus pretensiones durante actos procesales, vulnerando así el artículo 12 de la CDN, en la medida que sustituye la voluntad del niño o adolescente, concibiéndolo como incapaz (Uriarte, 2004).

En otros temas, como en el caso de la adopción, se mantuvo una visión *adultocéntrica* que no contempla de manera suficiente los derechos del niño a ser dado en adopción. En el terreno del lenguaje y de las prácticas también se mantienen algunos elementos que habían sido eliminados en versiones anteriores, como el concepto de *rehabilitación* o la imposibilidad para el niño/a o adolescente de acceder a los informes técnicos que sobre sí mismo preparan las instituciones.

La apatía con la que el sector no gubernamental recibió la aprobación fue proporcional al esfuerzo que muchas instituciones habían puesto para lograr una reforma que reflejara en mayor grado los principios de la CDN. La sanción de este Código había estado precedida por años de actividad militante, durante dos períodos sucesivos de gobierno: las presidencias de Luis Alberto Lacalle y de Julio María Sanguinetti.

Durante este tiempo, las organizaciones habían participado de diversas actividades buscando incidir políticamente en la reforma del Código, sin obtener resultados positivos. La mayor parte de ellas lo había hecho sin apoyos económicos específicos y sacrificando recursos de sus actividades regulares. En la nueva legislatura, las que siguieron participando del proceso se habían visto desplazadas de los ámbitos centrales del debate, y con un CNA que, claramente, no satisfacía sus expectativas. Quizás fue por este cúmulo de razones que no hubo festejos ni celebraciones cuando el Código fue finalmente aprobado en setiembre de 2004.

Entre los parlamentarios más comprometidos con los principios de la CDN, varios fueron conscientes de los déficits del proyecto sancionado, pese a lo cual entendieron que era preferible tener un nuevo Código —aunque fuese imperfecto— a no tener ninguno. Resultaba impostergable contar con un nuevo marco legal a nivel nacional que adoptara los principios centrales de la CDN, que reconociera a los niños como sujetos de derecho y que propusiera un nuevo enfoque en el trabajo con los jóvenes en conflicto con la ley.

Dado que el proyecto fue aprobado sobre el final de la legislatura, algunos parlamentarios asumieron el compromiso de subsanar las limitaciones mencionadas mediante proyectos de ley que abordaran los aspectos más problemáticos del CNA durante el próximo período legislativo.<sup>13</sup>

13 Ese mismo año se realizaron las elecciones presidenciales y parlamentarias en las que triunfó el Frente Amplio y en las que Tabaré Vázquez resultó electo Presidente de la República.

## VI. La implementación del nuevo CNA y otras reformas legales en curso

Desde la aprobación de la reforma legislativa, no se ha observado un escenario de movilización de las organizaciones por introducir nuevas reformas en el CNA o alinear en mayor medida sus disposiciones con los principios planteados en la CDN.

La necesidad de reformar la legislación no es un tema de preocupación ni de debate actual en las ONG de infancia. Para la mayoría de las organizaciones entrevistadas, el tema ha quedado en manos de especialistas, principalmente abogados especializados en las áreas de niñez y adolescencia,<sup>14</sup> pero sin que se generen movimientos de *acción colectiva* en torno a este tema.

En términos generales hay coincidencia en cuanto a la existencia de un escenario de fuerte desmovilización a nivel de las ONG de infancia, especialmente si se lo compara con la situación de la década anterior. Las iniciativas recientes de ampliación del marco legal de garantías para los niños y adolescentes han sido impulsadas principalmente desde el sistema político, más que desde la sociedad civil.

En este sentido, pueden mencionarse las iniciativas legales que fueron impulsadas por la actual administración con relación a la prohibición de castigos físicos y la reforma en los mecanismos de adopción. Con respecto a la primera, el 20 de noviembre de 2007 el Parlamento uruguayo aprobó una ley que prohíbe el castigo físico y el trato humillante a niños y adolescentes. Mediante la aprobación de esta ley, Uruguay se constituyó en el primer país de América Latina en contar con una legislación de estas características. La sanción del proyecto contó con el apoyo del partido de gobierno —Frente Amplio— y del Partido Colorado, mientras que la bancada del Partido Nacional votó en forma unánime de manera contraria. Si bien los argumentos de la oposición se centraron en el carácter *permisivo* del proyecto y en algunas dificultades para su aplicación, también se adujo que la ley respondía a intereses de organismos internacionales, a cuyas presiones estaba cediendo el gobierno nacional.

En materia de adopción, el Parlamento ha aprobado un proyecto de ley que acorta los períodos de espera —los cuales venían siendo excesivamente prolongados—, garantiza la no destrucción de la información sobre la familia de origen del niño y permite que parejas en unión concubinaria puedan adoptar, al tiempo que centraliza los procesos de adopción en la agencia estatal especializada en políticas de infancia (INAU).

Si bien la ley ya ha sido promulgada, aún quedan interrogantes sobre su alcance y se espera sean aclaradas mediante su reglamentación. Los dos temas más polémicos de la ley han sido los referidos a la posibilidad que se abre para que parejas homosexuales puedan adoptar —en caso de que así lo dispongan los servicios de adopción del INAU— y la consagración del monopolio de los mecanismos de adopción por parte del Estado. En particular, la iniciativa ha generado resistencias por parte del *Movimiento Familiar Cristiano*, una organización católica que viene trabajando en el área desde hace más de cuarenta años.

14 Algunos entrevistados se refirieron a este grupo de especialistas como *niñólogos*.

En lo que refiere a la implementación del CNA, se han enfrentado importantes dificultades para dar cumplimiento a lo establecido en la normativa aprobada. El desafío más visible y con más impacto en la opinión pública ha sido el tratamiento que reciben los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal. Pese a sus limitaciones, el CNA introdujo una serie de avances significativos al fijar la edad de 13 años como límite debajo del que no debe haber persecución penal, establecer el carácter excepcional que debe tener la privación de libertad y desarrollar una serie de principios garantistas que deben orientar las actuaciones y el tratamiento durante el proceso judicial.<sup>15</sup>

Sin embargo, como señalan los informes del Comité, existen serias dificultades para lograr que estas garantías sean adoptadas en la práctica por las instituciones con responsabilidad en la materia, especialmente a nivel de los integrantes del Poder Judicial y del Ministerio del Interior (cuerpo policial). En este sentido, varios entrevistados hicieron hincapié en la necesidad de actualizar la formación de los jueces y del personal policial como forma de hacer efectiva la aplicación de los derechos consagrados en el Código.

Lamentablemente, la privación de libertad sigue siendo el recurso más frecuente al que recurren los jueces cuando un adolescente infringe la ley. Se está todavía muy lejos de considerarlo el último recurso.<sup>16</sup> Adicionalmente, en un contexto de aumento de la sensación de inseguridad pública, una reciente reforma legal de los procedimientos policiales ha introducido modificaciones que rebajan aun más los estándares de garantías para los adolescentes detenidos.

El contexto de inseguridad genera un campo propicio para el surgimiento de algunas iniciativas como la criminalización de conductas hasta ahora no punibles (por ejemplo, la tentativa de hurto) o la reducción de la edad de inimputabilidad; idea que fue lanzada al debate público por el propio Presidente de la República.

En lo que refiere a la situación de los adolescentes privados de libertad, también aquí ha sido difícil respetar las disposiciones del Código y los postulados de la CDN. En los centros de detención predomina una lógica represiva y de seguridad, por encima de la lógica socio-educativa. Eso se manifiesta en la casi ausencia de propuestas recreativas y laborales. Las condiciones de encierro son flagrantemente violatorias de los derechos de los adolescentes, con largas jornadas de confinamiento compulsivo y muy pocos momentos para salir al patio.

