

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

Cuidado y Protección 24 horas de INAU.
Centro de Evaluación Integral de Preescolares

Carolina Paola Noy Gama
Tutora: Dorelí Pérez

2021

AGRADECIMIENTOS

Mis palabras de agradecimientos son hacia mi familia que sin ellos no hubiese sido posible estudiar la Licenciatura y llegar a donde estoy hoy.

Agradecerle a mi madre que gracias a ella soy la persona de hoy en día, quien me ha inculcado lo bueno de la vida.

La tesis va dedicada especialmente a mi hijo.

Índice

Introducción	4
Justificación de la pertinencia y relevancia del tema	5
Estrategia Metodológica.....	6
Objetivo General	7
Objetivos Específicos.....	8
Desarrollo.....	8
Planteo de investigación	8
Capítulo I- Marco Conceptual.....	10
I.1 Familia.....	10
I.2 Construcción Socio-Histórica de la Infancia.....	15
I.3 Institucionalización.....	23
Capítulo II- Doctrina de la situación Irregular- Doctrina de la Protección Integral.....	27
Capítulo III - Centros de Protección Integral de 24 Horas.....	32
Capítulo IV- Nueva evidencia a partir de los testimonios de los entrevistados.....	36
Capítulo VI- Reflexiones finales	48
Bibliografía.....	52
Fuentes documentales	55
Anexos.....	57

Introducción

El presente documento corresponde a la monografía final de grado, la cual se enmarca en lo que establece el plan de estudios del año 2009, para el egreso de la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Con este trabajo se pretende conocer las transformaciones que se han dado en cuanto a la protección y cuidado en la infancia dentro de los centros de protección de 24 horas del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) específicamente en el Centro de Evaluación Integral de Preescolares (C.E.V.I.P) a raíz del cambio de paradigma: de la Doctrina de la Situación Irregular a la Doctrina de la Protección Integral.

La monografía comienza con la justificación de la pertinencia del tema y la relevancia del mismo, es decir, cómo es que surge el interés del tema seleccionado. A continuación se plantea la estrategia metodológica, basada en un estudio exploratorio que pretende ser descriptivo con carácter cualitativo, se utilizan las técnicas de análisis documental institucional así como también las entrevistas. Para esta primera parte de la monografía se plantea el objetivo general y a partir de éste, los tres objetivos específicos. Para finalizar se desarrolla el planteo de investigación.

A continuación este trabajo se estructura en cuatro capítulos. En el primero se presenta el marco conceptual en el cual se exponen las categorías abordadas que permiten un posterior análisis. Se trabajan las categorías de Familia, Infancia e Institucionalización desde su construcción socio-histórica. El segundo capítulo corresponde a la contextualización acerca de las Doctrina de la Situación Irregular y Protección Integral. En el tercero se presenta una breve descripción de los Centros de Protección Integral de 24 horas. En el último se desarrolla el análisis de la información recabada en las entrevistas así como de la revisión bibliográfica planteando a raíz de las categorías de análisis seleccionadas y, a modo de cierre, se plantean conclusiones y reflexiones finales que contribuyen al aporte de líneas de análisis acerca del cambio de paradigma.

Justificación

El tema seleccionado surgió a raíz de mi proceso de práctica pre profesional realizada en el marco del Proyecto Integral *Infancia, Adolescencia y Trabajo Social; sujetos, políticas y ejercicio profesional*. El mismo tuvo una duración de dos años y fue realizada en el “Centro de Evaluación Integral de Preescolares” (C.E.V.I.P). El cual atiende de manera integral a niños y niñas (en adelante NN) bajo amparo de INAU, desde el nacimiento a ocho años que por diversas problemáticas sociales no pueden residir con su familia de origen.

Los niños y/o niñas ingresan a la institución por tener sus derechos vulnerados. Mediante la intervención de un Equipo Técnico se busca restituirlos, para que en un período corto de tiempo se pueda resolver el destino de los NN. Durante el proceso de intentar subsanar la situación de vulneración, son resguardados por la institución bajo la modalidad de acogimiento familiar o mediante la institucionalización.

