

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

¿Protección que desprotege?
Aproximación al análisis de la protección integral a la
infancia y adolescencia en Uruguay.

Agustina Farachio
Tutora: Sandra Leopold

2021

“Jamás, ni siquiera cuando aún me resultaba imposible comprender el origen de nuestras dificultades, me he sentido inclinado a pensar que la vida era lo que era y que lo mejor que se podía hacer frente a los obstáculos era simplemente aceptarlos (...) desde la más tierna edad ya pensaba que el mundo tenía que ser transformado”. (Freire, 2008, p. 13)

ÍNDICE

Introducción-----6-8

Estrategia Metodológica-----8-10

CAPÍTULO 1: LA CONSTRUCCIÓN SOCIOHISTÓRICA DE LA PROTECCIÓN A LA INFANCIA

1.1 Introducción-----11-12

1.2 La infancia ¿visible o invisible?----- 12-13

1.3 ¿Niños o menores?-----13-14

1.4 Doctrina de la Situación Irregular-----14-16

1.5 Código del Niño (1934) y Consejo del Niño-----17-18

1.6 Convención Internacional sobre los Derechos del Niño-----18-20

1.7 Cambios en el Sistema de Protección Integral Uruguayo-----20-21

CAPÍTULO 2: ¿ENCERRAR = CUIDAR?

2.1 Introducción-----22

2.2 ¿Cambio o continuidad?-----22-24

2.3 Evidencias científicas sobre el uso de la internación como dispositivo de protección en la primera infancia, infancia y adolescencia-----24-36

CAPÍTULO 3: ORGANIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN URUGUAY

3.1 ¿Cómo está configurada la Protección Integral a niños, niñas y adolescentes en Uruguay?-----37-41

3.2 ¿Qué nos dicen las cifras?-----41-48

Reflexiones finales -----	49-52
Referencias bibliográficas -----	53-56
Fuentes documentales -----	56-58
Anexo -----	59-123

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría comenzar agradeciendo a mi madre y mi padre, quienes me acompañaron en este proceso de aprendizaje desde el día uno, apostando y creyendo en mí. Sin ustedes este sueño no hubiera sido posible. Gracias por su amor infinito, su confianza, y principalmente los valores de justicia social que me han inculcado desde pequeña.

Gracias mamá por aquel día, cuando tenía 14 años, donde me contaste de que se trataba el Trabajo Social, del que estoy enamorada desde el primer día.

Por otro lado, agradecer a mis amigas/hermanas del alma, quienes estuvieron para festejar los buenos momentos, y para acompañarme y sostenerme en los no tan buenos. Su amistad es uno de los tesoros más grandes que tengo en mi vida, el cual me inspiró y dio fuerzas durante este proceso.

A mi psicoterapeuta Alicia, quien sin duda ha sido un pilar fundamental en mi crecimiento.

A Sandra, quien no solo ha sido la tutora de esta monografía, sino alguien que me ha ayudado a explorar, cuestionar, y sobre todo a amar esta profesión.

Por último, agradecerme a mí misma, por no dejar que los obstáculos se interpongan en el camino, por creer en mí, y por siempre hacer lo que llena mi corazón de alegría.

INTRODUCCIÓN

En la presente monografía de grado, enmarcada en la Licenciatura de Trabajo Social de la Universidad de la República, se desarrolla una aproximación al estudio panorámico y exploratorio, de las prácticas de protección pública -particularmente las referidas a la internación-, que desarrolla el Estado uruguayo y organizaciones de la sociedad civil en régimen de convenio con el Estado, en relación a aquellos niños, niñas¹ y adolescentes (NNA) que no crecen en sus familias de origen.

La elección de esta temática, surge a partir del interés personal de quien suscribe, quien realizó la práctica pre profesional de la Licenciatura, -en los años 2015 y 2016- en un establecimiento residencial para adolescentes mujeres sin cuidado parental, gestionado por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Tal experiencia, provocó ciertas interrogantes, principalmente en relación a las perspectivas que desde la institución se tiene de dichas adolescentes, y cómo éstas repercuten en el trato diario que se les brinda. Por otro lado, hizo cuestionar la viabilidad de las prácticas de internación de NNA, como una medida que realmente garantice su protección.

Dichos cuestionamientos, tienen que ver con el hecho de que una vez que los NNA ingresan al establecimiento residencial, parecería que pierden su calidad de sujetos de derecho, para convertirse en objetos a ser tutelados por el Estado, donde sólo éste tiene la potestad de establecer cómo ellos y sus familias deben vivir.

La protección integral, busca restituir y preservar los derechos vulnerados de los NNA, y se trata de una Doctrina creada a partir de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, consagrada en el año 1989. La idea central de dicha Doctrina, es concebir a NNA como sujetos portadores de derechos y libertades, que no se deben vulnerar, sino promover y efectivizar. No obstante, parecería ocurrir que una vez que los NNA se encuentran bajo la órbita del cuidado estatal, se produciría una continua vulneración de derechos, lo que en definitiva podría ocasionar la desprotección de quienes se definió proteger.

Este tipo de políticas de protección a la infancia y adolescencia, han sido históricamente visualizadas y colocadas como objeto de debate, lo que hace interesante y relevante la aproximación a las discusiones que giran en torno a ella.

Se considera importante, señalar las discusiones que se refieren a las variadas referencias

¹Se reconoce la relevancia del lenguaje en relación a diferenciar niños y niñas, pero a los efectos de facilitar la lectura, se utilizará niños como expresión que también contempla a niñas.

científicas que reconocen este tipo de prácticas como adversas al sano desarrollo de los NNA, por lo que sería necesaria la búsqueda de nuevas estrategias de protección. ¿Qué ha pasado con esto en el país?, ¿Se han implementado nuevas estrategias?, ¿Qué nos indican los datos disponibles?.

Existe un convencimiento de que la internación de NNA no es una buena solución al problema de la falta de cuidados parentales, pero se observa en Uruguay la presencia de un número elevado de NNA que viven en regímenes de internación. Aquí, sin duda radica la tensión de esta política, y la relevancia de estudiarla.

Se podría pensar, que independientemente de lo que implicó la Convención sobre los Derechos del Niño -integrando la Doctrina de la Protección Integral-, en las prácticas siguen apareciendo concepciones pertenecientes al viejo Consejo del Niño, primer órgano rector de protección a la infancia que tuvo el Uruguay, el cual respondía y se regía por la Doctrina de la Situación Irregular. Ésta Doctrina, denominó “menores”, a todos aquellos NNA, que provenientes de familias pobres, eran concebidos como una potencial amenaza para la sociedad. Se introdujo la categoría de abandono moral, que ligada a determinados cuadros de pobreza, daría cuenta de la situación de riesgo en la que se encontraban algunos NNA.(Leopold, 2013)

Las situaciones catalogadas como “abandono moral” hacían caer al “menor” en las llamadas situaciones irregulares, que promovían respuestas en las cuales se trataba al “menor” como “objeto”. Como objeto, en el sentido de que era necesario moldearlo, corregirlo, tutelarlo, ya que era un ser incapaz por naturaleza, al cual un adulto debía vigilar. Se confundía, -de forma intencionada-, la protección de una categoría de sujetos débiles, con la legitimación de intervenciones coercitivas sobre los mismos. Desde esta perspectiva, la protección no constituía un derecho, sino una imposición. (Leopold, 2013).

A partir de lo expresado anteriormente, se considera de suma relevancia realizar un análisis crítico de la protección pública a la infancia y adolescencia en Uruguay, para conocer sus mecanismos, sus nudos críticos, estableciendo las dificultades y los avances que allí se presentan.

Objetivo general:

Realizar un estudio panorámico y exploratorio de las prácticas de protección pública, - particularmente las referidas a la internación- que desarrolla el Estado uruguayo a partir de la sanción del Código de la Niñez y Adolescencia, en relación a aquellos NNA que no crecen en

sus familias de origen.

Objetivos específicos:

- Analizar los supuestos y las modalidades de gestión de las prácticas de internación de NNA que se desarrollan en el país, en el marco de la perspectiva de la protección integral.
- Recuperar los antecedentes históricos de las prácticas de internación en el país, con énfasis en las formulaciones que se dispusieron en el Código del Niño de 1934.
- Indagar en las alternativas a la internación como mecanismos de restitución del derecho a vivir en familia.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

En la monografía se aplicó una metodología cualitativa de corte exploratorio, ya que se considera que la misma es la que mejor permite alcanzar los objetivos propuestos inicialmente en este documento.

El periodo de tiempo que abarca el estudio es desde el año 2004 hasta el año 2020. La elección de dicho periodo, se debe al gran cambio que aconteció en el año 2004, con el nuevo Código de la Niñez y Adolescencia que se aprobó en el país.

Se trata de un estudio asentado en el uso de fuentes secundarias y primarias.

Por fuentes secundarias, se entiende la revisión bibliográfica de documentos institucionales, memorias, e investigaciones que existen sobre la temática; las mismas, están editadas entre los años 2010 y 2019, por diferentes organismos nacionales e internacionales -Asamblea General de las Naciones Unidas, Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del Uruguay, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar, Institución Nacional de Derechos Humanos, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-.

Particularmente, en los documentos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), así como de otros organismos nacionales, se exponen datos y características del sistema de protección uruguayo en diferentes periodos; especialmente en lo referido a los guarismos de internación de NNA, así como del uso de otros dispositivos de cuidado alternativo.

La elección de emplear revisión bibliográfica -en lo referido a documentos institucionales- editada entre los años 2010 y 2019, corresponde a que no fue posible hallar documentos que presenten datos anteriores al año 2010. Sin embargo, al comienzo del apartado 3.2 del capítulo 3, se señalan datos sobre el sistema de protección uruguayo para el año 2004, mencionados en una publicación de Socorro García.

En dicho apartado, se presentó información de diversos periodos, haciendo énfasis en los años 2017, 2018 y 2019, por ser los más recientes.

Por otro lado, también se utilizó la revisión bibliográfica de artículos y libros que exponen planteos teóricos sobre la temática, con igual énfasis temporal.

En cuanto a las fuentes primarias, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores calificados, a partir de un guión preestablecido (ver guión en anexo).

Se propuso la realización de cuatro entrevistas, eligiendo a cuatro actores, que desde sus diferentes posiciones de conocimiento y responsabilidades de gestión en la temática, pudieran aportar al análisis y reflexión acerca del sistema de protección, en relación al funcionamiento de los centros residenciales y las dinámicas que allí operan.

Se entrevistaron a tres directores de centros de internación, y a una académica especialista en la materia.

La académica entrevistada es Carmen Rodríguez, Licenciada en Psicología, Analista institucional, y Doctora en Educación, con formación en psicología infantil y adolescente. Posee una amplia trayectoria en el ámbito de las políticas públicas de infancia y adolescencia. La reciente publicación de su tesis doctoral “Lo insoportable en las instituciones de protección a la infancia” en 2016, abocada a considerar las fugas de NNA como un analizador de las instituciones de protección a la infancia en Uruguay, definió la pertinencia de ser entrevistada como una referente fundamental en nuestro medio, para este trabajo monográfico.

En relación a los centros de internación, se entrevistó a figuras de dirección del Centro “Kuarahy” para primera infancia (0 a 5 años de edad), del Centro “Aquelarre” para adolescentes (12 a 18 años de edad), y del Centro “Antonio Machado” para NN en edad escolar (6 a 12 años de edad). La selección de dichos centros, procuró abarcar los tres tramos etarios en los que se organiza la protección pública en nuestro país: primera infancia; edad escolar y adolescencia. Este criterio, supuso luego una muestra aleatoria que se construyó en virtud de la accesibilidad de los centros consultados.

En este caso se acordó con las/los entrevistados mantener en reserva su identidad, en vista de sus lugares de responsabilidad institucional, priorizando para esta monografía, el contenido

de sus discursos más que sus identificaciones personales.

La Monografía se estructura en tres capítulos. El primero de ellos, titulado **“La construcción sociohistórica de la protección a la infancia”**, se centra en la configuración del devenir sociohistórico de la protección pública a la infancia, -cómo surgió y con qué concepciones paradigmáticas- hasta llegar a la configuración que actualmente asume en Uruguay.

El segundo titulado **“¿Encerrar = cuidar?”**, aborda el análisis de las modificaciones en las prácticas y perspectivas con relación a la protección de los NNA que pierden o ven interrumpido el cuidado de sus familias de origen; como también de las evidencias científicas sobre el uso de la internación residencial como dispositivo de protección en la infancia y adolescencia.

El tercer capítulo denominado, **“Organización de la Protección Integral a la infancia y adolescencia en Uruguay”**, en el cual se desarrolla la configuración actual de la protección integral a la infancia y adolescencia en el país.

Por último, se plantea un capítulo con las reflexiones a las cuales se ha arribado luego de haber abordado la temática.

CAPÍTULO 1: LA CONSTRUCCIÓN SOCIOHISTÓRICA DE LA PROTECCIÓN A LA INFANCIA

“La historia de la infancia es la historia de su control.” (García Méndez, 1994, p.75)

1.1 Introducción

Se considera oportuno comenzar este capítulo con la frase: “...La historia de la infancia es la historia de su control”; a partir de que es posible reconstruir la historia de la infancia, analizando los mecanismos punitivos y asistenciales que la modelaron y reprodujeron.(García Méndez, 1994).

En este capítulo, se realizará la exposición de la categoría infancia -su construcción y configuración-, para luego desarrollar la histórica diferencia que se estableció en el universo de la infancia: los niños y los menores.

Si bien el trabajo de campo y análisis de esta monografía incluirá la protección a la infancia y adolescencia, la centralidad de la reflexión estará colocada en la infancia, lo que no supone desconocer las particularidades de la adolescencia.

El análisis histórico de la política de protección a la minoridad que luego se expondrá, denota que los niños serán contemplados bajo la compasión y el cuidado, diferenciándose rotundamente de los adolescentes –quienes suelen encontrarse en confrontación con el mundo adulto-para los cuales se prioriza el control y disciplinamiento. Para el universo de los menores, los niños serán percibidos como “víctimas”, “seres indefensos”, y los adolescentes como sujetos “peligrosos”, posibles victimarios.

Posteriormente, se hará una descripción de lo que fueron las dos grandes doctrinas rectoras en la materia -en relación a la protección y cuidado de la infancia abandonada-, desarrollando sus principales supuestos y orientaciones.

Estas son la Doctrina de Situación Irregular, imperante hasta fines de los años 80, y la Doctrina de la Protección Integral, desarrollada a partir de la ratificación en el país de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en el año 1990, siendo actualmente la que se encuentra en vigencia a la hora de pensar las prácticas de protección a la infancia y

adolescencia.