El Comité ha denunciado la utilización de medicación psiquiátrica en forma indiscriminada como forma de contención, así como también la violación de la intimidad de los jóvenes de distintas maneras.<sup>17</sup>

15 Aporte del Comité ante la Audiencia Regional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH sobre la situación de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal en los países del Mercosur.

16 Según un informe del Poder Judicial, en el año 2007, un 57% de las sentencias aplicaron la privación de libertad.

17 Documento *Resumen y recomendaciones sobre las condiciones de encierro de los adolescentes detenidos en los centros Ser y Piedras de Colonia Berro*, preparado por el Comité.

Debe señalarse que el Comité ha venido tomando un rol creciente de denuncia, tanto ante el gobierno como ante la opinión pública. De hecho, a partir de un informe presentado por el Comité sobre la situación de los adolescentes privados de libertad en la que se denunciaba la violación flagrante de sus derechos, se solicitó una *acción de amparo* por parte de un fiscal civil, lo que derivó en una intimación al INAU para que realizara algunos cambios de manera inmediata. Entre otras cosas, se solicitaba una reducción de las horas de encierro, la implementación de propuestas de trabajo socio-educativo, mayor control sobre la medicación psiquiátrica suministrada a los adolescentes y puesta en marcha de un mecanismo de monitoreo independiente (externo a la propia institución).

Otra de las derivaciones inesperadas del informe presentado por el Comité fue la realización de una serie de cambios en la dirección del INTERJ (Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil), división encargada de la gestión de los centros de privación de libertad dentro del INAU. Ante las denuncias realizadas, el director presentó su renuncia y la responsabilidad en la conducción de esa repartición fue asignada a un sacerdote católico perteneciente a la Congregación Salesiana, instituto religioso orientado al trabajo con niños y adolescentes de contextos vulnerables.

Esta designación, poco común para el secularizado sistema político uruguayo, refleja la complejidad y dificultad para implementar una política dirigida a los adolescentes infractores que sea respetuosa de los postulados de la CDN. Los reiterados motines que viene enfrentando la actual conducción del INTERJ han vuelto a poner de manifiesto la dificultad para articular y poner en diálogo las diferentes lógicas en juego en el sistema: por un lado, la de los adolescentes y, por otro, la del mundo adulto, representado en las figuras de los funcionarios, técnicos y jefes de la institución.

Finalmente, uno de los derechos de más difícil aplicación tanto en la esfera estatal como en la sociedad civil es el respeto por el derecho del niño a ser escuchado en los asuntos que lo afectan. Es sorprendente la escasez de experiencias orientadas a desarrollar ámbitos genuinos de participación que permitan su incorporación efectiva a la toma de decisiones de las instituciones. En los espacios educativos, tanto a nivel escolar como liceal o de enseñanza técnica no existe una cultura institucional orientada a la apertura de espacios de participación genuinos, que permitan mejorar la gestión de los centros a través de la escucha de los puntos de vista de los niños y adolescentes. Las propias organizaciones de la sociedad civil manifestaron dificultades para lograr consolidar experiencias significativas en este sentido, más allá de algunas iniciativas aisladas.

A pesar de ello, en el terreno discursivo parece insinuarse una mayor necesidad de incorporar prácticas participativas que rompan con las visiones *adultocéntricas* como único modo de diseñar y gestionar las instituciones y sus propuestas.<sup>18</sup>

Consciente de la necesidad de avanzar en esta dirección, el propio INAU viene impulsando un programa orientado al fortalecimiento de la participación

18 Informe No Gubernamental de Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño. Elaborado por el Comité de los Derechos del Niño Uruguay. 2005.

de niños y adolescentes, mediante la capacitación de sus funcionarios y el financiamiento de proyectos que buscan promover un mayor protagonismo de aquellos. Esta iniciativa involucra no solamente a los centros atendidos directamente por el organismo estatal, sino también a aquellos proyectos gestionados por organizaciones de la sociedad civil mediante convenios.

## VII. Las relaciones entre el Estado y las ONG de infancia en el gobierno del Frente Amplio

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional se generó un nuevo escenario para las ONG de infancia y para las organizaciones de la sociedad civil en general. Acostumbradas a relacionarse con gobiernos de los partidos políticos tradicionales, el triunfo de la izquierda provocó realineamientos y reacomodamientos que motivaron una *crisis de identidad* en ciertos sectores de la sociedad civil.

Para los integrantes de la coalición del gobierno tampoco resultó sencillo encontrar el tono y la forma adecuada para relacionarse con organizaciones que hasta ayer eran aliadas y con quienes coincidían en buena parte de las reivindicaciones.

Uno de los principales cambios se centró en la intención de la actual administración por recuperar el protagonismo del Estado en la conducción de las políticas sociales, incluyendo las orientaciones en materia de políticas de infancia y adolescencia.

Esta mayor centralidad en el rol estatal generó una serie de tensiones entre las organizaciones de la sociedad civil y algunos organismos gubernamentales, que por momentos resultaron difíciles de administrar para ambas partes. En algunos casos, estas confrontaciones alcanzaron a tener visibilidad a nivel de la opinión pública, si bien en los últimos tiempos parecen abrirse mayores espacios para el diálogo y el intercambio de ideas, al menos en el campo de las políticas de infancia y adolescencia.

La relación entre el actual gobierno y las ONG ha estado marcada por una sucesión de encuentros y desencuentros protagonizados por ambas partes. A comienzos de la actual administración (2005) unas declaraciones de la designada ministra de Desarrollo Social —antes de asumir— levantaron una fuerte polémica entre las ONG. Marina Arismendi señaló: «algunas organizaciones dicen que son sin fines de lucro, pero sabemos que después son las que lucran» (semanario *Brecha*, 2005), y expresó su intención de fiscalizar «con carácter preceptivo» a las ONG que ejecutaran programas sociales como el Plan de Emergencia.<sup>19</sup>

Como era de esperar, estas declaraciones despertaron reacciones de sorpresa en varios dirigentes del sector no gubernamental, donde existían fuertes expectativas del nuevo lugar que un gobierno progresista podía dar a las ONG. Las palabras de desconfianza de la futura ministra hacia el sector no gubernamental no resultaban consistentes con los discursos que el propio Tabaré Vázquez había pronunciado durante su campaña electoral. Vázquez había expresado su intención de convocar a las ONG a participar activamente en el diseño y la ejecución de las políticas y programas sociales.

19 Conocido como PANES, el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social consistió en un conjunto de acciones de promoción y apoyo a los sectores de menores ingresos, incluyendo un programa de transferencias monetarias, condicionadas a la escolarización y controles médicos en niños y adolescentes de los hogares participantes. El PANES fue sustituido por el Plan de Equidad Social, que diversificó sus acciones, aumentó los beneficios y amplió sus niveles de cobertura.

Pocas semanas después, al enviarse al Parlamento un paquete de medidas conteniendo la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), se presentó un proyecto de ley para regular el trabajo voluntario. El proyecto proponía la creación de un Registro Nacional de Voluntarios y la inscripción de las organizaciones en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social.

Esta propuesta fue vista por varios directivos de ONG como un intento por monopolizar desde el Estado un tema que hasta ahora estaba ubicado en el ámbito exclusivo de la sociedad civil. Según manifestaciones públicas de directivos de la Asociación Nacional de ONG, un registro de esa naturaleza debía ser instrumentado por las propias organizaciones y no por una agencia gubernamental.

Más allá de estas críticas, el gobierno sostenía su legítima necesidad de contar con personal voluntario para poder llevar adelante las acciones proyectadas en el marco del Plan de Emergencia, para lo cual resultaba insuficiente el personal con que contaba el recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social.