La mayor parte de la población con la que trabaja el centro proviene de ámbitos de exclusión y vulnerabilidad social y situación de riesgo, presentando particularidades en lo que refiere a la estructura y dinámica familiar. La intervención que se realiza desde el Equipo Técnico se orienta al trabajo con la familia, siendo la misma el medio para restituir el derecho del niño que ha sido vulnerado, aquí puede establecerse el vínculo con uno, con varios o con ninguno de los integrantes, esto va a depender de la singularidad de cada situación. El técnico que estará a cargo del abordaje de la situación familiar procederá indagando cuáles son las herramientas que tienen los adultos, para poder fortalecerlas en pro del cuidado del NN que por determinadas circunstancias se encuentra bajo la protección de la institución. Es en este marco, en donde se intentará dar destino a la situación.

Si el NN cuenta con un medio familiar, con recursos familiares y con capacidad de transformaciones, será posible un abordaje que tienda a eliminar o minimizar los factores de riesgo, en este caso el entorno familiar tendrá que realizar modificaciones en su dinámica y relaciones vinculares para que el niño se reintegre con ellos.

Como se mencionó anteriormente, la temática surge producto del interés que me despierta haber realizado las prácticas pre profesionales en C.E.V.I.P. Este proceso me ha originado interrogantes acerca del impacto del nuevo marco jurídico en que se enmarca la protección y el cuidado a los NN, sobre las reformas al Código de la Niñez y la Adolescencia en Uruguay y los cambios que este conlleva en el significado respecto al término “infancia”, la mirada que se tiene sobre la familia, y los cambios de éstos a partir del cambio de paradigma.

En los últimos años se han venido produciendo cambios en la sociedad uruguaya a nivel social, político, económico y cultural. La familia como institución social tuvo cambios notables en cuanto a su estructura y organización, con una reducción de los hogares biparentales con hijos e hijas a cargo, incrementándose los monoparentales con jefa de hogar mujer, lo que trajo consigo cambios en los roles dentro de la familia.

Frente a estos cambios familiares, se presentan nuevas demandas y exigencias por parte de la familia hacia el Estado, que tiene la obligación de garantizar y proteger los derechos de los NNA. A lo largo de la historia de nuestro país, así como se transforman las instituciones, también lo hacen las modalidades de cuidado y protección, que fueron llamadas anteriormente “de amparo”.

Estrategia metodológica

En cuanto a la estrategia metodológica para la elaboración de la monografía, se puede decir que se trata de un estudio exploratorio que pretende ser descriptivo, ya que “busca caracterizar y especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis”. Batthyany et al. (2011,p.33)

Tendrá un carácter cualitativo ya que procura rendir unas líneas de análisis acerca del cambio de Paradigma de la Doctrina de la Situación Irregular a la Doctrina de la Protección Integral para los centros de protección 24 horas de INAU de primera infancia. A tales efectos se realiza un estudio de caso del centro C.E.V.I.P., que permite conocer la perspectiva de los actores vinculados a la organización.

A través del enfoque metodológico seleccionado, una de las técnicas de investigación es el análisis documental institucional de INAU, esto refiere a las fuentes de datos secundarias, que incluyen datos publicados elaborados por organismos públicos y privados, estadísticas e informes, así como también investigaciones publicadas en libros y revistas.

A través de la revisión bibliográfica se recolecta la información teórica que permitirá indagar acerca de los antecedentes para profundizar sobre la temática, así como también se busca recuperar información relevante que dé cuenta de las principales categorías teóricas que transversalizan el documento. Se realizará una búsqueda general para luego efectuar una selección de la bibliografía que se consideró más relevante para la presente monografía.

Se utiliza la técnica de análisis documental. Por otra parte, se analizan fuentes primarias a partir de la realización de entrevistas a diferentes actores vinculados al tema. Teniendo en cuenta que, como mencionan Delgado y Gutiérrez (1994) “La entrevista de investigación por lo tanto es una conversación entre dos personas, un entrevistador y un informante, dirigida y registrada por el entrevistador con el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional, continuo y con una cierta línea argumental (...) del entrevistado sobre un tema definido en el marco de una investigación.” (p.228)

Se realizan entrevistas a informantes calificados tomando al Equipo Técnico de C.E.V.I.P como referentes, y principales actores involucrados con el fin de recabar información y así poder realizar un análisis respecto al cambio de paradigma y cómo esto incide o no en las prácticas cotidianas del Centro.

Objetivo General

- Conocer las respuestas que brinda INAU en el centro de protección 24 horas C.E.V.I.P a partir del cambio de paradigma.