Por último, se expondrán los principales cambios en el sistema de Protección Integral Uruguayo.

1.2 La infancia ¿visible o invisible?

Si se piensa a la infancia, -proponiendo analizar su historia y evolución-, se debería considerar que no es una categoría ontológica, es decir un concepto dado y configurado de forma natural, sino que constituye el resultado de un complejo proceso de construcción social e histórica, cuyo origen, data desde el siglo XVII. (Aries, 1985)

Philippe Aries (1985), mediante el análisis de pinturas de la época medieval, llegó a la conclusión de que antes del siglo XVII en Europa Occidental, los NNA vivían totalmente integrados al mundo adulto, sin distinción alguna.

En tales pinturas, los niños se encontraban representados morfológicamente como adultos en miniatura, apareciendo en escenas de la vida cotidiana a la par de los adultos, sin que existiera una diferenciación entre las actividades, -por ejemplo recreativas-, que ambos realizaban.

Con posterioridad al siglo XVII, se puede comenzar a visualizar un cambio en esta forma de concebir a los NNA, ubicándolos en una especial centralidad en la vida familiar y social, diferenciándolos rotundamente de los adultos.

¿Qué pasará a significar ésta concepción de la infancia? ¿Qué implicación tuvo para los niños este cambio?

En palabras de Emilio García Méndez (1994), con el descubrimiento del sentimiento sobre la infancia, los NNA sufren una “...pérdida total de autonomía y origen de una cultura jurídico-social que vincula indisolublemente la oferta de ‘protección’ a la declaración previa de algún tipo de incapacidad.” (p.76) La infancia comenzó a posicionarse en un lugar de subordinación en relación al mundo adulto, produciéndose una lenta y profunda transformación, en relación a las actitudes, sentimientos y modos de relacionamiento entre los adultos y los NNA.

El niño, de ahora en adelante será un individuo con formas de sentir y pensar propias. Será percibido por los adultos, como un ser inacabado, por lo tanto carente y necesitado de cuidado, y protección, y sobre quien recaerá una preparación especial para el ingreso a la vida adulta. Esto significa que, “...el cuidado y la protección para la infancia se desarrollarán a costa de la dependencia, obediencia, y sometimiento de los niños con respecto a los

adultos.”(Leopold, 2013, p.30)

En palabras de Emilio García Méndez (1994, p.77), la infancia ha pasado de la “indiferencia a la centralidad subordinada”, entendiéndose que a partir del proceso de su “descubrimiento”, los NNA adquieren un lugar de centralidad social, pero pierden toda autonomía.

Se dio inicio a un complejo proceso, donde se consolidaron las nuevas ideas sobre la infancia, en donde la institucionalización de la escuela como estructura educativa y como un lugar específico para la formación de NNA, adquirió una especial centralidad, al igual que la familia moderna.

1.3 ¿Niños o menores?

La institución escolar, contribuyó de forma decisiva a la consolidación de la categoría infancia, siendo el lugar propio y diseñado exclusivamente para los NNA.

La pertenencia o no al ámbito escolar, establecerá las diferencias, a partir de que aquellos que no tengan acceso o sean expulsados de la misma, pasarán a convertirse en los “menores”, y para los cuales “se diseñarán instrumentos específicos de control de carácter socio penal”.(Leopold, 2013, p.35)

La institución escolar, se configuró bajo el concepto de homogeneidad de la infancia, lo que significa que el alumno que no responda a los atributos esperados, verá comprometida su presencia allí.

Si el comportamiento del NNA en la vida cotidiana, no sigue los estándares y parámetros que han impuesto los adultos como normalidad, se lo interpretará y configurará como un “niño problema”. Si sumado a esto, el mismo pertenece a estratos socioeconómicos bajos, será considerado también como un peligro o una amenaza para la sociedad. (Erosa, 2000, p.140)

Se puede visualizar una fuerte vinculación entre pobreza, desorden y anormalidad, reconociendo la “selectividad del sistema que institucionaliza y criminaliza exclusivamente aquel abandono vinculado a la pobreza.”(Erosa, 2000, p.143) La mera falta o carencia de recursos materiales se consideraba responsabilidad de cada sujeto, siendo necesarias soluciones individuales, que privilegiaban la internación de los “menores”.

En este proceso de “diferenciación de las infancias”, se ha producido la construcción de dos infancias, la “infancia-escuela-familia y la infancia-trabajo-calle-delito.” (Palummo,2009, p. 118)

La infancia escuela-familia, será receptora de cuidados y afectos, los que vendrán acompañados de un distanciamiento del mundo adulto -escolarización-; por otro lado, para la infancia trabajo-calle-delito, corresponderá el mundo de las “correccionales”, la “prisión”, e

“internación”. Los niños, aparecerán como individuos incluidos plenamente en la cobertura de las políticas educativas, y los excluidos de las mismas, se convertirán en menores.

En suma, dentro del universo de la infancia, se configuró una división bien establecida: **niños-menores**.

Los primeros, concebidos como inocentes y débiles, gozan de la protección y los cuidados; sobre los segundos, recaen las prácticas de represión y vigilancia. (Palummo, 2009)

Los NNA, son percibidos como individuos que pueden configurar su futuro, planearlo, y hasta soñarlo; los “menores”, por el contrario, se encuentran desprovistos de dicha posibilidad.

1.4 Doctrina de la Situación Irregular

En el mundo jurídico, una doctrina es entendida como un conjunto de producción teórica. (García Méndez, 1994).

La Doctrina de la Situación Irregular, perspectiva doctrinaria hegemónica en el campo de la infancia y adolescencia, que predominó en América Latina hasta por lo menos los años 80 del siglo pasado, consideraba que la categoría de “abandono” en relación a la infancia, estaba asociada a determinados cuadros de pobreza.

“El niño abandonado será, en este sentido, el niño pobre, o lo que es casi igual a decir, el niño en situación de ‘riesgo social’ o en ‘situación irregular’, tal como lo nominó, precisamente la Doctrina de la Situación Irregular de la Infancia.”(Leopold, 2013, p.35).

El desorden y la desorganización que según la perspectiva dominante, configuraba la dinámica de las familias en situación de pobreza, provocaba que los NNA se ubicaran más tiempo en las calles y menos tiempo en los ámbitos escolares. Esto, significaba para la perspectiva tutelar, que los adultos a cargo estaban incumpliendo sus funciones parentales de provisión y protección.

Esta doctrina denominó “menores”:

(...) “a todos aquellos niños cuyo grado de vulnerabilidad los coloca en situación de que alguna institución especial, creada por los adultos, debe hacerse cargo de ellos. Se introduce el aislamiento para la socialización de estos menores, mientras que la familia y la escuela son las instituciones para la socialización de los niños normales (...) las intervenciones del Estado son clínicas punitivas, aíslan al niño de su medio, culpabilizando a la familia del

peligro material o moral del mismo ocultando las causas y síntomas de los conflictos sociales” (Piotti, 2000, p.31).

El Estado, disponía de la capacidad real de decidir los movimientos concretos que tendrían en su vida cotidiana los denominados “menores”. La entrada de los mismos a los circuitos de asistencia social -declarando el estado de abandono que vivenciaban-, actuaba de presunta antesala, en el camino que llevaría “inevitablemente” a la infracción juvenil. Desde la perspectiva de esta doctrina, se resalta la indistinción entre el abandono y la infracción, considerando que el abandono conduce al delito, y este último, sería un momento del abandono. (García Méndez, 1994)

Esta doble faceta -compasión/represión- del abandono, configuró una única respuesta a dicha situación: la internación. (Erosa, 2000). La protección a la infancia, “confundirá...el cuidado por el bienestar del niño con el mero encierro disciplinario” (Moras, 2012, p.76)

El concepto de tutela, como bien lo describe Héctor Erosa (2000), conlleva una especie de doble discurso; primero, la tutela vinculada a la compasión y protección; segundo, la vinculada a los conceptos de control y disciplinamiento.

El carácter punitivo de la tutela, se ejercía hacia el NNA en la medida que la respuesta a su situación significaba la privación de libertad, la separación de su grupo familiar o la adopción por terceras personas. (Erosa, 2000). Por ende, la protección iría orientada a colocar a los NNA en los corredores institucionales destinados a la minoridad. Los NNA en peligro o peligrosos, han sido la población objetivo de las políticas de amparo, protección, represión y control. (De Martino, 2010)

Emerge la figura del “menor abandonado-delincuente”, en palabras de García Méndez (1994) un “sujeto bicéfalo indiferenciado”, transformándose el abandono y la infracción en algo propio y natural de los individuos, es decir pertenecientes al “ser del sujeto”. (García Méndez, 1994, p.15)

Este modelo correccional y/o asistencialista, difícilmente pueda escapar de su propio “encierro”, al mantener la centralidad de la privación de libertad o internación como única respuesta a los conflictos. Comienza de esa forma, el ciclo perverso de la “institucionalización compulsiva”, la cual marca la vida de estos menores, dejando secuelas dolorosas. (Erosa, 2000, p.29)

Las situaciones catalogadas como “abandono moral”, hace caer al “menor” en las llamadas situaciones irregulares, que promueven respuestas en las cuales se trata al “menor” como

“objeto”. Como objeto, en el sentido de que es necesario moldearlo, corregirlo, tutelarlo, ya que es un ser incapaz por naturaleza, al cual un adulto debe vigilar.

Se confunde, de forma intencionada, la protección de una categoría de sujetos débiles, con la legitimación de intervenciones coercitivas sobre los mismos. Desde esta perspectiva, la protección no estaría constituyendo un derecho, sino una imposición. (Leopold, 2013).

Se podría pensar, que en realidad la preocupación no sería el daño causado en el NNA por su situación de abandono, sino el daño que este podría causar a otros.... ¿el riesgo social podría significar peligrosidad?.

Como se mencionó anteriormente, para la infancia, la familia y la escuela cumplirán las funciones de control y socialización. Para el mundo de los menores, se creó una institución diferenciada de control, denominada el “tribunal de menores”.

En este tribunal, jugó un papel clave el juez, quien encarnaba la figura de un “buen padre de familia” (Palummo, 2009, p.125) -calmo, amoroso, dedicado a su tarea-, con el cometido de resolver paternalmente los conflictos. El actuar como un buen padre de familia -con libertad de apreciación y resolución-, no implicaba conocer el derecho, y mucho menos asegurar la justicia.

La figura del Juez, aparece alejada de la función jurisdiccional -que sería la cara opuesta de la arbitrariedad y la discrecionalidad-.

“(...) La piedra angular (...) se basa en alterar sustancialmente las funciones del Juez.

La jurisdicción de menores debe poseer un carácter familiar y que el juez de menores debe ser un padre y un juez de vigilancia” (García Méndez, 1994, p.48)

Los jueces, contaban con la asistencia de saberes normalizadores y de vigilancia -los psiquiatras y visitadores sociales- que intervendrán en las situaciones familiares de los menores. “Estos no solo vigilarán, sino que construirán un saber sobre aquellos a quienes se vigila” (Palummo, 2009, p.125)

En suma, “se confiere al Juez letrado de Menores competencia privativa en todos los asuntos relativos a menores que requieran la intervención del Estado, sin distinguir entre abandonados y delincuentes, y se le arma de los recursos necesarios para proceder con rapidez y con acierto.” (Cortes, 2012, p.78) El Juez, cuenta con plena libertad y gran poder de apreciación y resolución, apoyado por los saberes especializados que se mencionó anteriormente.

Se podría decir, que la creación del Tribunal de Menores, significó la consagración definitiva de un modelo diferenciado de control socio/penal de menores, dentro del universo de los

modelos de control para adultos. (García Méndez, 1994)

1.5 Código del Niño (1934) y Consejo del Niño

En el año 1934 se crearon en Uruguay el Código del Niño y el Consejo del Niño. Este último, supuso el primer organismo rector en materia de protección a la infancia y adolescencia.

En este marco, “se cristalizan una serie de medidas administrativas, reorganización de servicios y creación de órganos especializados que fundan un modelo de atención a la infancia en situación de dificultad.” (Moras, 2012, p.66).

En el artículo 121 del Código del Niño, se establece que:

“...Se entenderá por abandono material o moral o peligro moral, la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral, la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuencia a sitios inmorales o de juego o con ladrones o gente viciosa o del mal vivir, o que no habiendo cumplido 18 años de edad, vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren en las calles o lugares públicos o cuando en estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia de sus padres o guardadores o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o la salud”. (1934, p.17)

La matriz tutelar, y más específicamente el Código del Niño de 1934, supuso que en las situaciones en que los padres se mostraban “incapaces” de controlar a sus hijos y de cumplir con sus deberes, el Estado debía intervenir.

Los núcleos familiares pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos, históricamente han sido visualizados como incapaces de educar a sus hijos, por lo que deberán rendir examen de sus competencias, en el ámbito escolar, de la salud, u otros. (Palummo, 2009)

Los conflictos entre padres e hijos, dejaron de considerarse un asunto privado, pasando a tener interés público. “La familia, queda impuesta de una obligación de controlar a sus miembros si no quiere ser ella misma objeto de vigilancia y disciplinamiento” (Palummo, 2009, p.125) En este sentido, se buscaba penetrar en el más mínimo detalle de la vida cotidiana de las familias, viéndose reducida notablemente su autonomía.

El Estado, ingresará como nunca antes a la órbita familiar, culpabilizando e institucionalizando a las familias en donde los NNA no son adecuadamente socializados,

según la perspectiva dominante.

La violencia hacia los NNA, pasó a estar “fundamentada” y ejercida por los saberes normalizadores -derecho, psicología, ciencias sociales, medicina-, proporcionando una justificación a la intervención -con fines de “protección”- sobre la vida de los “menores”.

Queda claro, que no se buscaba analizar y comprender las situaciones de los NNA y sus familias -cómo parte de una realidad socio cultural compleja y contradictoria-, sino que se los consideraba como desviaciones, que era menester corregir.

1.6 Convención Internacional sobre los Derechos del Niño

En el año 1989, con la Convención Internacional sobre los derechos del niño (CDN), se marcó un hito histórico en el pasaje de la Doctrina de la Situación Irregular, a una nueva concepción, denominada Doctrina de Protección Integral, la cual transforma la visión sobre los NNA, contemplándolos como sujetos de derechos y libertades.

Se define la Convención como “el conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que implican un salto cualitativo en la consideración de la infancia” (García Méndez, 1994 p.6).