Luego de ser rechazado por la Cámara de Diputados, el proyecto original fue modificado. Se acotó su alcance a la regulación de las actividades voluntarias realizadas en el ámbito de las organizaciones públicas. Esto permitió al MIDES el reclutamiento de voluntarios para avanzar con la implementación del Plan de Emergencia, aunque dejó sin marco normativo al trabajo voluntario realizado en el contexto de las organizaciones privadas.

Esto sigue siendo una necesidad no resuelta, ya que no existe un marco regulatorio que ofrezca las garantías necesarias, tanto para evitar los abusos de las organizaciones hacia los voluntarios como los reclamos infundados de estos.

La relación entre el gobierno y las ONG tuvo otro momento de fricción con motivo de los cambios aprobados en la reforma tributaria, una de las principales impulsadas por el actual gobierno. El texto que entró en vigencia el 1 de julio de 2007 quitaba a las ONG las exoneraciones impositivas previstas en la Constitución de la República, lo cual ponía en peligro la viabilidad económica de un número importante de organizaciones incapaces de absorber los nuevos aportes.

Ante esta situación, las organizaciones nucleadas en la ANONG salieron a la prensa y señalaron los riesgos que traería la aplicación de la norma, no solo para las instituciones sino también para los programas sociales en los que estas participaban como contrapartes. De seguirse adelante con la medida aprobada, la suspensión de los servicios tercerizados en manos de ONG por la vía de convenios podía poner en riesgo programas y planes en áreas clave de las políticas sociales, como los proyectos de atención a la infancia y adolescencia, entre otros.

Ante los reclamos, el gobierno decidió suspender la aplicación de la medida y formar una comisión integrada por representantes del Banco de Previsión Social y los Ministerios de Trabajo, de Economía y de Educación para estudiar «caso a caso» la situación impositiva de las organizaciones de la sociedad civil.

Progresivamente, las asociaciones de ONG lograron —primero— la exoneración de aportes patronales para las instituciones educativas, culturales y deportivas, y —luego— su ampliación para el conjunto de los centros educativos en convenio con el INAU o de naturaleza similar. Este último

reconocimiento fue el resultado del trabajo conjunto de cuatro organizaciones de segundo grado —la Federación de Iglesias Evangélicas del Uruguay (FIEU), la ANONG, la Conferencia Episcopal del Uruguay (CEU) y la Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC)— con autoridades de gobierno.

La trayectoria de las relaciones entre el gobierno del Frente Amplio y las ONG de infancia podría caracterizarse como una relación en tensión permanente, por la influencia de dos tendencias muchas veces difíciles de reconciliar. Por un lado, resulta ostensible la intención del actual gobierno por recuperar el protagonismo perdido y la fortaleza del Estado como garante y protector de los derechos de niños, niñas y adolescentes. En la perspectiva de las ONG, esta postura ha derivado por momentos en actitudes de omisión, falta de reconocimiento o simplemente indiferencia por parte del gobierno hacia el papel que desempeñan las organizaciones en esta área. En la opinión de algunos entrevistados, la actitud del gobierno parece desconocer la experiencia y el saber acumulado por las ONG durante años de gestión y de trabajo en proyectos de infancia y adolescencia.

Por otro lado, la segunda tendencia —contrapuesta a la anterior— es la propia definición del partido de gobierno por promover la participación social como un rasgo propio de su proyecto de sociedad. En este sentido, el programa de gobierno del Frente Amplio señalaba la necesidad de ampliar y renovar las formas de participación social buscando nuevos ámbitos de diálogo y articulación con la sociedad civil (Sanseviero, 2006).

La realidad de estos casi cuatro años de gobierno muestra la efectiva formalización de un conjunto de iniciativas de diálogo y encuentro entre representantes del gobierno y de la sociedad civil, aunque sus resultados han sido limitados y escasos en cuanto a la construcción de agendas que permitan consensuar objetivos de políticas y estrategias entre el conjunto de los actores involucrados.

Para trabajar en la implementación de las políticas sociales el MIDES convocó a las ONG a un Espacio de Diálogo Social. Se definió como «*un espacio de diálogo, asesoramiento e intercambio de información y visiones sobre las políticas públicas sociales, entre el Ministerio de Desarrollo Social y organizaciones de segundo y tercer grado de la sociedad civil, en el marco de una necesaria contribución al diseño, implementación y evaluación de políticas sociales integrales, universales y transversales que promuevan ciudadanías sin discriminaciones de ningún tipo*» (Sanseviero, 2006). En forma complementaria, se promovió la instalación de Consejos Sociales Departamentales para favorecer el protagonismo de las organizaciones sociales en el interior del país.

Una valoración preliminar de estas experiencias muestra que las organizaciones de la sociedad civil han tenido escasa capacidad de propuesta en estos ámbitos y no han podido incidir de manera significativa en la construcción de las agendas. A la hora de encontrar explicaciones para esta situación, los entrevistados coinciden en señalar responsabilidades compartidas para que esto haya ocurrido (y esté ocurriendo) de esta manera.

Por un lado, se reconoce por parte de los actores no gubernamentales la existencia de dificultades para participar activamente, disponiendo de los recursos (tiempo, personas, información, etcétera) para poder incidir y asumir

un mayor protagonismo en dichas instancias. Las urgencias cotidianas de la gestión de las propias organizaciones dejan muy pocos espacios para el involucramiento y la corresponsabilidad en los ámbitos mencionados y se deja que sea el gobierno quien tome la iniciativa.

Sin embargo, también se percibe que en la propia cultura de gobierno no está incorporada la necesidad de trabajar en forma conjunta con la sociedad civil desde las instancias de diseño y planificación de las políticas y programas.

Algunos señalan la existencia de un exceso de confianza en lo que el Estado puede lograr por sí solo. En algunas autoridades públicas parece arraigada la creencia de que basta con un buen plan de gobierno para poder transformar el país, olvidando la necesidad de generar consensos y acuerdos con los actores no estatales en torno a los cambios que se desea implementar.

Frente a esta situación, se señala que debe calar más hondo la convicción de que no alcanza con aprobar planes, leyes y decretos para transformar la realidad, si no se fortalecen a quienes implementarán y acompañarán estas transformaciones.

Por otra parte, se percibe que el gobierno no ha priorizado suficientemente los espacios de diálogo con las ONG, ya que frecuentemente dejan de asistir los ministros o jefes de jerarcas con peso político y delegan la responsabilidad en mandos medios con escaso poder de decisión.

En este mismo sentido, se señala que en varias instancias la participación de las organizaciones sociales no fue debidamente atendida o jerarquizada y se entregó la información con escaso tiempo para su análisis o, a veces, cuando ya estaban tomadas las decisiones.

Un directivo de una organización de infancia sintetizaba su visión del relacionamiento del gobierno con las ONG de la siguiente manera:

*El gobierno tiene problemas para relacionarse con la sociedad civil, pues no ha sabido cómo hacerlo. Por un lado, se las tiende a tratar o a asociar con movimientos sociales más tradicionales, como el movimiento sindical o el cooperativismo, o se las mira desde la perspectiva de la participación ciudadana. Sin embargo, tiene serios problemas para relacionarse con el 'actor ONG'. En el gobierno ha primado una visión de las ONG como meras ejecutoras de políticas, como que son un mal necesario, pero no se las ha visto como actores con los cuales articular y generar espacios de diálogo para la construcción conjunta de programas y políticas. Si bien en Uruguay la sociedad es débil y tiene escasa capacidad de propuesta, este gobierno ha llevado adelante una política que ha debilitado aun más a las ONG. Se ha pensado en la relación con las ONG desde una lógica de tercerización y de privatización, más que en una lógica de articulación público-privada. Se relega a las ONG al mero rol de prestadores de servicios y ejecutores de acciones previamente definidas y preestablecidas, pero no hay una participación activa.*

En términos generales, se visualiza la ausencia de una cultura de diálogo social, tanto del lado del gobierno como de las ONG. Es innegable que se han procurado abrir nuevos canales y espacios para la articulación, pero han faltado reglas de juego claras, jerarquizar los espacios de diálogo, respeto a los

interlocutores y capacidad para generar condiciones que permitan mejorar la calidad en la toma de decisiones.