Objetivos específicos

- Identificar cuáles han sido los cambios en las políticas sociales para la atención de la infancia que no cuenta con los cuidados parentales, a partir del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Conocer los cambios en las prácticas institucionales C.E.V.I.P a partir del cambio de paradigma donde el niño y/o niña se posiciona como sujeto de derecho.
- Conocer la perspectiva de los actores vinculados a la organización que atiende esta población respecto a la implementación de las políticas de protección de 24 horas para la primera infancia.

Planteo de investigación- Pregunta problema.

El Código de la Niñez y Adolescencia (CNA), en Uruguay tiene su pilar fundamental en la Convención Internacional de los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en noviembre de 1989 y ratificada por Uruguay en 1990; propone un cambio estructural de la Doctrina de la Situación Irregular a la Doctrina de la Protección Integral.

Es por tal motivo que se plantea como pregunta problema de esta monografía: ¿Cuáles fueron las respuestas de INAU en los centros de protección 24 horas ante la ausencia de cuidados parentales a través del cambio de paradigma?

Se considera que aquella infancia que se veía desprovista de referentes que asegurasen la protección y el cuidado debería ser protegida por el Estado. Es por ello que éste, para intervenir en la realidad y dar respuesta a los cambios sociales y a los nuevos arreglos familiares, desarrolla diferentes tipos de políticas.

Las políticas desarrolladas por el Estado están guiadas por un paradigma hegemónico según un determinado contexto socio-histórico. En la presente monografía se expondrán los dos tipos de paradigmas que han estado presentes en la sociedad uruguaya. Estos buscan demostrar que ha habido un cambio en la forma en que se analizan e implementan las políticas en relación a la infancia.

Capítulo I - Marco Conceptual

En este apartado se procederá a desarrollar las principales categorías de análisis desde las cuales se abordará la monografía. Familia, Infancia e Institucionalización desde su construcción socio-histórica. Institucionalización.

I.1 Familia

La presente monografía toma la categoría familia desde una perspectiva de construcción social, es decir, la conceptualización de “familia” ha tenido cambios en función de los contextos socio-históricos, viéndose reflejado en los dos paradigmas que se analizan posteriormente en este trabajo. Hay diferentes concepciones de lo que puede llamarse familia, tomándola “como una construcción socio-histórica, socialmente determinada y a la vez sujeto productor de prácticas y representaciones sociales, que a su vez constituyen o son instituidas” (De Martino, 2011, p.3)

El contexto social en el que están insertas las familias condiciona tanto su estructura como el desempeño de sus funciones. La responsabilidad de las familias en el cuidado de los niños y niñas se extiende hacia un contexto amplio donde lo social conformado por el territorio, la comunidad, el barrio, lo laboral y el plano económico, simplifican o dificultan las tareas de cuidado.

Se considera necesario visualizar las diferentes representaciones del concepto de familia para establecer si hablamos de familia o familias. Se tomarán algunos aportes de diferentes autores que realizan un acercamiento a la conceptualización de la familia, así como también algunos planteos teóricos que expresan un cambio sobre la misma.

Bourdieu (1997) pone en evidencia que la familia como tal no es más que una “mera construcción verbal”, que contiene dentro de sí determinadas prácticas e ideologías que sustentan y reproducen esta construcción. Estas prácticas e ideologías se manifiestan en la cotidianidad de las personas, y son enseñadas y aprehendidas por los miembros del núcleo, para luego reproducirlas tanto en la interna del grupo doméstico, así como también en el

ámbito público. Por otra parte (Jelin, 2008) plantea que “La familia es una institución social, creada y transformada por hombres y mujeres en su accionar cotidiano, individual y colectivo” (p.15)

Históricamente, la noción de familia en el imaginario social, ha sustentado una concepción idealizada acerca de ésta, aunque algunos autores sostienen que “La familia no es un lugar que pueda ser naturalizado como bueno en sí mismo, pues en ella también se pueden consolidar y reproducir las desigualdades sociales, por ejemplo, entre el hombre y la mujer, entre padres e hijos, donde también suele haber autoritarismos, individualismos y procesos discriminatorios” (De Joung,2001, p.12)

Los niños y niñas no están exentos de estas problemáticas, debido a que en reiteradas ocasiones sus derechos son vulnerados por parte de sus familias, por lo que en este tipo de situaciones es el Estado el que debe dar respuestas y garantizar el cumplimiento de los mismos.