La ratificación por parte del Estado Uruguayo de la CDN, dio paso a un proceso de adecuación legal, que terminó con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), sancionado por la ley N° 17.823, el 7 de setiembre de 2004, siendo el documento rector de las acciones dirigidas a la protección de la infancia y adolescencia en Uruguay.

Una de las modificaciones más importantes que estableció el Código, fue la eliminación de la concepción de “abandono moral y material”, estableciendo directrices para la protección de la infancia, la adolescencia y la familia (López y Palummo, 2013)

Se reafirma en este Código, que el ámbito familiar es el más adecuado para que los niños y adolescentes vivan, marcando la excepcionalidad y transitoriedad de la internación, como principios organizadores de la protección integral. (CDNU, 2018).

El artículo 12 del CNA establece que:

“Todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas. Sólo puede ser separado de su familia cuando en su interés superior y en el curso del debido proceso las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva”.(Código de la Niñez y la Adolescencia,

2004,p.2) A continuación de lo expresado, especifica que “si el niño o adolescente carece de familia, tiene derecho a crecer en el seno de otra familia o grupo de crianza, seleccionada de acuerdo a su bienestar”, y sólo en defecto de tal alternativa, se podrá considerar el ingreso a un establecimiento residencial, procurando que su estadía en el mismo sea transitoria y por el menor tiempo posible.(Código de la Niñez y la Adolescencia, 2004, p.2)

Dicho Código, contribuyó a la superación de viejas concepciones, imponiendo la idea del NNA como sujeto de derecho. Ubicó al Estado como garante de derechos, entre los cuales se reconoce el derecho a vivir en familia. (Passtore y Silva Balerio, 2018).

El Estado, solicitará la intervención de los servicios sociales cuando se produzca un conflicto, que no pueda ser resuelto al interior de la familia, y suponga colocar en una situación de riesgo el cumplimiento efectivo de los derechos de los NNA.

La patria potestad, no es considerada como un conjunto de derechos absolutos que poseen los adultos a cargo, -tal como lo disponen los artículos 5 y 18 de la CDN-, sino una responsabilidad para la aplicación plena de los derechos. Los “poderes” de los miembros de la familia sobre los NNA, cumplen una función jurídicamente delimitada “hacia un fin: el ejercicio autónomo y progresivo de los derechos del niño”. (Palummo, 2009, p.134)

La CDN, ha impactado sobre la concepción y el derecho de familia, irrumpiendo en la matriz tutelar y en la consideración jurídica y social sobre la infancia.

El concepto de “menor”, “cede ante el concepto de niño como sujeto de derechos. Las metodologías fundadas en la ideología de la rehabilitación o en el autoritarismo de las corrientes correccionales quedan deslegitimadas ante la perversidad de sus prácticas y la ineficiencia de sus resultados”. (Erosa, 2000, p.156) La configuración punitiva-asistencial del abandono, debería dejar de existir ante la presencia del nuevo “niño-ciudadano”.

El cambio principal, ha sido el presunto abandono de la concepción tutelar, -que caracterizó al Consejo del Niño y al Código del Niño-, por una concepción garantista de los derechos.

En los artículos 19 y 37, la Convención dispone la protección de la niñez contra toda forma de violencia física, y malos tratos. En el mismo artículo -19-, se reafirma el derecho fundamental a la integridad personal, al establecer una protección especial sobre la niñez, “(...) contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”. (Convención sobre los derechos del niño, 1989, p.17)

Comenzó una época, donde los NNA son considerados plenamente como ciudadanos, es decir

sujetos portadores de derechos inherentes a su condición de seres humanos. Si los mismos se ven amenazados, las familias, el Estado, y la sociedad en su conjunto, velarán por su protección. (Palumbo, 2009)

Se pasó a considerar a los NNA como “sujetos de derecho”, portadores de sus palabras, reclamando ser escuchados y comprendidos. “...Se reconoce que el niño tiene algo para decir de lo que ‘piensa’ y ‘siente’, y no solo constituye un mero receptor del mensaje adulto”.(Leopold, 2013, p.101) En este sentido, Eduardo Bustelo señala que la infancia, debería ser entendida como un momento de iniciación, de principio, de la posibilidad de existencia de una teoría crítica sobre el mundo, que nos interpele y permita pensar y -pensarnos-, en un mundo distinto al existente. (Bustelo, 2007)

En suma, la CDN es el eje central y estructura a la Doctrina de Protección Integral, reconceptualizando a la infancia.

Dicha Doctrina “declara como objetivo máximo de toda legislación y acción sobre la infancia el interés superior del niño, entendiendo por tal; todos los derechos que consagra la Convención más la opinión del niño” (Piotti, 2000 p.35). Lo expresado anteriormente, corresponde a una nueva visión en cuanto al NNA, debiendo -en la medida de lo posible- modificar las prácticas e intervenciones que implican a los mismos.

Se podría decir, tal como reconoce García Méndez (1994), que la Convención significó un gran instrumento, desde el cual fue posible crear las condiciones políticas, jurídicas y culturales, para que la década en que se ratificó -los 90-, haya sido una década ganada para la infancia. Convertir la temática de la infancia y adolescencia en prioridad absoluta, constituyó el primer paso político y cultural, de dicha transformación.

1.7 Cambios en el Sistema de Protección Integral Uruguayo

Con este cambio histórico de perspectiva, en Uruguay, el Consejo del Niño mutó para convertirse a fines de los años 80 en el Instituto Nacional del Menor (INAME) y en 2004 pasó a denominarse Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

El órgano rector de las políticas de infancia es el INAU, y su misión es garantizar el ejercicio de la ciudadanía de todos los NNA (INAU, 2018)

El 1 de marzo de 2005, asumió la presidencia de la República el Doctor Tabaré Vázquez, perteneciente al partido político Frente Amplio.

Este hecho significó, la primera vez que un gobierno de izquierda accediera al poder en el

Uruguay. Con dicho cambio, se realizaron múltiples transformaciones en el país, a nivel económico y social; principalmente como medidas de respuesta a la gran crisis financiera y social desencadenada en el año 2002.

En este periodo, se impulsaron procesos de reforma en la matriz de protección social, implicando el reordenamiento y creación de prestaciones públicas, reformas sectoriales, e incluso la creación de nuevas entidades públicas. Entre las mismas, se puede reconocer la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con las posteriores transformaciones en INAU, y la creación de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA).(Castillo y Milanesi, 2014).

Cabe destacar la importancia de la ENIA², debido a que fue formulada a partir del esfuerzo de una multiplicidad de actores públicos y sociales, que en algunos casos no estaban relacionados en forma directa con las políticas dirigidas a este sector de la población.

En esta estrategia, se plantearon un conjunto de metas, en relación a la prestación de servicios sociales, y al fortalecimiento institucional de los organismos encargados de implementarlas, basándose en la normativa internacional sobre los derechos de los NNA. (Castillo y Milanesi, 2014)

La consideración de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia, obliga a repensar las relaciones entre instituciones del mundo adulto, y la infancia.

Las formas tradicionales -tutelares y autoritarias-, deberían dar lugar a una nueva forma de relacionamiento, que implique el respeto de los derechos en el ámbito familiar, y en el planeamiento y ejecución de las Políticas Públicas. (Palummo, 2009)

²La estrategia nacional para la infancia y adolescencia (ENIA) se propuso la creación de lineamientos estratégicos que contribuyan a afrontar con éxito los principales retos en materia de infancia y adolescencia.

CAPÍTULO 2: ¿ENCERRAR = CUIDAR?

2.1 Introducción

En este capítulo, se abordará el análisis sobre la modificación de las prácticas y perspectivas en relación a la protección de los NNA que pierden o ven interrumpido el cuidado de sus familias de origen, con el objetivo de problematizar si realmente significó una transformación, o si dicha modificación solo se limitó a un cambio en la legislación.

Posteriormente, se expondrán algunas evidencias científicas que dan cuenta de las consecuencias nocivas que produce la internación en centros residenciales para la primera infancia, infancia y adolescencia, así como también de algunos cambios producidos dentro de los internados, que intentan aminorar dichas consecuencias.

2.2 ¿Cambio o continuidad?

A partir de la ratificación de la CDN, todos los países de la región han adecuado legislativamente, institucionalmente, y en el ámbito de las políticas, sus marcos de protección a la infancia y adolescencia. El objetivo de tales adecuaciones, es promover el efectivo cumplimiento de los derechos sancionados normativamente. Sin embargo, a pesar de los avances en materia de legislación, es posible identificar aspectos que se deben abordar y problematizar. Un ejemplo de esto, es la internación de NNA en instituciones residenciales, la cual constituye una de las medidas previstas para atender las necesidades de protección de los NNA privados de los cuidados parentales. (Relaf³ y Unicef, 2015)

Si bien se han implementado reconfiguraciones, como por ejemplo el cambio en la nomenclatura de dichos establecimientos -de internados a centros residenciales-, el total de entrevistados consultados manifestaron que dicha modificación es bienvenida, reconociendo la necesidad de modificar los nombres para variar las prácticas, pero lo que estaría detrás sería una cuestión meramente de “moda”. Esto, hace alusión a que la modificación de los nombres fue solo una adecuación discursiva, que no significó un cambio en las prácticas.

En palabras de Carmen Rodríguez:

“Una de las maneras que el sistema ha encontrado para no cambiar, es agarrar las

³La Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), es un organismo que trabaja para que los niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados de los cuidados parentales puedan volver a vivir en familia, abogando por el fin de la institucionalización en centros residenciales.

palabras de moda, las que hay que decir, hablar con esas palabras y mantener las mismas prácticas.”⁴

Una de las entrevistadas (entrevista B, centro adolescentes) expresó que en cierto momento, se planteó la idea de colocarle otro nombre al centro, -uno elegido por los adolescentes que se encontraban en ese momento viviendo allí-, pero que por una cuestión puramente administrativa no se efectivizó. Por ende, siguen habiendo cuestiones inherentes a los mecanismos institucionales, que no permiten que se produzcan los movimientos que se definió realizar. Podría decirse, que la internación en hogares de NNA que pierden o ven interrumpido el cuidado de sus familias de origen, ha sido la respuesta histórica para la protección de la infancia. Durante mucho tiempo, se creyó que los internados, eran la solución adecuada cuando los niños y adolescentes no recibían los cuidados desde su familia de origen. (Inau y Unicef, 2015)

Aún hoy, hay quienes continúan sosteniendo que lo mejor que puede hacer un Estado por un NNA que se encuentra con sus derechos vulnerados, es internarlo en un centro residencial de INAU.

Varios de los entrevistados, manifestaron que consideran a la internación como una buena respuesta ante la situación de vulneración de derechos, reafirmando la idea de que debe ser el último recurso a emplear para garantizar protección. Mencionaron también, que para un NNA que se encuentra sufriendo abusos en su hogar, el pasaje por dichos centros será vivenciado de forma positiva, ya que cesaría la situación de vulneración sufrida en el núcleo familiar. Otro de los entrevistados (entrevista C, centro de NN edad escolar), expresó que hay que abogar para que todos los NNA vivan en familia, ya que es el mejor lugar para su desarrollo integral. Por otro lado, reconoció la importancia que desde los centros residenciales se trabaje “el afuera”, en sociedad, articulando con otras instituciones, evitando que los NNA queden “recluidos” en dichos centros.

Algunos de los entrevistados, expresaron que si ocurre la internación, la misma debe ser por un periodo muy reducido de tiempo, pues los daños que implica estar dentro del sistema de protección son graves, -debiendo evitarse-, ya que muchas veces la protección termina vulnerando más derechos de los que se intentó restituir.

Por último, declararon que no se puede establecer la internación por motivos “banales”, ni tampoco por cuestiones meramente materiales o económicas de las familias o referentes de cuidado. En relación a esto, uno de los entrevistados (entrevista C, centro de NN edad

⁴Entrevista realizada en el marco de la monografía, el día 24 de junio de 2020.

escolar) comentó que continúa visualizando la internación de NNA por motivos relacionados a cuestiones materiales, algo muy grave y contrario al interés superior del niño.

2.3 Evidencias científicas sobre el uso de la internación como dispositivo de protección en la primera infancia, infancia y adolescencia

Hay evidencias de que la institucionalización produce efectos negativos en el desarrollo de los NNA, con especial preocupación en la primera infancia -de 0 a 3 años de edad-, cuando se trata de internaciones prolongadas. (Inau y Unicef, 2015) La privación de la familia en las etapas tempranas del desarrollo, puede suponer una afectación para toda la vida, dejando secuelas físicas y emocionales en los sujetos que la han padecido.

Los bebés, nacen en un estado de inmadurez y de absoluta dependencia de su madre y padre -o quien los sustituya-, para mantenerse con vida. Tan importantes para ellos son las necesidades materiales de subsistencia, como las necesidades emocionales; la satisfacción de estas condiciona su vida tanto como las primeras. (Relaf y Unicef, 2013)

Por necesidades emocionales, se hace alusión a la configuración de una relación segura con el adulto-cuidador, lo que da al NN la sensación de estar protegido. Cobra vital importancia, el ambiente en el que los NN crecen, ya que es un elemento determinante de su desarrollo.

La primera infancia, específicamente el periodo de los 0 a los 3 años de edad, es una fase completamente decisiva. “En estos primeros años el ser humano establece vínculos y recibe estímulos que le permiten adquirir las habilidades necesarias para relacionarse con su entorno y son la base de su desarrollo futuro” (Unicef, 2015, p.3).

En el ambiente donde se desarrolla la relación niño-cuidador, hay ciertas condiciones que se deberían cumplir, para que suponga efectivamente un vínculo de cuidado y protección.