Siguen siendo ámbitos caracterizados por un excesivo monopolio de la iniciativa estatal, en donde los actores no estatales se han visto relegados en su capacidad de iniciativa y de contralor ciudadano. La realidad muestra que llevar adelante instancias de diálogo social supone una cultura que aún está en vías de construcción en Uruguay. Como señala un directivo de una de las organizaciones contactadas:

*No es que no existan espacios de diálogo. En realidad se han creado muchos espacios donde se coordina, se interactúa, pero donde fundamentalmente se validan resoluciones ya tomadas. Hay mesas sociales, ámbitos de coordinación y demás, pero la realidad es que no son espacios en donde se dé una escucha real y donde se pueda incidir. También hay que reconocer que las ONG no han ejercido una presión sobre el gobierno para que se abran estos espacios. Es una sociedad civil débil y con poca iniciativa.*

Hay quienes hacen una valoración mucho más crítica del estado de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil en este nuevo período: señalan que ha existido un retroceso, en comparación con administraciones anteriores. En este sentido, otro directivo de una ONG de infancia comentó:

*Han disminuido los espacios de articulación y trabajo con el Estado. Los planes y programas ya vienen resueltos y hay una pseudoparticipación de las ONG. Lo que ha pasado es que las ONG no han sabido pararse frente al nuevo gobierno, no han sabido cómo encarar los enfrentamientos que han tenido. A la interna de las redes se le ha tenido mucha tolerancia a este gobierno, se ha dicho ‘démosle un tiempo para ver bien qué propuestas traen y cómo las llevan adelante’. Pero luego no supimos cómo reposicionarnos, quedamos estáticos. No hemos tenido la capacidad de plantarnos y decir ‘esto es lo que queremos’ y ‘esto es lo que pensamos’.*

Más allá de estas valoraciones, varios entrevistados reconocieron la existencia de experiencias fructíferas de diálogo entre el gobierno y las ONG, en las que ambas partes pudieron trabajar y aprender en forma conjunta. Una de las experiencias más mencionadas en este sentido fue el *Colectivo Intercalle* (al cual ya hemos hecho referencia) como ejemplo de un espacio de articulación público-privado creado para coordinar acciones y analizar la problemática de niños y adolescentes en situación de calle.

La experiencia del *Colectivo Intercalle* fue valorada como un ámbito capaz de integrar a actores estatales (especialmente el programa Intercalle del INAU) y a un conjunto de ONG que venía trabajando con esta población desde hacía tiempo. Esa iniciativa logró constituirse en un ámbito de interlocución política con otros organismos públicos y en un espacio de aprendizaje e innovación metodológica que permitió el desarrollo de nuevas respuestas frente a esta problemática.

No obstante, un problema recurrente para la consolidación de este tipo de iniciativas que buscan reunir a actores estatales y no estatales parece ser la dificultad para separar la discusión de aspectos programáticos y de diseño de política de los aspectos más operativos y administrativos que preocupan a las organizaciones sociales.

En la visión de algunos agentes estatales, las organizaciones suelen aprovechar estas instancias para traer quejas y reclamos sobre la operativa cotidiana, cuando en realidad esos planteos deberían realizarse en otros ámbitos. Ante esta realidad, surgió el Espacio Calle, convocado por el INAU pero fuera la órbita de la división Convenios, como forma de descontaminar las discusiones estratégicas y metodológicas de los aspectos operativos.<sup>20</sup>

20 La división Convenios del INAU es la encargada de supervisar a las organizaciones de la sociedad civil en el cumplimiento de los acuerdos de trabajo. Esos acuerdos o convenios establecen las condiciones para la prestación de servicios de atención a la infancia contra la entrega de fondos en base a la cantidad de niños o jóvenes que son atendidos por la organización.

## VIII. Hacia una Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia

Quizás la principal iniciativa impulsada por este gobierno para promover el diálogo entre las organizaciones públicas y privadas que participan en el campo de las políticas de infancia y adolescencia ha sido la convocatoria a construir una estrategia nacional específica para este sector. Esta iniciativa busca definir y consensuar un conjunto de prioridades estratégicas de mediano y largo plazo dirigidas a niños y adolescentes, a partir de una serie de debates entre representantes de organismos estatales, instituciones internacionales, miembros del Parlamento, centros académicos y las ONG que trabajan con esta población. Como lo señalan sus documentos orientadores, la ENIA busca hacerse cargo de los compromisos asumidos por el país a nivel internacional, «en especial los contraídos hace 17 años, cuando ratificó la Convención Internacional de los Derechos del Niño» (ENIA 2008).

En palabras de sus organizadores, la iniciativa constituye «un esfuerzo por pensar políticas nacionales para la infancia y la adolescencia para el mediano y largo plazo». La propuesta se basa en la necesidad de «proyectar objetivos nacionales para la atención de la infancia y adolescencia, planteando a la vez lineamientos estratégicos que permitan orientar el diseño y formulación de las políticas que trasciendan lo coyuntural» (ENIA 2008).

Para la elaboración de la estrategia, se realizaron tres jornadas de debate sobre tres ejes identificados como fundamentales para el futuro de la infancia: la sustentabilidad demográfica, la sustentabilidad social y la sustentabilidad democrática. Cada uno de estos tres debates fue alimentado por documentos elaborados por reconocidos académicos en cada una de las áreas. Adicionalmente, se elaboró una consulta a niños y adolescentes para recoger sus opiniones, necesidades y prioridades, utilizando métodos cuantitativos y cualitativos de relevamiento de información.

Desde el punto de vista programático, hay tres objetivos centrales que merecen ser destacados como contribuciones fundamentales de la iniciativa:

- a) aportar una mirada de largo plazo que permita salir de la coyuntura (se ha fijado el período 2010-2030 como referencia para la aplicación de la estrategia),
- b) promover un enfoque integral que supere la falta de coordinación y fragmentación existente en las políticas de infancia, incluyendo la necesidad de articulación con las políticas económicas y de población,
- c) asumir un enfoque de derechos, que permita adoptar instrumentos para planificar, monitorear y evaluar la evolución en su grado de aplicación y la identificación de manera clara de situaciones de vulneración o amenaza.

Desde el punto de vista institucional, la iniciativa ha sido impulsada por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE), un espacio de trabajo creado por el actual gobierno para coordinar las acciones de los diferentes organismos gubernamentales que trabajan con la infancia y adolescencia. A fin de jerarquizar su función, se planteó que sean las máximas autoridades de estas instituciones quienes participen en este ámbito y que sea ese consejo el que funcione como asesor del Consejo Nacional de Políticas Sociales en temas de infancia y adolescencia.

El proceso de instrumentación de la ENIA es coordinado técnicamente por una Secretaría Ejecutiva, integrada por técnicos de los organismos que conforman el CCE, dos representantes del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay (PNUD y UNICEF) y un representante de la ANONG.