Términos como “nuevas familias” y “familias reconstruidas” indican la difusión de nuevos modos de hacer familia desde el punto de vista de las reglas y de los valores, así como también de la emergencia de nuevas fases en el ciclo de vida individual y familiar. Es el caso de la convivencia sin matrimonio, la convivencia homosexual, el nuevo matrimonio tras un divorcio, la familia monoparental, la familia unipersonal, entre otras formas familiares“. (De Martino,2009, p.33)

Actualmente, el divorcio y las separaciones predominan frente a la conformación de lazos conyugales duraderos y se visualizan diferentes construcciones de los modelos familiares que son funcionales a las necesidades actuales, necesidades variables y dinámicas. Lo que predomina en el imaginario social de las personas es que los lazos de sangre son relaciones con permanencia en el tiempo, mientras que las relaciones conyugales o de pareja aparecen ocupando un lugar determinado en una etapa o ciclo.

Es por esto que “(...)el nexo de filiación se concibe como un vínculo orgánico, irrevocable, incondicional, mientras que el vínculo conyugal aparece como contractual”. (Barg,2003, p.54)

Existen diversos tipos de familias de acuerdo a las características particulares de cada una, que pueden modificarse según el contexto particular y algunos hechos puntuales, por ejemplo separación o divorcio, fallecimientos.

La familia nuclear representa la tipología conformada por diferentes generaciones de padres e hijos que mantienen una relación de convivencia, se encuentran unidos por lazos de consanguinidad. Otro tipo de familia es la familia extensa ya que es “(...) una unidad de parentesco donde las relaciones funcionan linealmente por más de dos generaciones” (De Joung,2001,p.103)

Por otra parte, se encuentra la familia ampliada o compuesta que podría contemplar a una familia extensa así como miembros que no comparten lazos de consanguinidad (vecinos, amigos).

Por último, la familia monoparental, es aquella tipología que se presenta en casos de divorcios, separaciones, o fallecimiento de uno de los padres quedando una sola persona a cargo de los hijos.

Existen múltiples tipologías de familia, así como diferentes sistemas de clasificación de las mismas, por lo que tomando los aportes de Miotto “...nao é possível falar de familia, mas sim de famílias. O uso do plural se faz no sentido de abarcar, dentro da concepcao familia, a diversidade de arranjos familiares existentes hoje...” (Miotto,1997,p.120)

A pesar de las modificaciones que ha sufrido, la familia permanece, manteniendo su lugar como el primer grupo de relacionamiento y pertenencia del ser humano al momento de su nacimiento, desde donde emerge para integrarse a la sociedad en relaciones de índole secundaria, como son los grupos de pares en instituciones educativas, relaciones laborales o de estudio.

Los cambios de los modelos familiares anteriormente nombrados son producto del devenir socio-histórico, que se encuentran a su vez relacionados a la profundización del sistema capitalista y a los cambios socio-políticos tanto a nivel regional como mundial. Éstos repercuten directamente en las infancias como parte integrante de estos núcleos familiares, surgiendo así nuevas y múltiples situaciones que demandan la respuesta del Estado, a través de diferentes mecanismos de protección, como son los centros 24 horas.

El reconocimiento de los NNA como sujetos de derecho a partir del cambio de paradigma que promueve el CNA, ha incrementado la intervención familiar desde diferentes ámbitos (educativo, salud, etc) y ha permitido visualizar una mayor cantidad de situaciones de vulneración de derechos.

La diversidad de conformaciones familiares y organizaciones económicas de los hogares está dando la pauta de una desigualdad por lo que, seguramente, la forma de reproducir socialmente a sus miembros también sea desigual en cada núcleo familiar. Es decir, las capacidades de gestión y reproducción no van a ser las mismas en un hogar con madre, padre e hijos con ingresos para tener un nivel de vida y desarrollo que cubra las necesidades básicas y acceso a otros servicios, que la de un núcleo con un solo padre o madre, varios hijos e ingresos que no le permitan tener un desarrollo de las condiciones mínimas materiales y cubiertas las necesidades básicas.

Si tomamos en cuenta la responsabilidad y el papel fundamental asignados a la familia en lo que respecta a la protección y cuidado de los derechos de los NN se debe tener presente la desigualdad y diferenciación entre las clases sociales. La familia es un fenómeno histórico en su propio curso de vida y la relación entre los sexos y las generaciones se transforman continuamente.

Entendiendo que se visualiza una desigualdad en la forma en que los miembros de una familia resuelven su vida cotidiana accionando de acuerdo a sus posibilidades y capacidades, sin embargo, son interpeladas socialmente a desenvolverse de la misma forma.