Se podrían numerar a algunas de las mismas, empezando por la **estabilidad** en el vínculo entre los adultos a cargo y el NN, donde el mismo suponga cierta continuidad, y no se vea interrumpido; la **sensibilidad y compromiso**, que se refiere a cuánto invierte el adulto en términos de recursos -energía, tiempo-, en ayudar y acompañar al NN, y **ausencia de estrés**, donde el rol del adulto es poder contener al NN, en las situaciones donde experimente estrés. Cuanto más lejos se esté de estos criterios, podría significar un mayor riesgo y deterioro en su desarrollo presente y futuro. (Lecannelier, 2015)

La satisfacción de las necesidades del NN, y los vínculos que los adultos establecen con ellos en los primeros años de vida, tienen una influencia directa en su desarrollo físico, intelectual, emocional, condicionando la configuración de su personalidad, identidad, y la manera en que

se relaciona con los otros. (Relaf y Unicef, 2013)

Lo que se puede observar en los centros de cuidado residencial en relación a esto, es que la rotación constante del personal, sumado a los escasos recursos humanos, provocan dificultades a la hora de generar vínculos significativos entre los NN y los cuidadores/operadores, por lo que resulta muy difícil garantizar un contexto de seguridad en el crecimiento de aquellos. La falta de atención personalizada que padecen, provoca un riesgo en cuanto a la ausencia de vínculos emocionales, de lo que se desprende la carencia de estímulos e interacción, aspectos claves para el desarrollo. (López y Palummo, 2013)

Tal como mencionó una entrevistada, al consultarle sobre lo que considera como dificultades en los internados:

“y... bueno, en realidad, más bien la relación niños-educador, ¿no?, el respeto por el ratio ese famoso, del que todos hablamos, pero que en realidad, no se ha podido cumplir, porque siempre la demanda es más grande que la posibilidad de recibir a los niños, y bueno, siempre estamos superados en número, y eso va en detrimento de la calidad de la atención, sin dudas,...y eso pasa en todas las edades, pero en esta edad, donde el cuerpo a cuerpo, el cara a cara es tan importante, donde la adquisición del habla, ¿no?, de la marcha, del aprender a comer, de infinidad de cosas, se ve muy resentido...pero sin dudas no es falta de voluntad del equipo de trabajo.... se hace a veces muy difícil, y bueno, porque no podés darle toda la atención que debieras, y que sabemos que necesitan.” (Entrevista A, centro primera infancia)

Desde La Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, se afirma que dichos centros resultan inapropiados para el crecimiento de NN tan pequeños, ya que el funcionamiento de estos dispositivos no permite recrear las condiciones ambientales y vinculares necesarias para el normal desarrollo bio-psico-socio-cultural de aquellos.(Relaf, 2013) En el estudio “Planificando la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años”, realizado por RELAF, se destaca que:

“Investigaciones sobre el desarrollo infantil han mostrado que, en algunos casos, los daños causados por las instituciones en las niñas y niños pueden incluir salud física deficiente, graves retrasos en el desarrollo, discapacidad y daño psicológico potencialmente irreversible. Los efectos son más severos cuanto más tiempo se

prolongue la institucionalización (...) El riesgo de daño psicológico y para el desarrollo es particularmente agudo para los niños menores de 4 años; este es un periodo crítico para que los niños y niñas establezcan lazos con sus progenitores o cuidadores” (Relaf y Unicef, 2013, p.8).

Los NNA, son capaces de relacionarse de forma significativa con un adulto en particular. Esto, para los NNA que viven en instituciones se vuelve dificultoso, ya que varían mucho de cuidadores -uno lo baña, otro le da de comer, otro lo viste, otro lo duerme y otro lo despierta-, por lo que la formación específica del apego no se produce. (Lecannelier, 2015) Algo que han mencionado algunos entrevistados, es que resulta muy difícil componer cierta continuidad de trabajo en dichos centros, ya que al estar dividida la atención por turnos -la mayoría de los casos de 3 x 3, es decir que los operadores trabajan 3 días y descansan otros 3-, los técnicos se quedan con la visión del NNA en las horas que estuvieron trabajando, sin poder establecer una continuidad en el proceso de atención.

Se ha realizado seguimiento de NNA que estuvieron institucionalizados en edades tempranas y por largas estadías -teniendo actualmente 15 o 20 años- los cuales muestran, que no han podido desarrollar relaciones emocionales específicas y significativas con otras personas. La capacidad para desarrollar dichas relaciones, es algo aprendido, que se configura a raíz de las experiencias primarias. (Lecannelier, 2015)

La institucionalización tiene altos riesgos para los NN pequeños, “(...) Se ha señalado que por cada tres meses que un niño de corta edad reside en una institución pierde un mes de desarrollo.”(López y Palummo, 2013, p.17) Se vuelve necesario hacer énfasis en que lo recomendable es que el NN resida por el menor tiempo posible en dichos establecimientos. Los NNA institucionalizados, suelen padecer trastornos a nivel psicológico, síntomas psiquiátricos y abuso de sustancias en la adolescencia/adulthood, bajos resultados académicos, retraso en el crecimiento físico y el desarrollo cognitivo. (Altman, 2015)

En lo que tiene que ver con la integración social, muestran mayor retraimiento y aislamiento, presentando cuadros severos de depresión, ansiedad y dificultades en el manejo de las frustraciones.(Altman, 2015)

La RELAF, reconoce que se los describe afectados por un sentimiento de gran soledad e incompreensión, aislamiento de la sociedad en general, desarraigo, y gran incertidumbre frente a su futuro, al no saber quién los va a acompañar.(Relaf,2011)

Por otro lado, la mayoría de los NNA que crecen en estas instituciones, sufren de una

progresiva despersonalización, lo que significa “que sus deseos, sentimientos, gustos y aspiraciones individuales se ven disueltos en tanto la institución no brinda un trato personalizado que estimule su desarrollo.” (Relaf y Unicef, 2015, p.23) En los centros residenciales, se suele referenciar a los NNA en plural, lo que afecta sensiblemente su capacidad para considerarse a sí mismos individuos singulares, con capacidad de proyección. Los regímenes rígidos que caracterizan los sistemas cotidianos de estos centros, contribuyen a que esto se produzca, desconociendo muchas veces la dimensión subjetiva de los individuos. (Relaf y Unicef, 2015)

En relación a esto, uno de los entrevistados (entrevista C, centro de NN edad escolar) manifestó que compartir las habitaciones y establecer rutinas colectivas, contribuye a reproducir dicha despersonalización. El carácter homogéneo de la organización de las rutinas cotidianas en este tipo de centros, constituye uno de los atributos de la institucionalización, que lo distinguen más significativamente de la vida en familia. Las instituciones que tienen como fin el cuidado y atención de los NNA que se encuentran privados del cuidado parental de forma temporal, deben procurar desarrollar estrategias de singularización, contemplando sus necesidades, intereses, y características singulares. (Unicef, 2019)

Un aspecto de suma importancia, para generar estrategias en pos de la individualización, corresponde al respeto del espacio individual, dando la posibilidad a los NNA de decorar y organizar sus propiedades -sean juguetes, libros, dibujos, o ropa-, ya que son acciones que fortalecen la singularización. (Domínguez y Silva, 2017)

En relación a esto, una de las entrevistadas (entrevista A, centro primera infancia) mencionó que se intenta como mecanismo de singularización que cada NN tenga sus artículos personales, como ser ropa, taza, juguetes, su placard, su cama, su lugar en la mesa para alimentarse, aspectos claves para generar dicha individualidad.

Todos los entrevistados, manifestaron la idea de que en este tipo de instituciones resulta muy difícil configurar la individualidad de cada NNA -principalmente por el elevado número-, ya que los mecanismos propios de este tipo de centros – rutinas, sanciones colectivas, escasos recursos humano, entre otros-, tienden a despersonalizar, y que parte del proceso es poder trabajar con cada uno su propia individualidad, empleando mecanismos para que eso suceda. Desde esta perspectiva, se requiere prestar especial consideración a las características particulares, el medio en el que vivían, su edad, género, las distintas manifestaciones de violencia que han experimentado, creando una hoja de ruta con cada uno de ellos.

Por otro lado, una de las entrevistadas (entrevista B, centro adolescentes), expresó que ha cambiado y mejorado el sistema de elección de vestimenta, ya que anteriormente era idéntica

para todos los NNA.

Otro aspecto que ha cambiado mucho según los entrevistados, es la forma de transitar en el centro y el respeto a la privacidad.

A pesar de que se está intentando dejar en desuso algunas prácticas que privilegian a lo colectivo antes que lo singular, los entrevistados insistieron en que siempre la singularidad de una forma u otra se desdibuja, ya que por más que se trate de trabajar individualmente, hay aspectos que finalmente se van a configurar como un régimen de internado, tales como alimentarse, acostarse a dormir a la misma hora, rutinas y sanciones colectivas.

Reina Reyes, en su estudio sobre las dinámicas de trabajo psicológico y educativo en albergues femeninos del Consejo del Niño, -editado en el año 1963-, expresaba que dichas instituciones deberían regirse por el respeto a la individualidad; sin embargo, sostenía que, en la deficiente organización de los albergues para menores existentes en aquel momento, tal respeto no existía. (Reyes, 1963)

Para los y las adolescentes, los largos períodos de internación, dan como resultado que, al alcanzar los 18 años, carezcan de preparación para la vida adulta autónoma. Dicha carencia, se debe frecuentemente a que en la estadía de los y las adolescentes en la institución, no se abordó en conjunto con ellos la identificación de sus vocaciones, como tampoco la preparación de habilidades y aptitudes para el trabajo. (Relaf, 2011)

El bajo rendimiento curricular, el rezago, la falta de herramientas para la organización de su vida cotidiana, las insuficientes intervenciones en la consolidación de redes vinculares y de sostén, son características que se suelen visualizar en los y las adolescentes al momento de su egreso de la institución.

Esta autonomía anticipada, implica el salto de lo que significa pasar de una protección institucional a la vida independiente. Esto produce, “uno de los desafíos más potentes, que tiene que ver con la transmutación del rol de adolescente cuidado por el Estado por el joven autónomo y responsable de sí mismo”. (Domínguez y Silva, 2014, p.60)

Se podría decir, que si no se preparó el egreso como es debido, resulta absurdo esperar la concreción de responsabilidades en su auto sustento, ya que no se les brindó las herramientas para hacerlo. El egreso institucional, debería implicar un hacer dentro del internado, para que los y las adolescentes se puedan proyectar fuera de él. Pero la realidad, es que, en la mayoría de los casos, esto no sucede, dando lugar a un abordaje con escasas proyecciones. (Domínguez y Silva, 2014)

Una de las entrevistadas, (entrevista B, centro adolescentes) manifestó que siempre se realiza un diagnóstico de cada situación, donde se apuesta a trabajar aspectos relacionados al fortalecimiento de la autonomía, pero que pensar el egreso es muy complicado en situaciones donde los y las adolescentes no cuentan con referencia a nivel familiar o afectiva.

Los técnicos que trabajan con adolescentes institucionalizados, tienen el desafío de construir caminos de emancipación, lo que resulta un abordaje complejo, donde se debería trazar una intervención destinada a resaltar lo que él y la adolescente sabe y es capaz de hacer, donde pueda emprender, por sí mismo y con la ayuda del adulto, la construcción de su ser.(Domínguez y Silva, 2014) Algunos entrevistados, manifestaron la importancia de trabajar los procesos de los y las adolescentes en conjunción con el exterior, -cosa que antes no sucedía, al privilegiar estar dentro del centro-, intentando establecer una intervención que se conecte con la realidad.

Resultan evidentes, según las fuentes consultadas, las deficiencias del sistema de protección a la hora de generar propuestas de egreso para los y las adolescentes, lo que produce dificultades al momento de cumplir la mayoría de edad, donde se termina reeditando el abandono que muchos sufrieron a nivel familiar, pero por las instituciones. La asunción de responsabilidades adultas, emerge como una urgencia en el momento en que los plazos de la protección institucional se agotan o llegan a su fin. (Domínguez y Silva, 2014)

Por responsabilidades adultas, se hace referencia a la necesidad de conseguir un empleo, una vivienda donde habitar, poder solventar gastos económicos, entre otras. Se ponen en juego desde los centros residenciales, las opciones de configurar un espacio que puede ser de sostén y acompañamiento -donde los técnicos desarrollen estrategias en las que se aborde una planificación y proyección de las trayectorias individuales-, pero también de abandono o coerción -al no desarrollar dichas estrategias-.

En el devenir del trabajo educativo en las instituciones de protección a la infancia y adolescencia, se encuentran institucionalidades que operan a contracorriente de sus fines explícitos, instalando lógicas contrarias a las de generar autonomía, reproduciendo la dependencia. (Domínguez y Silva, 2014) Si durante la estadía en los internados, los técnicos no abordan estrategias que logren dotar de recursos y herramientas a los y las adolescentes para desarrollar su autonomía, lo que se termina generando es una lógica de dependencia a la institución.

En las entrevistas realizadas, se destacó el rol que juegan los educadores en la vida cotidiana de los NNA, donde sus intervenciones deberían estar orientadas a colocarlos como sujetos de la posibilidad, resaltando sus potencialidades. Uno de los entrevistados (entrevista C, centro

NN edad escolar), expresó que en muchas ocasiones se concibe a los NNA internados como “pobrecitos”, fomentando su revictimización constante, negando sus posibilidades y por ende sometiéndolos a la dependencia.

El internado, se puede considerar un dispositivo que articula un conjunto heterogéneo de elementos, con una finalidad de “protección”, ejercida mediante mecanismos que mezclan cuidado y control, creando un objeto que es tutelado. Un sujeto-objeto, que se configura en la intersección de un NNA vulnerado en sus derechos, y una institución que, en su presentación de protección, lo moldea con una característica significativa: la dependencia. (Domínguez y Silva, 2017)

Por otro lado, una de las entrevistadas (entrevista B, centro adolescentes) hizo énfasis en la importancia del trabajo educativo en este tipo de centros, ya que en muchas ocasiones termina primando la urgencia en la resolución de conflictos cotidianos, relegando inevitablemente lo educativo. Si bien la resolución de conflictos, es parte de la labor educativa desarrollada en este tipo de centros, la entrevistada destacó la idea de que es difícil establecer cierta continuidad o proyección en dicha labor, porque siempre están sucediendo episodios que es necesario atender.

Los NNA que viven en instituciones, se encuentran expuestos a múltiples situaciones de violación de derechos -sufren, en varias oportunidades de situaciones de abuso y maltrato, por parte de los adultos que los deberían cuidar-.(Relaf y Unicef, 2013)

El maltrato físico, las medidas disciplinarias punitivas, y las situaciones de abuso sexual, configuran algunos de los sucesos que producen desprotección en los NNA, dentro de los centros residenciales (Relaf y Unicef, 2015)

La RELAF, en su publicación “Niñez y Adolescencia institucionalizada: visibilización de graves violaciones de DDHH”, explica que las relaciones de poder entre los educadores y los NNA, como también la falta de referentes fuera de la institución -familia, amigos, redes afectivas-, provoca que muchas veces no se configuren canales de manifestación y denuncia de estas situaciones. (Relaf, 2011) Si bien existen casos donde los delitos cometidos por adultos han sido descubiertos, el daño que generan en los NNA es desmesurado.