Desde el ámbito de las ONG de infancia se critica la instalación del CCE y la centralidad otorgada al mismo por parte del gobierno, dado que ello implicaría relegar el rol del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente, cuya creación fuera establecida por el Código de la Niñez y la Adolescencia. Este Consejo comenzó a funcionar en el año 2007 y dentro de sus competencias tiene la de «promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia, diseñadas por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema».<sup>21</sup>

Del lado de las ONG se ha argumentado que el Consejo Consultivo es el punto de convergencia del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, las intendencias y la sociedad civil, mientras que el CCE es una instancia convocada por el gobierno con entidades únicamente del Poder Ejecutivo.

Al priorizar el ámbito del CCE, no solo se estaría dejando fuera de la discusión a instituciones como el Poder Judicial, sino que al mismo tiempo se estaría duplicando la implementación de estructuras para lograr una articulación estratégica en materia de políticas de infancia y adolescencia.

Con respecto a la ENIA, los representantes de las ONG entrevistados para este estudio han evaluado satisfactoriamente la iniciativa, ya que ofreció «una oportunidad valiosa para que las organizaciones de la sociedad civil puedan incidir en la construcción de una agenda pública hacia adelante».

También algunos lo han visualizado como «una oportunidad para que las ONG puedan volver a reflexionar y aportar sobre las políticas de infancia y no ser solo ejecutores». Un participante de los talleres señaló que este tipo de instancias «son valiosas en sí mismas, en los propios procesos que generan y disparan, más allá de los resultados esperados».<sup>22</sup>

Tanto desde el punto del proceso como del resultado final, la experiencia parece haber cumplido sus objetivos, especialmente si se tienen en cuenta las dificultades para generar acuerdos en este tipo de debates colectivos. No obstante, algunas visiones más críticas plantearon la necesidad de abrir el espacio a un mayor número de instituciones y también lograr un mayor involucramiento de los partidos políticos como forma de garantizar más respaldo a las orientaciones estratégicas acordadas.

Parece claro que ambos elementos son necesarios para asegurar una mayor sostenibilidad y respeto futuro por los acuerdos alcanzados en este ámbito. En este sentido, algunos entrevistados señalaron el riesgo de que la iniciativa quede demasiado vinculada al partido de gobierno, acotando las posibilidades de ser asumida por el resto de los partidos políticos.<sup>23</sup>

21 Art. 214.1 del Código de Niñez y Adolescencia.

22 Las citas en este párrafo corresponden a diferentes miembros de ONG de infancia.

23 Esta dificultad queda expresada en el titular utilizado por un periódico en una nota referida al acto de presentación del documento final de la ENIA: *“El gobierno divulgó su estrategia para asistir a niños y adolescentes carenciados entre 2010 y 2030”*. Diario La República, citado en la página web de ENIA, ([www.enia.org.uy](http://www.enia.org.uy)).

Una participación más amplia de la sociedad civil en la construcción de una Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia también hubiese podido contribuir a generar un mayor respaldo y compromiso por parte de las organizaciones sociales, generando mayor presión y creando mayores niveles de *accountability* sobre el cumplimiento de las metas acordadas, independientemente del signo partidario de los futuros gobiernos.

En cuanto a la metodología escogida, un entrevistado señaló la necesidad de avanzar primero en la formulación de objetivos de políticas, antes de seleccionar estrategias, en el entendido de que lo primero resulta necesario para acotar la discusión sobre lo segundo.

## IX. Utilidad de la Convención y desafíos pendientes

No hay dudas de que la aprobación de la CDN y su posterior ratificación fueron factores que contribuyeron de manera significativa a una mayor preocupación por los problemas de la niñez y la adolescencia en Uruguay, resultando finalmente en una tardía adecuación de la legislación nacional a sus postulados centrales.

Más allá de todos los problemas señalados, es innegable que a lo largo de las dos últimas décadas la sociedad uruguaya ha ido aumentando su reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y, junto con ello, se han elevado los estándares normativos orientados a su protección y defensa.

La reforma del Código, la posterior aprobación de la ley de prohibición de toda forma de castigo físico, los recientes esfuerzos por definir una estrategia nacional de infancia y adolescencia y los cambios en la cobertura de salud para los menores de 18 años incorporados en la reforma del sistema de salud son algunos signos de avance hacia mayores niveles de protección en estos derechos.

El funcionamiento del Comité como una coalición independiente del colectivo de las ONG y del propio gobierno, con el objetivo de monitorear, defender y vigilar el cumplimiento de los derechos consagrados en la CDN, posiblemente sea uno de los impactos más tangibles de su ratificación en nuestro país. La existencia de un ámbito autónomo del poder estatal, de los organismos internacionales y de los intereses corporativos de las propias ONG son condiciones necesarias para que el Comité pueda desarrollar acciones de *advocacy* en favor de los derechos de la infancia y denunciar las situaciones en las que estos derechos son vulnerados o se ven amenazados.

Pese a las restricciones mencionadas, debe señalarse que el Comité ha jugado un rol importante al pronunciarse de manera clara y contundente frente algunos temas en los que la presión del Estado podría resultar intimidatoria o restrictiva de la capacidad de denuncia.

Vinculado a lo anterior, también se han registrado avances significativos en las últimas dos décadas en cuanto a la producción de conocimiento académico sobre la situación de la niñez y la adolescencia. Se ha logrado una mayor comprensión de los procesos estructurales que determinan la infantilización de la pobreza y sus mecanismos de endurecimiento y reproducción generacional.

La literatura sobre estos procesos es bastante extensa y el país cuenta con datos estadísticos confiables que han permitido diversos análisis de este fenómeno. Lenta y gradualmente, estas miradas más profundas y complejas de la situación de la infancia han ido permeando el diseño y la implementación de las políticas, si bien aún queda mucho camino por recorrer en este sentido.

Desde el punto de vista discursivo, se ha dado una adecuación en la utilización de los términos bastante sorprendente —sobre todo por su rapidez— que ha terminado por alinear el lenguaje corriente de las organizaciones a la terminología que utiliza la CDN. Ya prácticamente nadie utiliza la palabra *menor*, por entender que lleva implícita una concepción de la niñez referida a la disminución de capacidades; una idea basada en el viejo paradigma de la situación irregular. Esta modificación también motivó un cambio en el nombre

de la agencia gubernamental que regula las políticas de infancia, anteriormente conocida como INAME. (Instituto Nacional del Menor) y que desde el año 2004 pasó a llamarse INAU. (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay).

Sin embargo, si bien en el plano discursivo parecen registrarse amplias coincidencias en las referencias a la niñez, no sucede lo mismo cuando se baja al terreno de las prácticas concretas. Las instituciones, tanto públicas como privadas, mantienen una cierta inercia que dificulta la transformación de pautas de comportamiento y modos de intervención, muchos de los cuales no favorecen el ejercicio de los derechos de los niños y adolescentes con los que trabajan.

La falta de ámbitos genuinos de participación en los que los niños y adolescentes puedan expresar sus opiniones y puntos de vista constituye un claro ejemplo de este tipo de situación. El tema de la participación constituye un desafío no solo para las instituciones públicas que trabajan con niños y adolescentes —como las escuelas, los liceos o las policlínicas— sino también para las ONG de infancia, entre las cuales cuesta identificar iniciativas que aseguren espacios de representación a los participantes en la gestión de los proyectos y de las propias instituciones.

La falta de respeto a la privacidad o intimidad de los niños y adolescentes constituye otra de las áreas en donde aún no se ha logrado transitar completamente hacia una visión del niño como sujeto de derechos, por poner otro ejemplo.

Cambiar las prácticas no es tarea sencilla, ya que supone, como todo proceso de cambio organizacional, un trabajo con los diferentes públicos de la institución. Incorporar prácticas basadas en un enfoque de derecho supone adecuar las intervenciones de maestras, psicólogos, educadores, médicos y de todos quienes tratan con los niños para que los mensajes respondan al nuevo enfoque que se busca promover y no resulten contradictorios entre sí.

El trabajo con el personal de las instituciones resulta uno de los principales desafíos para seguir avanzando en la promoción de un enfoque de derechos. Si bien han existido múltiples instancias de capacitación, talleres y seminarios, varios entrevistados han coincidido en señalar que no basta con capacitar y que es necesario revisar las prácticas, fijar metas concretas y evaluar periódicamente el cumplimiento de los cambios propuestos.

En este sentido, resulta imprescindible el desarrollo de sistemas de información basados en una perspectiva de derechos. El trabajo del Comité de Coordinación Estratégica (CCE) y el proceso de formulación de una Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) han significado contribuciones interesantes hacia la formulación de algunos indicadores concretos para medir la situación actual y la evolución en cuanto al grado de protección de algunos derechos fundamentales.

Si bien, como señala la CDN, los derechos de los niños son *indivisibles*, resulta un avance significativo la posibilidad de evaluar periódicamente el nivel de cumplimiento de los derechos en las áreas más críticas. También deben mencionarse los esfuerzos en curso dentro del propio INAU por modernizar su sistema de información (SIPI), abandonando las viejas categorías y utilizando nuevos instrumentos para el seguimiento y evaluación de las acciones.

Es de esperar que los instrumentos de información en desarrollo puedan

servir para evaluar el desempeño institucional de las diferentes estructuras del sistema INAU, tanto de los centros gestionados directamente por la agencia estatal como de los gestionados por organizaciones de la sociedad civil.

Por último, algunos han señalado una excesiva *ideologización* en torno a algunos principios y postulados de la CDN, lo que ha puesto límites a una reflexión crítica de las intervenciones. El rechazo frontal hacia conceptos como *internación* o *institucionalización* y una excesiva simplificación en la adopción de los principios de la CDN ha llevado a extremos que no siempre son los más convenientes. Así, por ejemplo, con base en estas orientaciones se ha venido descuidando la calidad de las propuestas para los niños y jóvenes institucionalizados (ya sea en hogares o en centros de privación de libertad) en el entendido de que no constituyen opciones prioritarias bajo el paradigma actual.

Sin embargo, la adhesión al principio de *no institucionalización* (o de *no internación*) parece haber llegado demasiado lejos y ha terminado por olvidar que en algunos casos la internación puede ser la mejor de las alternativas posibles, según las circunstancias familiares o comunitarias.

Este cambio en el modo de abordaje ha afectado la asignación de recursos y, en consecuencia, las posibilidades de atención y de respuesta que se ofrece desde los hogares del INAU ante solicitudes concretas de internación, muchas de los cuales provienen de las propias ONG de infancia. Esta situación ha llevado a que algunos entrevistados consideren que el Estado está en franca omisión de sus deberes en este terreno y que es necesario aumentar la calidad y cantidad de la atención en los centros de internación.

En consecuencia, es necesario volver a actualizar los principios de la CDN pero sin preconcepciones y sin fundamentalismos, dejando de lado la carga ideológica que se fue generando durante estas dos décadas en torno a algunos de sus postulados.

Como señalaba uno de los entrevistados, se plantea la necesidad de responder de manera más crítica a la interpelación central que nos formula la CDN: «¿cuál es realmente el interés superior del niño en el contexto y en la situación en la que se encuentra?» Por lo que se ha mencionado aquí, es probable que en algunos casos extremos la protección del interés superior del niño se logre mediante su institucionalización. No obstante, para que esa institucionalización sea realmente un instrumento de protección de derechos y no de vulneración deben destinarse mayores y mejores recursos, humanos y materiales.

Analizando el conjunto de sus efectos, es evidente que la CDN cumplió una función muy importante al introducir ciertos estándares normativos que fueron *tironeando* la realidad para promover determinados cambios que eran necesarios. En buena medida, el proceso de movilización y militancia por la reforma del Código que tuvo lugar en la década de los 90 hizo que las ONG de infancia, que hasta ese momento estaban alejadas del lenguaje jurídico, tuvieran que familiarizarse con asuntos legales y normativos en los que jamás pensaron estar involucradas. Sin embargo, en algunas organizaciones existe la sensación de que ahora ya se ha agotado el tiempo de lo jurídico y que es necesario introducir nuevos instrumentos y modos de intervención para poder seguir avanzando.

No hay dudas de que la modificación de los marcos legales ha sido fundamental, pues ha permitido mostrar el ideal, el *deber ser* al que aspiramos como sociedad. Sin embargo, también se pone de manifiesto el haber alcanzado un cierto límite en cuanto a los cambios que se han podido generar por la vía legal y ahora es necesario avanzar en la modificación de las prácticas institucionales y personales, lo que supone abordar un cambio de nivel cultural. Coincidentemente con esta perspectiva, un entrevistado señalaba: «los resquicios del viejo paradigma se encuentran a nivel personal e institucional, y para poderlos cambiar hay que animarse a darle la palabra a los niños y jóvenes, para que ellos nos interpelen. Sobre esta base, será necesario revisar prácticas administrativas, programas de formación docente y modos de relacionamiento».

De manera similar, otro entrevistado comentaba: «hasta ahora, el enfoque de derechos que promueve la Convención ha sido liderado por juristas y pedagogos. Pero el problema es que después las disciplinas concretas no se cuestionan sus prácticas ni revisan sus modos de intervención. Para seguir avanzando es necesario que los psicólogos, las maestras, los educadores en general examinen sus prácticas y vean cómo se están relacionando con los niños».

## X. Reflexiones finales para una perspectiva comparada

Retomando la pregunta inicial del estudio, debe quedar claro el impacto favorable que ha tenido la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño y su posterior ratificación en Uruguay como:

- a) instrumento dinamizador de la acción pública no gubernamental en el campo de la infancia y la adolescencia,
- b) plataforma para impulsar reformas legales que ampliaron el reconocimiento y la protección de derechos a nivel nacional,
- c) marco de referencia para promover una mayor sensibilidad en la sociedad uruguaya frente a la vulneración de derechos en la niñez y la adolescencia.

No obstante, dado el carácter comparativo del estudio en el cual se inscribe este informe, entendemos necesario resaltar algunas características del itinerario uruguayo, que permitan reconocer similitudes y diferencias en comparación con lo ocurrido en otros países de la región.

En el contexto de desmovilización que caracterizó a la sociedad civil uruguaya una vez finalizado el período de transición democrática, la movilización de las ONG de infancia y de derechos humanos por reformar el Código durante la década del 90 constituyó a nuestro juicio un fenómeno excepcional.

Desde el punto de vista de la teoría sociológica, el comportamiento que tuvieron las organizaciones durante este período de movilización puede examinarse bajo el paradigma de la teoría de los movimientos sociales.<sup>24</sup> Desde esta perspectiva (*social movements theory*) es posible visualizar a las organizaciones como un colectivo que movilizó recursos acumulados en sus propias estructuras complementados por el apoyo de organizaciones internacionales, que buscó aprovechar las oportunidades políticas existentes para avanzar en la ampliación de derechos y que utilizó los postulados de la Convención de los Derechos del Niño como plataforma programática para legitimar sus propuestas.

En este sentido, puede afirmarse que los cuatro elementos centrales que postula la teoría para caracterizar a un movimiento social estuvieron presentes:

24 El fenómeno de las ONG ha sido estudiado por la teórica sociológica fundamentalmente desde dos vertientes: la teoría de movimientos sociales y la teoría institucional. La primera (*social movements theory*) pone el acento en el carácter confrontativo de la acción no gubernamental, su capacidad para aprovechar las oportunidades políticas que permitan ampliar el reconocimiento de derechos en torno a determinados asuntos. La segunda vertiente o corriente teórica (*institutional theory*) enfatiza en las estructuras de las organizaciones, su capacidad para sobrevivir e intercambiar recursos en el ambiente en el que actúan. A estos dos enfoques se podría agregar una tercera perspectiva que pone el énfasis en las ONG como participantes en redes sociales (*network analysis*), aunque su aplicación al sector no gubernamental ha tenido un menor desarrollo teórico en la literatura.