Tal como manifiesta Carmen Rodríguez:

“Proponer que estas instituciones, tienen un mundo, y cuando digo mundo, desde el punto de vista institucional, desde el punto de vista del institucionalismo, cuando digo mundo, hay un mundo, estamos en el mundo, lo que quiero decir es que ese mundo,

está regido por lo que algunos autores del psicoanálisis lo llaman ‘la ley estructurante del lazo social’, es decir, para que un niño, un adolescente, digamos una institución que se ocupa de niños y adolescentes, configure un mundo, quiere decir que ahí hay una ley estructurante que organiza, es decir, un ley, que, prohíbe a niños y adultos, liberar lo que el psicoanálisis llama las pulsiones. Es decir, el psicoanálisis dio a ver, como lo humano se compone de ese mundo pulsional, la pulsión es esa pura descarga, la pulsión sexual, la pulsión de muerte, pura descarga, pero para vivir en el mundo, no podemos vivir con las pulsiones desatadas, porque si todos liberamos las pulsiones, y bueno... vamos a matar, vamos a tocar donde no se debe...para que haya un mundo, necesitamos que nuestras pulsiones están ligadas, algunos podrían decir, sublimadas, en tareas, funciones, modos de ser, modos de actuar, que impidan, digamos, el ir más allá de lo que es posible en el lazo social (...) Cuando los sujetos liberan la pulsión, y de repente, hay una descarga pulsional, bajo la forma de la sexualidad, bajo la forma de la violencia, y cuando eso se instala, como una práctica posible, a eso yo le llamo el inframundo de las instituciones; entonces, alguien puede pegarle, puede encerrar a un gurí, puede torturarlo, puede castigarlo, humillarlo, y eso puede ocurrir. ¿Por qué puede ocurrir?, porque hay unos adultos que dieron rienda suelta a su mundo pulsional, los adultos no encontraron un límite, y ahí puede pasar de todo. Yo creo que estas instituciones tienen un inframundo, y que la lucha interna es que haya mundo donde podría haber un inframundo digamos, donde podría haber un vale todo de las pulsaciones”

Podría suceder que determinados adultos de la institución abusen de un NNA, cometiendo nuevas prácticas de crueldad, y esto es lo que Carmen Rodríguez denomina el mundo y el inframundo de las instituciones.

La experta, establece que existen ciertas condiciones de posibilidad, que dan pie a que el inframundo pueda desarrollarse y encontrar su lugar en las instituciones de protección a la infancia.

Entre las condiciones de posibilidad, reconoce la denominada “banalización del mal”, concepto traído por Annah Arendt, a partir del juicio de Adolf Eichmann; en palabras de Carmen Rodríguez:

“Cuando a Eichmann lo enjuiciaron y le preguntaron ¿usted mató a seis millones de judíos?, ¿odiaba a los judíos?, no, yo no odiaba a los judíos, y usted ¿por qué lo hizo?,

yo cumplía órdenes... siempre decía lo mismo, ‘yo cumplía órdenes’, y en nombre de eso, hoy se pueden cometer las mismas injusticias que cometió Eichmann; es decir, ‘bueno, yo soy funcionario’, ‘si hablo me echan’, ‘no puedo perder el trabajo’, y Arendt lo llamaba a eso, la banalidad del mal.”

La otra condición de posibilidad es “la desmentida”, en relación a que se suele escuchar dentro de los centros: “¡mira lo que pasó!”, “no, no pasó...”, “estás exagerando”, dicha desmentida, según explica Carmen Rodríguez, posee una explicación racional, en relación a la existencia de ciertas economías institucionales: “ ‘esto no pasó’, ‘si vamos a hacer la denuncia, tenemos que atravesar el desierto’; correr el velo de la desmentida, es enormemente riesgoso, y hay quienes dicen, ‘bueno sabes que, ya está’ ‘no es tanto’, ‘no pasa.’ ”

Ambas posiciones se encargan de generar y reproducir las condiciones de posibilidad para que dicho inframundo pueda existir, si estas condiciones no se dan, el inframundo encuentra un límite. Tal parece, que los internados olvidaron su fin último -garantizar derechos-; esto, pone en duda su propia legitimidad, principalmente para los NNA, quienes, al encontrar vigor para denunciar y frenar situaciones de vulneración, no reciben respuestas. O peor aún, se los desmiente y deposita en ellos toda la responsabilidad, por la situación de vulneración que sufrieron. (Domínguez y Silva, 2017)

Según Javier Palummo:

“(…) La violencia en las instituciones es seis veces más frecuente que en los hogares de acogida, los niños institucionalizados tienen una probabilidad casi cuatro veces mayor de sufrir abuso sexual que aquellos que tienen acceso a alternativas de protección basadas en la familia.” (2013, p.12)

Por alternativas de protección basadas en la familia, se entiende a las formas de protección que implican que el niño o adolescente no ingrese a una institución de tipo residencial, sino que viva provisoriamente con una familia - la explicación de esto se expondrá en el capítulo 3-.

En base a todo lo expresado, se podría decir que el internado como dispositivo de protección, lejos de garantizar derechos, los vulnera. Tal como menciona Carmen Rodríguez:

“Yo creo que estos sistemas de protección, las instituciones que se ocupan de la protección a la infancia, mayoritariamente, son instituciones que acuden, o son llamadas, a intervenir, muchas veces cuando los niños y adolescentes ya han

experimentado, bueno...distintas formas del mal vivir digamos; no porque hayan cometido delitos ni nada... todo lo contrario, cuando la vida los daña tempranamente. Conocen de la injusticia, conocen de la crueldad, conocen del abuso, conocen... y sobre todo, conocen mucho de las injusticias sociales, digamos, porque la mayoría de las personas que van a estos sistemas son pobres. Entonces, estas instituciones, son instituciones que acuden a esas situaciones, y las prácticas que se desarrollan para llevar adelante ésta protección, no siempre son las más adecuadas, ni las mejores. Entonces, cuando decimos que en las instituciones de protección hay circuitos de desprotección, es porque hay niños que han vivido su encuentro con lo que es insoportable para un niño...”

Esto da un panorama complejo, dejando manifiesto que es necesario trabajar sobre las representaciones sociales dominantes, en relación al modo en que los Estados deberían gestionar la problemática de los NNA carentes de cuidado parental.

La internación en instituciones de cuidado residencial, es aceptada socialmente como una “buena” medida de protección (Relaf y Unicef, 2015), a pesar que la evidencia diga lo contrario. En este sentido, una de las entrevistadas (entrevista B, centro adolescentes) destacó el carácter violento y contraproducente para el desarrollo que tienen las prácticas institucionales, en este tipo de centros.

Se podría considerar, que las antiguas prácticas continúan enraizadas y naturalizadas, lo que resulta visible al constatar que la primera respuesta -pero no la única-, frente a la situación de NNA vulnerados en sus derechos, sea la institucionalización, teniendo en cuenta que dicha práctica es la última recomendada por la CDN. (Relaf, 2010) La cultura institucional, y las prácticas profesionales, operan de forma contraria del derecho a vivir en familia. Lo terrible para cientos de NNA, tras vivir la experiencia de vulneración en sus contextos familiares y cercanos, es que para protegerlos se los exponga a prácticas que reeditan esa vulneración.

Varios entrevistados destacaron la existencia de sutiles resistencias, en relación a la adecuación de los modos de operar en dichos establecimientos, los que no se encontrarían alineados a lo propuesto por la institución. Manifiestan que habría un nuevo modelo que es necesario instituir, expresando la necesidad de cambiar y adecuar los modos de operar que se encuentran desfasados de la realidad, pero que esto no se ha logrado poner en práctica. Resulta negligente no contar con los recursos estatales para proteger, pero disponer de ellos para dañar, es injustificable. (Domínguez y Silva, 2017) Es grave, que teniendo como

objetivo principal el cumplimiento de derechos, se desarrollen prácticas que los vulneren. Por otro lado, una de las entrevistadas (entrevista B, centro adolescentes), resaltó que es de gran importancia prestar consideración a las visiones que los técnicos tienen de los NNA con los que trabajan, siendo necesario que cada uno pueda analizar si verdaderamente los conciben como sujetos de derecho. Esto se hace imprescindible, ya que muchas veces sucede que los técnicos ocupan una posición de conquistadores, colonizando el pensamiento y la vida del que tienen frente.

Es vital, que desde estas instituciones se deconstruya un mundo adulto que vulneró, y se pueda exhibir un mundo adulto que es diferente, que va a abogar por que sus derechos se cumplan. Claramente es una labor muy compleja, donde es necesario dedicar momentos de reflexión.

Otro de los entrevistados (entrevista C, centro de NN edad escolar), insistió en la idea de que los técnicos que trabajan en dichos establecimientos, deben preguntarse constantemente: ¿estoy protegiendo y promoviendo derechos? ¿o más bien los estoy vulnerando?.

En relación a esto, Carmen Rodríguez plantea:

“Si...decimos sujeto de derecho, como yo lo use a eso, el eufemismo, que es una estrategia del lenguaje, entonces si vos, por ejemplo, a mí me, nos podemos reír un poco, quiero decir, todo el sistema informático por ejemplo, en todos los informes dicen sujeto de derecho, justamente, nombramos como sujeto de derecho a los niños que no tienen derecho, a los niños que tienen los derechos, a mis hijos, a los hijos, a los que vos conoces que tienen sus derechos garantizados, ellos se llaman niños, pero los que no, se llaman sujetos de derecho. Es como que cuando yo le digo a un niño vos sos sujeto de derecho, le digo, vos no tenes derechos”.

La transformación de tal práctica social históricamente arraigada -la internación-, requiere que se instalen vínculos institucionales y profesionales basados en el respeto a la situación singular de cada NNA, desarrollando estrategias garantizadoras de derechos.

Los entrevistados, destacaron que sigue vigente la idea de que INAU debe corregir algo que, se encuentra “mal” en el NNA -ya que golpean, gritan, insultan, se portan mal-, colocando al tránsito de los mismos por dichos centros una mirada punitivista, que en cierto punto justifica que ellos se merecen estar donde están: encerrados.

Justamente, tal como manifiesta Carmen Rodríguez, dicha tendencia a atacar y dañar el entorno, es una de las formas que los NNA le están revelando al mundo que algo se les volvió

sumamente insoportable; según la autora se equivocan los técnicos de dichas instituciones, que interpretan esa conducta como un asunto de maldad, y le aciertan mucho más, son más adecuadas, las personas que entienden que lo que el NNA está haciendo es una expresión de la angustia, una expresión del dolor, de lo que ya no soporta más.

Tal como menciona una de las entrevistadas (entrevista A, centro primera infancia):

“Si hace un berrinche, no es porque es malo, o está enojado contigo...es porque está angustiado, porque tiene esta historia, porque no está con su familia, porque está en un lugar que podrá darle todas las comodidades materiales, pero no le está sustituyendo las afectivas.”

Carmen Rodríguez, menciona que dichos NNA “difíciles”, en muchas ocasiones van a insultar, gritar, atacar al adulto que los va a cuidar, y que existe una concepción muy ingenua, en relación a pensar que, si uno es bueno con ellos, también lo serán con uno. Cuando los NNA atacan a los adultos que van con buenas intenciones a ayudarlos, ¿qué hace el adulto con este ataque? ¿qué hace el dispositivo institucional?.

En la entrevista realizada, Carmen Rodríguez expresa la idea que desarrolló Donald Woods Winnicott -pediatra, psiquiatra y psicoanalista inglés- sobre que a estos NNA no se los soporta, y una de las formas en que se manifiesta el no soportarlos, es poner en marcha una venganza. ¿Qué se quiere hacer con estos niños?, encerrarlos, castigarlos...entonces un educador, que eventualmente un NNA le robó, le insultó, le rompió un vidrio, lo hizo pasar un mal momento, va a tener cierto deseo de venganza, y la clave justamente para trabajar con ellos, es suspender ese deseo.

Por otro lado, los entrevistados reconocieron la presencia de un discurso culpabilizador y punitivo, particularmente desde el ámbito judicial.

Cuando un NNA abandona el centro en una salida no autorizada, -no acordada previamente-, y se debe realizar la denuncia, ya que se entiende que están en una situación de vulneración, se caratula dicho acontecimiento como una “fuga”, tendiendo a visualizar a los centros residenciales de INAU como un reformatorio, con características del sistema penitenciario, y no como un centro abierto, un espacio coyuntural que el NNA se encuentra transitando. Una entrevistada (entrevista B, centro adolescentes) comentó, que en determinados centros educativos se les exige a los adolescentes mencionar que vienen de un centro residencial de INAU, lo que hace cuestionar ¿por qué es necesario que especifiquen de dónde vienen?,

¿acaso no son como cualquier otro adolescente?

Por todo lo expresado, parecería que se está en un momento de “destitución-instalación (...) Mientras se instala una nueva perspectiva de pensar y hacer la protección y garantizar el derecho de los niños a vivir en familia, es preciso cesar toda práctica tutelar” (Domínguez y Silva, 2017, p.86)

Entre los entrevistados, prima la visión de que se está conformando un nuevo paradigma, que implica elaborar nuevas nociones sobre la protección.

En palabras de Carmen Rodríguez:

“El problema es que lo que está en juego es un cambio de paradigma, y los paradigmas, ya lo dijo Kuhn, cambian lento...el paradigma en el que estamos todavía instalados, es el que tiene que ver con protección es igual a encierro, para las poblaciones pobres; es decir, todavía, todos estos sistemas, en Uruguay, encarnados en el INAU, y en toda la región, todavía estos sistemas, tienen así, como esa asociación, proteger es igual a encerrar. Entonces ¿cómo imaginamos un sistema de protección que no encierre, para cuidar?, y ese es el trabajo, de imaginar otro paradigma; los paradigmas no cambian por la voluntad de un sujeto, tienen que haber muchos elementos que se conjugan, para que un día, estemos realmente en otro paradigma. Por ahora, estamos con la declaración de los derechos del niño, como enunciado, pero con prácticas, todavía que...hay gente que sigue convencida de que lo mejor que podemos hacer por un niño que lo abusan en la casa es mandarlo al INAU...”

El gran desafío, consiste en analizar los caminos para reconfigurar los centros residenciales. Se está soñando, imaginando y construyendo otro mundo posible...pero el paradigma vigente, continúa siendo el viejo y conocido.

CAPÍTULO 3: ORGANIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN URUGUAY

3.1 ¿Cómo está configurada la Protección Integral a niños, niñas y adolescentes en Uruguay?