- 1) movilización de recursos (*resources*),
- 2) oportunidades políticas (*opportunities*),
- 3) un discurso articulador que otorga sentido a la acción (*framing*)
- 4) un conjunto de reivindicaciones concretas (*issues*).

Es bastante evidente que la CDN ofreció al movimiento de ONG un marco normativo que permitió legitimar el nuevo enfoque de derechos y presentarlo de manera cohesionada y comunicable a los diferentes interlocutores. La rápida y masiva ratificación de la CDN por parte de la mayoría de los países le confirió a este instrumento una fuerte legitimidad como marco legal de rango supranacional en función del cual poder demandar cambios en la legislación doméstica.

Es importante recordar el contexto histórico en el que actuaron las organizaciones para comprender mejor las condiciones y oportunidades políticas existentes para la movilización en favor de los derechos de la infancia.

En particular, dos aspectos de los ya mencionados en el informe deben ser especialmente tenidos en cuenta. En primer lugar, la etapa de elaboración de la CDN, que abarca casi toda la década del 80, coincide con un período de fuerte resistencia de la sociedad civil a los gobiernos autoritarios y de esfuerzos por recuperar y consolidar las instituciones democráticas. El proceso que siguió a esta etapa de resistencia estuvo marcado por este antecedente y resulta imposible separar esta historia previa del impacto que tuvo la aprobación de la CDN y cómo ella fue asimilada por las organizaciones de la sociedad civil. De hecho, la aprobación de la CDN en el año 1989 constituyó el primer reconocimiento formal de derechos humanos que realizan las Naciones Unidas luego de la restauración democrática, abriendo nuevos desafíos para las recientemente recuperadas democracias latinoamericanas.

En segundo lugar, también debe reconocerse la influencia que tuvo el movimiento de derechos humanos durante todo el período de resistencia a las dictaduras, lo que posibilitó que varias organizaciones descubrieran el valor de los instrumentos internacionales desarrollados para su protección y los usaran estratégicamente.

En Uruguay, este movimiento inclusive motivó la creación de algunas instituciones basadas en los propios principios universales de la doctrina de derechos humanos. Pero lo que más nos importa destacar es la generación de una cultura, en varias organizaciones, de apropiación de los instrumentos normativos supranacionales como herramientas eficaces para la ampliación de derechos. En este contexto, la aprobación de la CDN devino en un instrumento rápidamente apropiado por las organizaciones y adoptado como plataforma reivindicativa de derechos frente a los gobiernos nacionales.

Frente a estos procesos de alcance regional, es posible identificar algunos elementos que podrían diferenciar al caso uruguayo de lo ocurrido en otros países. En este sentido, es interesante constatar que en Uruguay la reforma del Código recién tuvo lugar en el año 2004, cuando la mayoría de las ONG de infancia ya se habían desmovilizado frente a este tema y habían dejado el tema de la reforma del código en manos de *especialistas* y del sistema político.

En cierto sentido, puede decirse que no alcanzó con la presión que

ejercieron las ONG de infancia, los colectivos profesionales y los organismos internacionales como UNICEF para lograr sancionar el nuevo CNA. Las presiones y las acciones de *advocacy* no fueron suficientes para superar las resistencias que generaba el nuevo proyecto entre los parlamentarios. Son sugerentes las palabras de uno de los parlamentarios entrevistados, quien identificó al propio movimiento que impulsó la reforma en 1999 como responsable de la no aprobación del anteproyecto, ya que no pudo «promover una mayor consciencia entre los parlamentarios sobre el nuevo paradigma».

En cierto modo, puede decirse que el proyecto de reforma del Código sale finalmente aprobado «a la uruguaya». Esta afirmación resulta válida tanto por la forma en la que fue aprobada como por sus contenidos. En cuanto a la forma debe mencionarse

- a) que el Código fue sancionado sobre el final de la legislatura,
- b) que fue fruto de una compleja negociación política protagonizada por los representantes de los partidos políticos en el Parlamento,
- c) que terminó marginalizando a las organizaciones sociales que habían estado comprometidas con el proyecto desde sus inicios.

En cierto modo, el resultado pone de manifiesto la centralidad de los partidos políticos como instancias privilegiadas para la canalización de demandas y la articulación de intereses, rasgo inequívoco del sistema político uruguayo. Pero también los contenidos finalmente aprobados tienen su impronta local. Más allá de los avances que supuso la aprobación del nuevo Código, es innegable que la reforma propuesta en la anterior legislatura tenía un carácter más *garantista* que la que finalmente fue aprobada. Sin embargo, cuando se volvió a debatir el tema, en la siguiente legislatura, se optó por mantener algunos resquicios del viejo paradigma de la doctrina de la situación irregular, en aras de un consenso que permitiera su aprobación.

También aquí puede vincularse el resultado a un carácter gradualista de procesar las reformas (otro rasgo distintivo de la cultura política uruguaya). Como señalaba un integrante de la Cámara de Diputados, «el Uruguay prefirió ir haciendo reformas parciales, ir «emparchando» y no cambiar el código de una sola vez. No va con la tradición del Uruguay el reemplazar completamente un código por otro totalmente diferente».

Otro elemento que debe destacarse fue la drástica disminución de los fondos de la cooperación internacional dirigidos al financiamiento de las ONG hacia fines de los 80 y la creciente dependencia que estas pasaron a tener de las agencias gubernamentales en la década del 90.

Como hemos señalado, esta situación acotó de manera significativa los grados de autonomía e independencia que tenían las organizaciones para desarrollar acciones de *advocacy* contra quienes pasaron a aportar los fondos para su supervivencia.

En este sentido, la evolución del mapa institucional de las organizaciones no gubernamentales muestra una trayectoria rica y compleja de creación de alianzas, coaliciones y agrupamientos en base a intereses e identidades compartidas.

Sin embargo, estos ámbitos han encontrado cierta dificultad para asumir roles de reivindicación de derechos y denuncia cuando los mismos son vulnerados y ha sido el Comité quien ha asumido con mayor nitidez y claridad este rol en los últimos tiempos.

Por último, el nuevo escenario planteado por la llegada del Frente Amplio al gobierno ha significado un desafío, tanto para las organizaciones de la sociedad civil como para las agencias gubernamentales. Más allá de los intentos por abrir canales de diálogo y negociación, parece necesario avanzar hacia una mayor cultura de diálogo, que contribuya a jerarquizar los ámbitos que se han creado para tales efectos y que ayude a que cada una de las partes asuma su rol y su responsabilidad. Pero, ¿cuál es el rol que le cabe a la sociedad civil? ¿Cuál es el rol que el gobierno está dispuesto a asignarle? ¿Cuál es el rol que la sociedad civil está dispuesta a asumir? Quizás este sea uno de los puntos centrales que habrá que definir y consensuar con mayor claridad en el futuro inmediato. Como contribución a este debate, creemos que tanto los representantes estatales como no estatales tienen roles diferentes a jugar, pues han recibido responsabilidades y legitimidades diferentes que deben ser reconocidas por ambas partes.