El INAU, agrupa diferentes modalidades de atención, para dar respuesta a las diversas situaciones familiares que se le presentan. Las mismas son trabajo en comunidad, tiempo parcial y tiempo completo. (Inau, 2018)

En particular, la modalidad de atención integral de tiempo completo, implica la atención de NNA que se encuentran privados de vivir transitoria o permanentemente con su familia de origen, a partir de la vulneración o amenaza de sus derechos.

En primera instancia, el abordaje que se realiza no debe tender a sustituir los vínculos con las familias de origen, sino a desarrollar un proceso de fortalecimiento, para revertir la situación que originó la desvinculación. (Inau, 2018)

Cuando las familias se encuentran imposibilitadas de brindar protección a los NNA, el INAU debe responder a través de diversas modalidades de intervención, dando lugar a la Protección Integral. (Inau, 2018) Es posible identificar: los centros de acogimiento residencial, el acogimiento familiar y los CAFF -Centros de acogimiento y fortalecimiento familiar-.

En el año 2009 al CNA se le realizaron algunas modificaciones, y se redactó la Ley 18.590. La misma, establece que:

“...INAU debe proveer a los niños, niñas o adolescentes hogares adecuados a su desarrollo, sea dentro de su familia o en otros hogares familiares de acogida o familias con fines de adopción. Los niños y niñas de hasta dos años de edad no podrán permanecer en establecimientos de internación institucional por más de 45 días, salvo que se encontraran viviendo allí con alguno de sus padres....Los niños o niñas mayores de dos años y hasta siete años de edad podrán estar institucionalizados hasta 90 días.” (Artículo 134)

En los últimos años, el INAU viene avanzando en la transformación de sus modalidades de atención. Esto implica, un cambio de los internados a centros de acogimiento y fortalecimiento familiar, y la implementación de alternativas familiares.(Unicef, 2015)

A partir de su preocupación por la situación de los NNA privados del cuidado parental, el

INAU ha iniciado un diagnóstico y revisión de los modelos y prácticas de atención, dando lugar a cambios en su institucionalidad, los cuales serán abordados más adelante (Inau, 2018) En el año 2013, se realizó otra modificación significativa al CNA, dando lugar a la Ley 19.092. La misma:

“.... establece un orden preferencial a las medidas de protección que el juez debe tomar cuando un niño, niña o adolescente esté privado de su medio familiar. Lo primordial es integrarlo con su familia biológica o extensa, es decir, aquellas personas con quien el niño haya desarrollado vínculos significativos. En el orden preferencial sigue la inserción en una familia de acogida, y la última opción es la internación”.(Unicef, 2015, p.9)

Cuando temporalmente las familias de origen no pueden asumir los cuidados, se intentará que estos sean provistos por una familia de acogimiento. (Unicef, 2015) Las familias de acogimiento, reciben y cuidan en su hogar de forma transitoria a NNA, hasta el momento de reintegro a su familia de origen o el pasaje a la adopción. Es importante destacar que el acogimiento familiar es complementario, y no sustituye las relaciones con la familia de origen. (Unicef, 2015)

A grandes rasgos, se pueden establecer dos escenarios: aquellas situaciones donde los NNA conviven con algún miembro de su familia de origen -familia ampliada o extensa-, y aquellas en que viven con familias distintas o ajenas a su familia biológica. (INDDH,2018)

En relación al primer grupo, desde el INAU se realiza un acompañamiento técnico a los hogares de alternativa familiar ampliada o extensa. El segundo grupo, consiste en que una familia ajena al NNA le brinde cuidados transitorios, a partir de que por diversas razones los mismos no pueden permanecer en sus familias de origen. Es un recurso de apoyo temporal, donde se busca que los NNA puedan crecer en un entorno familiar, y siempre que sea posible manteniendo relación con la familia biológica. Este apoyo, finaliza cuando deja de ser necesario, previa decisión de la autoridad competente. La selección de estas familias se produce en la órbita de INAU, así como el acompañamiento técnico y económico en caso de que sea necesario. (INDDH, 2018)

A partir del año 2017, se viene desarrollando un proceso de transición, el cual tiene como objetivo la progresiva transformación de los centros de acogimiento, con el propósito de lograr la desinternación de los NNA que allí residen. Como parte de dicha transformación, se encuentra la creación de los Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar

(CAFF).(INDDH, 2018)

¿Qué es un CAFF?

“Es una modalidad de atención en familia -dentro del sistema de protección integral de 24 hs- dirigida a niños/as y adolescentes cuyas familias han perdido o interrumpido sus capacidades de cuidado provocando una amenaza o vulneración de derechos que determina la separación transitoria de su núcleo familiar”. (Inau, 2018, p.5)

Corresponde a un modelo de atención con base familiar y comunitaria de tiempo completo, que se propone disminuir o eliminar el tiempo en que los NNA se encuentran institucionalizados, a través del apoyo a sus familias de origen. (INDDH, 2018) Su objetivo es garantizar el ejercicio del derecho a vivir en familia de los NNA que se encuentran con derechos vulnerados, mediante el fortalecimiento de las capacidades de cuidado de sus familias, la promoción e implementación del acogimiento familiar y cuando sea necesario, asistiendo a procesos de desvinculación definitiva en casos de adopción. (Inau, 2018)

Las estrategias centrales de este modelo, se orientan a proporcionar un ámbito familiar y transitorio para los NNA, mientras se realizan acciones para restablecer y potenciar las capacidades de protección en las familias de origen.

De este modo, se profundizan las estrategias que tienen como objetivo la desinternación de los NNA, favoreciendo los vínculos significativos y cercanos. (Inau, 2018)

El INAU, elaboró una guía para los procesos de reconversión de centros residenciales a CAFF, en la que se mencionan los pasos a seguir. Entre los mismos, se pueden encontrar:

- La realización de un proyecto de centro, donde se planteen los lineamientos centrales de lo que se pretende hacer. Se recomienda, es que a los 2 meses de iniciada la reconversión a CAFF, ya se haya elaborado dicho proyecto.
- La creación de un diagnóstico de situación de cada NNA que se encuentra en el centro, el cual proporcionará una mirada completa de su contexto familiar y social. Se recomienda, que a los 6 meses de iniciado el proceso de reconversión, el 100% de los NNA atendidos en CAFF cuenten con el diagnóstico de su situación.
- Los equipos de dirección de los centros, deben realizar un análisis de situación y evaluación de los recursos humanos existentes, en relación a sus capacidades técnicas, compromiso con el objetivo de efectivizar el derecho de los NNA a vivir

en familia, capacidad de trabajo en equipo, disponibilidad para la actualización en temas de cuidado familiar y el fortalecimiento de las capacidades parentales. A los 4 meses de iniciado el proceso, es recomendable que la dirección del centro cuente con dicha evaluación.

- Elaboración del Proyecto de Atención Integral (PAI), el cual corresponde a un proyecto individual que cada NNA posee, donde se describe su situación familiar, y todo lo relevante a su historia personal. Los PAI, se encuentran totalmente articulados con los diagnósticos de situación mencionados al comienzo. Se recomienda, que a los 6 meses de iniciado el proceso de reconversión, el 100% de los NNA del centro cuenten con PAI.
- Será condición de todo el proceso, fortalecer el vínculo y la articulación que mantienen los centros, con las unidades de gestión que garantizan apoyos económicos y jurídicos desde INAU, con el departamento de adopciones, y con la Unidad de Valoración de Familias para Acogimiento Familiar.
Se recomienda, que a los 6 meses de iniciado el proceso, el centro haya elaborado una agenda de trabajo, con reuniones y espacios de encuentro sistemático, junto a tales dependencias institucionales. (Inau, 2018)

Al consultarle a los entrevistados sobre la iniciativa CAFF, resaltaron que, aunque se trate de la reconfiguración de los centros residenciales, no deja de ser una situación de internación. La consideran una buena iniciativa, que apunta a desarticular la cuestión asilar de dichos establecimientos, cesando con las largas estadías de NNA dentro de los centros.

Por otro lado, destacaron que se trata de una iniciativa que apunta a que todos los centros se transformen en CAFF, y comiencen a desarrollar estrategias destinadas al fortalecimiento familiar, promoviendo la autonomía de las familias, y apoyando el egreso institucional.

Una de las entrevistadas (entrevista A, centro primera infancia), manifestó la gran diferencia en relación a la labor que hoy se lleva adelante con las familias, -que, según su perspectiva, antes no ocurría-, ya que cuando los NNA ingresaban a la institución, no se desarrollaban abordajes que tuvieran en cuenta a las familias o referentes afectivos. Resaltó que actualmente, si se realiza dicho abordaje, buscando reconstruir con las familias su historia, apostando a trabajar sus fragilidades, y acompañando los procesos de inserción en la institución.

Otro de los entrevistados (entrevista C, centro de NN edad escolar) mencionó que la iniciativa CAFF, requiere que se desarrolle un trabajo a nivel territorial, donde se encuentran las familias de origen de los NNA internados. En relación a esto, se destaca el apoyo a los cuidados familiares en contexto, donde se acompaña el retorno de los NNA a sus familias de origen, ya sea madre y/o padre, referente significativo o familia extensa.

Se lleva a cabo desde el centro, un plan de atención en contexto familiar, donde se establecen las estrategias necesarias para que los referentes afectivos fortalezcan de forma gradual y sostenida, las capacidades de cuidado. Por otro lado, algunas situaciones supondrán el acogimiento familiar; en este caso, el equipo del centro le dará seguimiento al proceso de los NNA en dicha modalidad.

Este cambio de modelo, supone que los centros comiencen a desarrollar un conjunto de actividades de tiempo parcial, que tengan como objetivo el apoyo a lo NNA, a las familias de origen y a las familias de acogida (Inau, 2018)

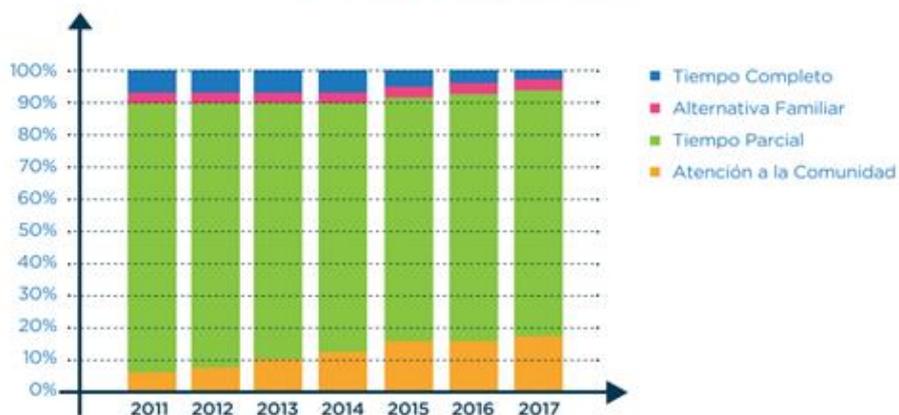
Por último, cuando la adopción sea la medida más conveniente para restituir el derecho a vivir en familia, el equipo del centro acompañará el proceso previo a la integración de los NNA a una familia adoptiva. Según la Guía para la Reconversión de CAFF -2018-, al menos el 40% de los NNA vinculados a los mismos, conviven en ámbitos familiares, en las modalidades de contexto familiar y acogimiento familiar.

3.2 ¿Qué nos dicen las cifras?

En el año 2004, un total de 3.611 NNA se encontraban viviendo en una institución residencial, mientras que 1.778 con familias de acogimiento. Esta última modalidad, correspondía en términos absolutos y relativos, a un muy pequeño sector dentro del INAU.(García, 2008)

A partir de la siguiente gráfica, que figura en el documento Inau en cifras 2017,

Gráfica 3. Distribución de las prestaciones del Instituto por Modalidad de atención. Periodo 2011- 2017



Fuente: S.I.P.I.

se podría decir que desde el 2011 hasta el 2017, ha disminuido de forma sostenida la alternativa de tiempo completo, mientras que la alternativa familiar se ha mantenido relativamente estable. Por ende, se puede afirmar que se viene produciendo un cambio, el cual aparenta ser lento y gradual. (Inau, 2017, p.14) En el año 2012, se produjo un aumento de las tasas de protección para todos los grupos de edad, excepto para el grupo de 4 a 5 años, donde se observa un descenso. El mayor incremento se produce para el grupo de 6 a 12 años, y en la adolescencia, donde se dan las mayores tasas de internación por protección. (Passtore y Silva, 2018)

A partir del informe de gestión de INAU 2018, en el tramo que va desde el 2015 hasta el 2018, se mantuvo relativamente estable la cantidad de NNA viviendo en centros residenciales. Por otro lado, para el mismo periodo hubo un aumento constante de cupos y de NNA en acogimiento familiar. Cabe destacar en este aumento, la amplia presencia del tramo etario de 0-3 años (Inau, 2018)

Lo dicho anteriormente, podría indicar que se ha avanzado en relación a la implementación del acogimiento familiar como una respuesta ante la falta de cuidado parental, pero no se ha logrado disminuir la institucionalización en centros residenciales. (Inau, 2018) Se podría pensar, que en cierto punto se sigue privilegiando la internación, como medida a adoptar cuando hay una situación de vulneración de derechos.

Si bien la situación de los NNA que se encuentran institucionalizados sin un motivo específico de permanencia ha mejorado, pasando de un 10% en el año 2015, a un 4% en el 2018, aún continúa siendo preocupante la cantidad de NNA que se encuentran en centros

residenciales por protección y no se establece de forma clara cuál es el motivo que justifica dicha permanencia. Las y los adolescentes, son los que se encuentran en una posición más crítica, con la mayor concentración de casos sin motivo de permanencia en el sistema de protección. (Passtore y Silva, 2018)

La asistencia a centros educativos de los NNA institucionalizados resulta un poco alarmante, pudiendo estar comprometido y amenazado el derecho a la educación.(Passtore y Silva, 2018) En el año 2015 el Sistema de Información para la Infancia (SIPI), registró un total de 1327 NNA institucionalizados, de entre 4 y 17 años, que no contaban con asistencia escolar; para el 2018, un total de 1280 NNA de dicho tramo etario no registraron asistencia. (Passtore y Silva, 2018)

Para el año 2017, se puede visualizar -según fuentes oficiales-, que hay mayor porcentaje de NNA en situación de encierro institucional, que en la modalidad de acogimiento/alternativa familiar. En centros residenciales se encuentran 3.499 NNA, y en acogimiento familiar un total de 1.227. (Inau, 2017)⁵

La brecha entre la cantidad de NNA en encierro institucional y en la modalidad de alternativa familiar, suele ser mayor a medida que aumenta la edad, ya que las estrategias de alternativa familiar son menos frecuentes para NNA mayores de 6 años.(INDDH, 2018)

La modalidad Atención Integral de Tiempo Completo -centros residenciales-, representa el 5.0% de las prestaciones del Instituto, observándose una mayor concentración en el tramo de edad que corresponde a los adolescentes de entre 13 y 17 años. (Inau, 2017)

Por otro lado, de acuerdo a la información publicada en el SIPI, en diciembre de 2017, 635 menores de 5 años se encontraban viviendo en un centro residencial.