Por un lado, los organismos estatales están conducidos por quienes ha designado la ciudadanía (o por los legisladores que la representan) y de allí derivan su fuente de legitimidad. Por otro lado, las ONG suelen apoyar su legitimidad en el conocimiento técnico y en su experiencia en un campo particular (en el caso de las ONG profesionales), o en su capacidad de articulación y conocimiento de sectores de la sociedad excluidos de los procesos de toma de decisión. En cualquier caso, estas organizaciones constituyen colectivos que debieran ser tenidos en cuenta en los procesos de diseño y evaluación de las políticas sociales (no solo en la implementación) si se aspira a mejorar la calidad e impacto de las políticas públicas.

Sin embargo, tampoco puede decirse que estas organizaciones representen a la sociedad en su conjunto, ni siquiera a la sociedad civil, cuya multiplicidad de expresiones ha adquirido un carácter crecientemente heterogéneo, complejo y multifacético... imposible de reducir a un único tipo de organizaciones.

En última instancia, esta discusión sobre el rol que debería jugar cada uno de los actores, sus diferentes fuentes de legitimidad y su capacidad de representación constituye un debate pendiente que es imprescindible abordar para poder dar respuestas más efectivas e integrales a los problemas de la infancia.

Parece claro que el tiempo de las organizaciones no gubernamentales aglutinadoras de intereses populares contra gobiernos de facto ya ha pasado. Pero también está claro que existe un vasto potencial en estas organizaciones para trascender el mero rol de ejecución e implementación al que se han visto reducidas en las últimas administraciones. Quizás llegó la hora de empezar a definir con claridad su nueva contribución en el actual escenario.

## Bibliografía citada

- AMARANTE, Verónica; Rodrigo ARIM (2005). «Las políticas sociales de protección a la infancia». En *Inversión en la infancia en Uruguay*. Montevideo: UNICEF.
- BALBELA, Jacinta (1998). «Sistema jurídico en la protección de niños, niñas y adolescentes. Comentario al proceso de reforma legislativa en Uruguay». En Emilio GARCÍA MÉNDEZ y Mary BELOFF (comps.). *Infancia, ley y democracia en América Latina*. Santa Fe de Bogotá: Tames.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE URUGUAY (1995). *Niñez en Uruguay. Informe no oficial de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el Uruguay*. Montevideo: Carlos Álvarez Editor.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE URUGUAY (2005). *Informe No Gubernamental de Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño*.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE URUGUAY (2007). *Resumen y recomendaciones sobre las condiciones de encierro de los adolescentes detenidos en los centros Ser y Piedras de Colonia Berro*. Visita realizada 26/10/07.
- En <[http://www.comitedn.org/Informes/Informe\\_privados\\_de\\_libertad.pdf](http://www.comitedn.org/Informes/Informe_privados_de_libertad.pdf)>
- DE ARMAS, Gustavo (2008). *Reflexiones sobre la relación entre la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030*. Documento elaborado para el debate sobre la ENIA-Eje de Sustentabilidad Social. En <[www.enia.org.uy](http://www.enia.org.uy)>.
- ENIA (2008). *Documento de presentación de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia*. Consejo Nacional de Políticas Sociales. Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia. En <[www.enia.org.uy](http://www.enia.org.uy)>.
- GARCÍA MÉNDEZ, Emilio (2003). *Infancia y políticas sociales: el futuro de los organismos no gubernamentales*. Artículo publicado en el semanario *Brecha*, Montevideo, 11 de julio de 2003 (p. 14). Disponible en <<http://www.redlamyc.info/Documentos/Documentos.htm>>.
- GRUGEL, Jean; Enrique PERUZZOTTI (2007), *Claiming Rights under Global Governance: Children's Rights in Argentina*. *Global Governance*, 13 (2), pp. 199-216.
- JIMÉNEZ, Juan Manuel (2005). *Análisis del proceso de reforma del Código del Niño 1990-2004*. Tesis de la Maestría en Políticas Sociales, Montevideo: CLAEH, <inédito>.
- KAZTMAN, Ruben; Fernando FILGUEIRA (2003). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo: IPES-UCUDAL-IIN. 2.<sup>a</sup> edición.
- KAZTMAN, Ruben (1999) (coord.). *Activos y estructura de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL-PNUD.
- KAZTMAN, Ruben (2001). «Seducidos y Abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos». En *Revista de la CEPAL*, n.º 75, diciembre, Santiago de Chile.

- KAZTMAN, Ruben; Alejandro RETAMOSO (2005). «Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo». En *Revista de la CEPAL*, n.º 85, abril, Santiago de Chile.
- LAURNAGA, María Elena (1999). *Interacción Estado- sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia*. Montevideo: Instituto de Comunicación y Desarrollo. En <[www.icd.org.uy](http://www.icd.org.uy)>.
- LEOPOLD, Sandra; Luis PEDERNERA (2007). «Una deuda de vida y debida. Notas sobre infancia y adolescencia en Uruguay, a comienzos del siglo XXI». En Mónica DE MARTINO y Luis Eduardo MORÁS (comps.), *Sobre cercanías y distancias*. Montevideo: Cruz del Sur.
- MARTÍNEZ, Ivonne; Elena MUÑOZ (2004). *Entre trabajos con familias diversas y diversos trabajos con familias*. En <<http://www.shinealight.org/DiversasFamilias.pdf>>
- PELLEGRINO, Adela; Wanda CABELLA; Mariana PAREDES; Raquel POLLERO; Carmen VARELA (2008). «De una transición a otra: la dinámica demográfica del Uruguay en el siglo XX». En Benjamín NAHUM (ed.), *El Uruguay del siglo XX: la sociedad*. Montevideo: Banda Oriental.
- PELLEGRINO, Adela. (2003). *Caracterización demográfica del Uruguay*. Montevideo: Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar-UNFPA.
- SANSEVIERO, Rafael (2006). *De la «sociedad de la desconfianza» al reconocimiento, la promoción y la autoregulación*. Montevideo: FESUR.
- SEMANARIO BRECHA (2005). «Proyecto de ley sobre voluntariado: Estado y Sociedad Civil: una articulación en suspenso». Montevideo: viernes 13 de mayo de 2005.
- SILVA, Diego; Luis PEDERNERA; Lauro MELÉNDEZ (2002), *¿Qué me importan los niños! Una mirada crítica a las ONG de infancia como ejecutoras de servicios sociales*. En: <<http://www.redlamyc.info/Documentos/QUE%20ME%20IMPORTAN%20LOS%20NINIOS.DOC>>.
- UNICEF (2006). *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay*. Montevideo: UNICEF.
- URIARTE, Carlos (coord.) (2004). *Aproximación crítica al Código de la Niñez y la Adolescencia*. Montevideo: FCU, 1.ª edición.

## **Acerca de los autores**

Javier Pereira. Sociólogo uruguayo. Magíster y candidato a Doctor en Sociología por la Universidad de Texas en Austin. Actualmente se desempeña como director y profesor en el departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay. También es investigador asociado del programa de Investigación sobre Integración Pobreza y Exclusión Social (IPES). Entre los años 2002 y 2007 fue Fulbright Fellow, Andrew Mellon Fellow in Latin American Sociology y National Science Foundation Fellow. Se desempeñó como Research Fellow del ESRC en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Sheffield (United Kingdom), institución desde la que se coordinó la presente investigación. Sus últimas publicaciones refieren al campo de las políticas de infancia y adolescencia, relaciones Estado-sociedad civil y estudios comparados sobre sociedad civil en América Latina.

Mathías Nathan. Sociólogo uruguayo. Realizó estudios de posgrado en demografía (Diploma en Análisis de Información Sociodemográfica aplicada a la Gestión). Actualmente se desempeña como ayudante de investigación y docente del Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República) y como asesor en análisis demográfico del Instituto Nacional de Estadística. Entre los años 2006 y 2009 integró el equipo técnico del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, donde desarrolló varios estudios relacionados con la situación de la niñez y adolescencia en la región de las Américas.