En relación a esto:

“El Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General N°7, expresa que los derechos de niños y niñas pequeños están en grave peligro cuando se les ha privado de atención familiar o sufren largas interrupciones en sus relaciones”. (INDDH, 2018, p.16)

Preocupa que, de esos 635 niños, 385 -más de la mitad- eran menores de 3 años. Esto resulta alarmante, a partir de las consideraciones desarrolladas en el capítulo anterior, sobre los

⁵En otro documento del año 2017, figuran otras cifras. En el documento Inau en cifras 2017, aparece un total de 2.224 NNA en situación de alternativa familiar, y 6.990 en centros residenciales. Se optó por utilizar los datos que aparecen en la Memoria anual de INAU, ya que presentan mayor coherencia con los datos del año 2018.

graves riesgos que implica que los menores de 3 años se encuentren viviendo en instituciones.

La modalidad alternativa familiar/acogimiento familiar, corresponde a un 1.6% de las prestaciones del Instituto, destacándose el tramo etario de 6 a 12 años.

En comparación al año anterior -2016-, se observa el crecimiento de la modalidad de alternativa familiar, siendo dicho crecimiento de 3.3 puntos porcentuales en el tramo de edad antes mencionado. (Inau, 2017) Se puede visualizar la gran diferencia, en relación a la cantidad de NNA atendidos en cada modalidad.

En lo que refiere al cambio en los modelos de atención, se han reconvertido 5 centros residenciales en Centros de atención y fortalecimiento familiar -CAFF-. (Inau, 2017) Con el objetivo de minimizar la internación en centros residenciales del tramo etario de 0 a 5 años, se desarrolló la apertura de 5 Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF)⁶ pertenecientes al Programa Cercanías -cofinanciados entre INAU y MIDES-. Los abordajes que desarrolla dicha estrategia, están orientados al fortalecimiento de las familias que se encuentran en riesgo de perder los cuidados de los NNA, así como a las que han visto interrumpidos los mismos (Inau, 2017)

Para el año 2018, se puede observar -según fuentes oficiales-, que hay mayor porcentaje de población en situación de encierro institucional, que en la modalidad de acogimiento/alternativa familiar. En centros residenciales se encuentran 3.868 NNA, y en acogimiento familiar un total de 1.222. (Inau, 2018) Estos datos, continúan evidenciando el uso de los espacios residenciales como principal respuesta de protección.

Un estudio reciente de UNICEF, demuestra que la internación en hogares de tiempo completo del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), es la medida más implementada a la hora de dar respuesta a las dificultades en la capacidad de cuidado de las familias de origen, y que Uruguay en comparación a la región, tiene la mayor tasa de internación de niños cada 100.000 habitantes. (López y Palummo, 2013)

En comparación al año anterior -2017-, aumentó la cantidad de NNA dentro del sistema de protección, siendo elevado el número de los que se encuentran en modalidades de cuidado

⁶Los ETAF se plantean un trabajo de proximidad con las familias, el cual favorece el acceso efectivo a las prestaciones sociales a las que tienen derecho. Intervienen fortaleciendo a las familias en sus funciones de cuidado, socialización y crianza. (<http://guiaderecursos.mides.gub.uy/28489/programa-cercanias>)

residencial. Si bien el aumento fue en todas las franjas etarias, se agrava en la adolescencia, donde 7 de cada 10 adolescentes, viven en internados. La edad, aparece como una variable importante y determinante en el tránsito por el sistema de protección, recayendo sobre los adolescentes el mayor encierro protector. (Passtore y Silva, 2018)

Las modalidades de atención de tipo familiar, aún siguen siendo las menos implementadas, a pesar que en el año 2018 se incorporaron al sistema 197 familias de acogimiento, lo cual amplió la cobertura. Para las edades de 13-17 años, se mantuvo relativamente estable el porcentaje de NNA viviendo en alternativa familiar. En 2018, el 39% de los NNA de dicho tramo etario atendidos por el sistema, se encontraban en alguna modalidad que garantiza el derecho a vivir en familia.

Llama la atención, que los tres entrevistados que se desempeñan como directores en distintos centros residenciales de INAU -primera infancia, edad escolar, y adolescencia-, manifestaron que para ellos no han funcionado las alternativas de acogimiento familiar -como el programa Familia Amiga-, ya que tuvieron pocas o nulas experiencias con familias de acogida en sus respectivos centros. Uno de ellos destacó en relación a esto, que en su centro se ha trabajado con la modalidad familia extensa, pero nunca con familia ajena.

Una de las entrevistadas (Entrevista A, centro de primera infancia) mencionó que desde INAU se han hecho campañas apostando a la iniciativa Familia Amiga, pero son muy escasas las familias que se presentan para desempeñar dicho rol. Las que lo hacen, terminan abandonando el programa, ya que es muy difícil no establecer una relación afectiva con los NNA, que luego dejarán el núcleo familiar.

Otro entrevistado (entrevista C, centro de NN edad escolar) destacó no haber tenido experiencia con familias ajenas, considerando dicha modalidad de protección muy similar a lo que antes se denominaba “sistema de cuidadoras”, estableciéndose lazos familiares que podrían a ser -según su visión- perjudiciales para el NNA. Aunque el programa Familia Amiga pertenezca al ámbito institucional de INAU, los NNA podrían transitar por determinados núcleos familiares, desalineados con los mandatos institucionales que desarrolla el Instituto.

Por último, considera que se desarrolló una apuesta muy grande en dicho programa, no teniendo buenos resultados, a partir de que son escasas las familias que se postulan para ser parte del mismo.

Otra de las entrevistadas (entrevista B, centro adolescentes), señaló que para los adolescentes, dicha alternativa no sucede.

En relación a los centros residenciales, hubo un aumento del nivel de circulación e integración de las familias de origen, con el objetivo de promover y fortalecer las capacidades parentales en los cuidados cotidianos de los NNA.

Cabe destacar que en los últimos años, se viene consolidando una metodología de intervención en conjunto con los equipos de anclaje territorial -en el lugar de origen de los NNA, donde viven sus familias y referentes afectivos-, que favorece el diseño de una red de sostén, posibilitando la construcción de estrategias que tienen como objetivo la permanencia de los NNA en sus familias de origen, ampliada o extensa.(Inau, 2018)

Los entrevistados, expresaron que el abordaje territorial busca prevenir la internación. Cuando se opta por internar, se supone que una multitud de actores en el territorio ya han intervenido con la familia, agotándose los recursos para prevenir tal situación.

Mediante el trabajo a nivel comunitario, se le otorga un lugar prioritario a las familias, brindando un acompañamiento en lo que tiene que ver con el fortalecimiento de sus capacidades de cuidado, para que dichos núcleos sean garantes de derechos.

Cuando los NNA se encuentran viviendo en centros residenciales, se intenta trabajar en la revinculación con sus familias o referentes afectivos -en la medida de lo posible-, dando lugar a prácticas de crianza diferentes de las que provocaron la internación. Una de las entrevistadas (entrevista A, centro primera infancia), mencionó que muchos de los referentes afectivos de los NNA institucionalizados, también han padecido vulneración de derechos a nivel familiar cuando niños o adolescentes, por lo que muchas veces terminan reeditando la inadecuación en la ejecución de los roles paternos/maternos, siendo necesario trabajar fortaleciéndolos y acompañándolos en su adquisición. Es imprescindible en las intervenciones, problematizar y comprender ¿cuál ha sido el tránsito de dichas familias, para llegar a ejercer determinadas prácticas?.

Es necesario, según Javier Palummo, que se continúen estableciendo programas dirigidos explícitamente a la reintegración y al egreso de NNA que se encuentren en internados, respetando el derecho a la identidad y el restablecimiento de los vínculos familiares.(Palummo, 2013)

Tal como disponen las “Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado”, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2009, -las cuales establecen orientación política y práctica, con el propósito de promover la aplicación de los principios establecidos en la CDN, y de las disposiciones de otros instrumentos

internacionales, en relación a la protección de los NNA privados del cuidado paternal, o con riesgo de perderlo-, los esfuerzos deben orientarse a lograr que los NNA permanezcan o vuelvan a estar bajo la guarda de sus padres, de otros familiares cercanos, o en su defecto, establecer otra solución apropiada -en condiciones que promuevan su desarrollo integral-, tal como el acogimiento familiar. (Naciones Unidas, 2010) Es imprescindible:

“diseñar e implementar políticas públicas, programas y servicios de carácter universal y focalizado, orientados a favorecer de la manera más amplia posible el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades de las familias para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades parentales, y garantizar así el derecho del niño a vivir y a ser cuidado y criado en familia”. (Domínguez y Silva, 2017, p.94)

Todos los entrevistados destacaron el cambio que experimentó INAU, en relación a la profesionalización de sus técnicos, aspecto imprescindible para desarrollar intervenciones fundadas. Trabajar en un centro residencial, implica tener determinados conocimientos, desarrollar técnicas específicas, alinearse a la institución a la cual se representa, y “no venir a cuidar a los NNA como cuido a mis hijos”, ya que “no podemos operar de acuerdo a la que te criaste” (entrevista C, centro NN edad escolar) algo que se oía y justificaba antiguamente entre los educadores de INAU. Claramente, si eso sucede se desdibuja la labor socioeducativa que debe caracterizar este tipo de instituciones.

Esto significó un gran cambio, ya que antes sucedía en muchos centros, que si bien los NNA tenían sus necesidades básicas satisfechas -alimento, higiene-, la tarea de los educadores se limitaba a dichos cuidados básicos.

Tal como mencionó una de las entrevistadas (entrevista A, centro primera infancia), actualmente se busca un perfil profesional acorde al cargo que se va a desempeñar, destacando el caso de los educadores, quienes deben tener estudios en el área social y/o psicológica, y conocimientos debidamente certificados sobre infancia y adolescencia.

En cuanto al año 2019, se observa -según fuentes oficiales- la misma tendencia que los años anteriores; más cantidad de NNA en centros residenciales que en acogimiento familiar.

A partir de los datos que aporta el estudio de población y proyectos de INAU⁷ para diciembre de dicho año, un total de 3.335 NNA se encontraban hasta la fecha institucionalizados, mientras que 1.926 en acogimiento familiar. En comparación al año anterior -2018-, se

⁷Corresponde a publicaciones que realiza INAU cada mes del año, donde brinda información general sobre el funcionamiento del Instituto. (<https://www.inau.gub.uy/estudios-de-poblacion-y-proyectos/item/2184-ano-2019>)

visualiza un descenso de NNA en centros residenciales, y un aumento viviendo en contexto familiar.

Para el 2019, no se cuenta con un informe o memoria anual que presente un análisis de lo sucedido en relación a la protección integral de NNA, por lo que solo se mencionará las cifras descritas más arriba.

Cabe destacar algo muy relevante que manifestó uno de los entrevistados (entrevista C, centro NN edad escolar), y es que claramente existe una alta cifra de NNA viviendo en centros residenciales.

El hecho de comenzar a trabajar a nivel territorial y comunitario -tal como se expresó anteriormente-, podría haber generado un efecto contraproducente al mandato institucional, en relación a privilegiar otras formas de protección que no impliquen la internación.

Sucede que en reiteradas ocasiones, los equipos territoriales se ven imposibilitados de realizar intervenciones en tiempo y forma, a partir de los pocos recursos humanos existentes, y de la continua llegada de situaciones complejas, por lo que tienen a privilegiar la internación. Por lo tanto, el número de internaciones aumenta o se mantiene relativamente estable, siendo muchos de los motivos por los cuales se toma esa decisión, abordables desde el territorio.

Un aspecto que llama la atención, es que a pesar de crecer o mantenerse estable el número de internaciones, no ha aumentado la apertura de centros residenciales. En relación a esto, en el año 2019 ocurrió una situación de eclosión en el centro de ingreso “Casa del Sol”, donde en un momento coexistieron 41 NNA. Actualmente, continúa la saturación del servicio, donde no alcanzan los cupos, por lo que evidentemente se debe analizar ¿cómo es posible que se establezca la no apertura de centros, pero se vea en aumento el número de internaciones?.

A partir de lo expuesto, se podría considerar que se continúa privilegiando la internación como medida de protección ante la falta de cuidado parental, en lugar de estrategias que supongan vivir en familia. ¿Será que los supuestos del viejo Código del Niño -los cuales reconocen a la internación como una buena medida de protección- aún continúan vigentes, a pesar de la consagración de la CDN -la cual establece la necesidad de buscar estrategias basadas en la familia-?

REFLEXIONES FINALES

En las últimas décadas, Uruguay ha enfatizado en el trabajo de revisión de los dispositivos institucionales que privilegian el encierro y la internación, como medida de protección de derechos de los NNA que los tienen vulnerados.

El proceso de cambio de paradigma -lento e incompleto-, con algunos avances a nivel discursivo, pero de no tanto impacto en las prácticas, ha generado cierta separación entre las sanciones legislativas y las prácticas. A nivel del discurso, se promueve una retórica asentada en el paradigma de la protección integral, donde se tiene como objetivo promover los derechos, mientras que, en el ejercicio desmesurado de la internación como medida de protección, se invisibiliza el derecho a vivir en familia. (Passtore y Silva, 2018)

El propósito de esta monografía, fue problematizar si la internación cumple con el fin de garantizar protección y restitución de derechos, o sería pertinente pensar en otras alternativas que se adecuen mejor a dicho objetivo.

Resulta preocupante, que a nivel internacional se exhorte a que la internación sea el último recurso, -procurando eliminarla paulatinamente-, y que en Uruguay las cifras de NNA en regímenes de internación sean tan elevadas, como se puede visualizar a partir de los datos presentados. ¿Qué es lo que está ocurriendo? ¿Será que en Uruguay se sigue privilegiando los regímenes de internación, en detrimento de otras formas de protección?, estas son algunas de las interrogantes que arrojó dicha monografía.

Lo anterior, podría apoyar la idea de que Uruguay tiene una larga tradición, en la cual la internación en centros residenciales se consolida como la estrategia principal de protección de derechos. (Passtore y Silva, 2018) Por ende, la internación no correspondería una medida excepcional ante la falta de cuidado familiar.

El desarrollo de modalidades alternativas a la internación -como el acogimiento familiar- es una estrategia necesaria para avanzar en la desinternación de los NNA, pero es insuficiente mientras no se modifiquen la estructura, la lógica y gestión de los viejos modelos residenciales. Para tal fin, es imprescindible una transformación de los enfoques conceptuales, las culturas institucionales y la gestión operativa. (Unicef, 2015)

Para lograr la modificación del sistema de protección hacia NNA, donde se reemplace la internación por estrategias que procuren evitar la separación, o en caso de que sea pertinente, brindar cuidados alternativos, es necesario que se desarrollen intervenciones en los núcleos familiares, las cuales impliquen un abordaje de los modelos vinculares y las capacidades de

cuidado de los referentes adultos, -identificando fortalezas y debilidades-, logrando de esta forma y en la medida de lo posible, revertir la situación que originó desprotección. En las situaciones donde la continuidad del NNA en su núcleo familiar no sea recomendable, se deberá proporcionar una respuesta que implique vivir en familia.

De este modo, desinternar no es desatender, no es descuidar. Significa rediseñar las estrategias institucionales y profesionales, atendiendo las trayectorias y circunstancias particulares de los NNA y sus familias (Domínguez y Silva, 2017)

Es imprescindible para dicho proceso, que haya una participación activa de los NNA, sus familias, los profesionales que trabajan en las instituciones, las autoridades, y el gobierno nacional. En relación a la participación de los NNA, ellos van a poder expresar cuáles son sus necesidades, deseos, aspiraciones. Tal aporte, es esencial para construir un sistema que atienda sus necesidades, y ayude a efectivizar y promover sus derechos. (Pop, 2015)

Podría pensarse que las relaciones intergeneracionales -entre adultos y NNA-, continúan privilegiando la perspectiva que ubica a los NNA como actores que no tienen voz, los cuales deben comportarse como sujetos pasivos, para los cuales los adultos diseñarán las políticas y tomarán decisiones. Los NNA, formarían parte de los programas, pero su participación se vería reducida a ser meros receptores, no dando posibilidad a que se perciban como actores sociales y políticos, los cuales poseen derechos.

Es de suma importancia, que se reconozca la infancia y adolescencia como parte de la comunidad a la cual se inscriben, permitiendo a los NNA -tal como menciona el Artículo 12 de la CDN- expresar libremente su opinión, en todos los asuntos que les afecten.

Los supuestos que instaló la Doctrina de la Protección Integral, han dejado a un lado la potencia del cambio, transformándose en manual para la elaboración de proyectos, configurando las visiones y misiones institucionales. Esto implica que ¿la CDN y con ella la Doctrina de la Protección Integral, están agotadas?, pues no, ya que la Convención, plantea elementos e instrumentos muy valiosos para guiar las acciones, pero sí implica, una nueva lectura para recordar los supuestos que en ella figuran.(Silva y Pedernera,2006)

Se entiende pertinente que se deba regresar sobre la CDN todos los días, en cada rincón donde se trabaje con NNA, para repensarla, entenderla, y de esta forma comenzar a configurar acciones distintas, que impliquen un respeto y reconocimiento a la infancia y adolescencia.

En relación a los profesionales que trabajan con NNA y sus familias, es imprescindible que

desarrollen una acción que posibilite la autocrítica; acción, repetición, pensamiento, crítica, formación. Esta perspectiva, alude al concepto freiriano de praxis, ya que:

“Existir, humanamente, es ‘pronunciar’ el mundo, es transformarlo. Los hombres no se hacen en el silencio, sino en la palabra, en el trabajo, en la acción, en la reflexión”(Freire, 2005, p.106).

Es necesaria la reflexión y la acción para transformar las estructuras, reconociendo en los sujetos la capacidad de comprender para transformar. Esta capacidad, alude a los NNA y sus familias, pero también a los técnicos que se encuentran trabajando en el terreno de la infancia y adolescencia vulnerada, ya que su capacidad de comprensión deviene en capacidad de acción

La promoción del derecho a vivir en familia, implica desinstalar una racionalidad que se encuentra anclada culturalmente desde hace más de un siglo. Las resistencias al cambio no son explícitas, no confrontan directa y públicamente. Por el contrario, existe un consenso discursivo que simula un cambio de paradigma, que no es tal. Las prácticas tutelares, inspiradas en la Doctrina de Situación Irregular, se encuentran profundamente arraigadas, aguantando en silencio la embestida del enfoque de derechos, que se transformó en el discurso hegemónico. La adecuación normativa se ha procesado, al menos de forma parcial en la ley, pero las pautas de gestión tutelares sobreviven con muy pocas variaciones. (Domínguez y Silva, 2017)

A pesar de que la ley se haya modificado, aún subsisten perspectivas -traducidas en prácticas- contrarias a los supuestos de la Doctrina de Protección Integral. Se podría considerar, que aunque se desarrolló una adaptación de las leyes a los principios establecidos en la CDN, no se proporcionaron espacios colectivos que posibiliten su implementación.

En suma, queda claro a partir de lo expuesto en esta monografía, que la implementación de propuestas que impliquen la vida en familia de NNA que se encuentran con derechos vulnerados -acogimiento familiar- se encuentra difusa, tendiendo a privilegiar la vida en los dispositivos institucionales. Esto no significa que no se haya avanzado en muchos aspectos, pero sí indica que queda un arduo camino por recorrer, donde el fin último sea garantizar protección y vida en familia a todos los NNA del Uruguay. Se vuelve necesario para lograr dicho objetivo, ensayar nuevas formas de actuación, procurando su bienestar y sano desarrollo.

Han quedado más interrogantes que respuestas, pero quizás de eso se trata... de poder esbozar un sendero que nos permita pensarnos-nos y cuestionarnos, de una forma diferente a la existente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Altman, Marina (2015) *El poder de los vínculos*. En Inau y Unicef (2015) *Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación*. Montevideo, Uruguay

Aries, Philippe (1985) *El niño y la vida en el antiguo régimen*. Recuperado de http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/El_nino_y_la_vida_familiar.pdf

Bustelo, Eduardo (2007) *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Castillo, Marcelo y Milanese, Alejandro (2014). *La institucionalidad pública de infancia en Uruguay: evolución histórica y nudos críticos para el debate*. En Ciudadanía, niñez y adolescencia: IELSUR;Gurises Unidos. Montevideo

Cortes, Julio (2012). *La adolescencia como enfermedad y el joven infractor como fetiche. Imágenes de una sociedad obsesionada con el control*. En Moras, Luis Eduardo (2012) *Los hijos del Estado*. 2da edición, SERPAJ , Montevideo, Uruguay.

De Martino, Mónica (2010). *Políticas de protección a niños y adolescentes en América Latina*. En Revista regional de Trabajo Social, Vol. 28, año 2014.

Domínguez, Pablo y Silva, Diego (2014) *Autonomía anticipada. Tramas y trampas del egreso de adolescentes institucionalizados por protección*. Montevideo Uruguay.

Domínguez, Pablo y Silva, Diego (2017) *Desinternar, si. Pero ¿cómo?. Controversias para comprender y transformar las propuestas institucionales de protección a la infancia y adolescencia*. Montevideo, Uruguay

Erosa, Héctor (2000) *Acerca del concepto y prácticas en torno al abandono y riesgo social*. En El abandono y su construcción punitiva de Centros de formación y estudios del INAME

Erosa, Héctor (2000) *La construcción punitiva del abandono*. En Justicia y derechos del niño. Unicef. Recuperado de https://www.academia.edu/10508369/La_construcci%C3%B3n_punitiva_del_abandono_H%C3%A9ctor_Erosa

Freire, Paulo (2008) *Cartas a Cristina. Reflexiones sobre mi vida y mi trabajo.*(Buenos Aires: Siglo XXI) Recuperado de https://www.academia.edu/39367436/Freire_Paulo_CARTAS_A_CRISTINA_veintiuno_editores

Freire, Paulo (2005) *Pedagogía del oprimido* (Buenos Aires:Siglo XXI). Recuperado de <https://fhcv.files.wordpress.com/2014/01/freire-pedagogia-del-oprimido.pdf>

García Méndez, Emilio (1994). *Derechos de la infancia adolescencia en América Latina*. Editorial Gente Nueva. Santa Fe de Bogotá

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

Guianze, Martha (2015) *Institución Nacional de Derechos Humanos: análisis técnico en un marco de derechos*. En Inau y Unicef (2015) *Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación*. Montevideo, Uruguay

Lecannelier, Felipe (2015) *Fundamentos de las ciencias para la desinternación*. En Inau y Unicef (2015) *Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación*. Montevideo, Uruguay

Leopold, Sandra (2013). *Los laberintos de la infancia*. Discursos, representaciones y crítica. Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República

Lopez, Agustina y Palummo, Javier (2013) *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños,niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo*. UNICEF , Fundación Justicia y Derecho

Luna, Matilde (2015) *Desinternación y cuidados alternativos en América Latina y el Caribe: enfoque y mapeo de situación*. En Inau y Unicef (2015) *Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación*. Montevideo, Uruguay

Morás, Luis Eduardo (2012) *Los hijos del Estado*. 2da edición, SERPAJ , Montevideo, Uruguay.

Palummo, Javier (2013). *La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*. Recuperado de: http://redegresadoslatam.org/wpcontent/uploads/2017/11/UNICEF_Estudio_sobre_NA_en_instituciones.pdf

Palummo, Javier (2009) *Para una crítica a la matriz tutelar*. Comité de los Derechos del Niño- Uruguay.

Passtore, Paola y Silva, Diego (2018) Capítulo IV *Encerrado no se cuida: análisis sobre la protección especial de niñas, niños y adolescentes*. En Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del Uruguay.

Pedernera, Luis (2010) *A veinte años de su ratificación: Lecturas críticas sobre la Convención sobre los Derechos del Niño*. IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.

Pérez Manrique, Ricardo (2015) *Derecho internacional y derecho nacional. El derecho a crecer en familia*. En Inau y Unicef (2015) *Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación*. Montevideo, Uruguay

Piotti, María (2000). *Los tres paradigmas sobre la infancia y la adolescencia y el Trabajo Social*. En Revista Confluencias. N° 36. Colegio de Profesionales de Servicio Social de Córdoba, Argentina.

Pop, Delia (2015) *Los procesos de reforma del sistema de protección a la infancia en Rumanía*. En Inau y Unicef (2015) *Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación*. Montevideo, Uruguay

Reyes, Reina (1963) *Psicología y reeducación en la adolescente*. Recuperado de: file:///C:/Users/Administrador/Downloads/psicologiayreeducaciondelaadolescente.pdf

Rodríguez, Carmen (2016) *Lo insoportable en las instituciones de protección a la infancia*. Editorial Escaramuza.

Silva, Diego y Pedernera, Luis (2006) *El protagonismo de las infancias y adolescencias. O lo que el enfoque de protección integral no reafirmo*. En Otras

miradas sobre infancia. Instituto de Formación de Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores en América Latina y el Caribe - IFEJANT. Recuperado de https://www.academia.edu/9928991/El_protagonismos_de_las_infancias_y_adolescencias..._pp._87_-_112

FUENTES DOCUMENTALES

Asamblea General de las Naciones Unidas (2010) *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>

Código de la Niñez y la Adolescencia (2004) Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/Codigo_Ninez_Adolescencia_Uruguay.pdf

Código del Niño (1934) Recuperado de http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4166/ur_cod_nino.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CDNU (2018) Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del Uruguay. *Informe 2018*. Recuperado de <https://www.cdnuruguay.org.uy/documentos-de-interes/informe-2018-observatorio-de-derechos-de-ninez-y-adolescencia-del-uruguay/>

Convención sobre los derechos del niño (1989). Recuperado de https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=146

Inau (2018) Balance de gestión.

Inau (2019) Estudio de Población y Proyectos. Julio 2019. Recuperado de <https://www.inau.gub.uy/estudios-de-poblacion-y-proyectos/item/2184-ano-2019>

Inau (2018) *Guía reconversión a centro de acogimiento y fortalecimiento familiar (CAFF)*. Sub dirección general de programática. Programa familias y cuidados parentales. Recuperado de <https://www.inau.gub.uy/familia/acogimiento-familiar/caff>

Inau (2017) Inau en cifras. Recuperado de <https://www.inau.gub.uy/inau-en->

[cifras/item/1933-inau-en-cifras-ano-2017_1933](https://www.inau.gub.uy/cifras/item/1933-inau-en-cifras-ano-2017_1933)

Inau (2017) Memoria anual. Recuperado de <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>

Inau (2018) Memoria anual. Recuperado de <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>

Inau y Unicef (2015) *Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación*. Montevideo, Uruguay. Recuperado de: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=136

Informe 2018. Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del Uruguay. Recuperado de <https://www.cdnuruguay.org.uy/documentos-de-interes/informe-2018-observatorio-de-derechos-de-ninez-y-adolescencia-del-uruguay/>

Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura (2018) *Análisis de contexto y monitoreo del sistema de protección de niñas, niños y adolescentes*. Recuperado de https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/publicaciones/2-INDDHH_digital_0.pdf

Relaf (2011) *Niñez y adolescencia institucionalizada: visibilización de graves violaciones de DDHH*. Serie: Publicaciones sobre niñez sin cuidados parentales en América Latina: Contextos, causas y respuestas. Recuperado de <https://www.relaf.org/Documento%20agosto%202011%20Relaf.pdf>

Relaf (2010) *Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América Latina. Contextos, causas y respuestas*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.relaf.org/Informe%20Latinoamericano.pdf>

Relaf y Unicef (2013) *Discriminación en las instituciones de cuidado de niñas, niños y adolescentes*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.relaf.org/materiales/Discriminacion.PDF>

Relaf y Unicef (2015) *Los olvidados: niños y niñas en “hogares”. Macroinstituciones en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <http://www.inau.gub.uy/cenfores/biblioteca-digital/recursos-en-linea/item/2012-los-olvidados-ninos-y-ninas-en-hogares-macroinstituciones-en-america-latina-y-el-caribe-relaf-unicef-2015>

Relaf y Unicef (2013) *Planificando la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años. Guía de aportes para la experiencia de las instituciones de cuidado residencial*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: https://www.relaf.org/materiales/Des_bebes.pdf

Unicef (2015) *El derecho a vivir en familia*. Recuperado de: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=144

Unicef (2019) *Guía de monitoreo al sistema de protección de tiempo completo de niños, niñas y adolescentes*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/guia-monitoreo-del-sistema-proteccion-tiempo-completo-ninos-ninas>