En lo que respecta al marco jurídico, en el período comprendido entre la sanción del Código del Niño de 1934 y la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, predominó la Doctrina de la Situación Irregular, la cual reconocía al niño como objeto de tutela definiéndolo por las carencias y problemáticas que presentaba, identificando a la familia como pilar central sobre el cual se estructura la sociedad, resaltando su importancia en la reproducción biológica y social.

Es importante realizar la observación de la centralidad puesta en la familia en el campo de las políticas de infancia en esa época, que remite al modelo de familia nuclear, patriarcal y monogámica. Sin embargo es en el período posterior a la CDN cuando se empieza a reconocer al niño como sujeto de derechos específicos, de protección y cuidados.

En lo que refiere propiamente a la familia, en este periodo también se considera a la misma como grupo fundamental de la sociedad, pero no se niega la existencia de diversos tipos de arreglos familiares y, al mismo tiempo, se reconoce que ésta debe recibir la protección y asistencia necesaria del Estado, para asumir plenamente sus responsabilidades.

Ante la ausencia de un núcleo familiar de referencia como los mencionados anteriormente, según la Convención Internacional de los derechos del Niño, el Estado es quien debe garantizar la protección y cuidado de los NNA, a través de distintas estrategias para asegurar el cumplimiento de sus derechos.

I.2 Construcción Socio-Histórica de la Infancia

En este trabajo se toma la categoría infancia desde una perspectiva de construcción social, es decir que la conceptualización de la infancia es acorde al contexto histórico, social, cultural y económico a través de los cuales se le asignan determinadas características, vinculadas a la construcción social e histórica del término, viéndose reflejado en los dos paradigmas que se analizan en este trabajo.

En cuanto a la construcción histórica de la infancia, puede decirse que el papel que desempeñan los niños y niñas al interior del núcleo familiar, se ha modificado, y esto ha repercutido en las políticas que se han focalizado en esta población. La palabra infancia proviene del latín “infans” que significa “el que no habla”, lo cual resulta significativo al analizar la concepción de los NN en el paradigma de la Doctrina de la Situación Irregular.

Como categoría socio-histórica, la infancia tiene diversas formas de concebirse, transformándose a medida que la sociedad también lo va haciendo desde los distintos puntos de vista mencionados. Por lo tanto, para comprender la categoría al día de hoy, es inevitable hacer alusión al devenir histórico.

Serán considerados los aportes de Philippe Ariés (1987) para quien el pasaje de tratar indistintamente tanto a niños como adultos que fuera característico durante el periodo medieval, hacia la diferenciación y centralidad del niño en la etapa post industrial, redundaba en una fuerte pérdida de la libertad y autonomía para la infancia.

No había infancia en la Edad Media. Las niñas eran apartadas y criadas en la vida doméstica y preparada en su función reproductora para el matrimonio. Los niños una vez completadas sus capacidades psicomotoras eran integrados directamente en la sociedad.

Philippe Ariés realiza un estudio en el cual toma como fuente documental obras de distintos artistas del siglo V al XVIII en Francia. En su obra “El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen” (1987) afirma que hasta el siglo XVII las sociedades tradicionales no distinguían entre el mundo adulto y el del niño.

En las pinturas aparece el niño como un adulto en miniatura, traduciendo una forma de percibir y concebir a los niños y niñas sin sentimiento de infancia, ya que hay una representación en una imagen adulta pero en tamaño reducido, vestido y con rasgos de adultos, solo su talla los distingue de los adultos. La infancia era vista como una etapa de transición que pasaba rápidamente. Esta indiferencia era seguramente producto de la demografía de la época la cual tenía altos índices de natalidad y mortalidad, persistiendo hasta el siglo XIX en el medio rural.

Los niños en la sociedad tradicional, eran por lo general entregados a nodrizas al momento de su nacimiento, hasta que adquirían las habilidades necesarias para la vida en sociedad, aproximadamente a partir de los siete años ya que comenzaban la escuela, compartiendo la vida cotidiana con los adultos. La mayoría no retornaban con su familia de origen.

En este contexto la familia tenía la función de transmisión de la vida, de los bienes y el apellido, sin incidir en la sensibilidad. La vida era colectivizada, reuniendo a todas las franjas etarias, sin lugar para la intimidad y privacidad (Ariés, 1987).

Recién para 1760, esto se modifica cuando se comienza a incitar a las madres a que se ocupen del cuidado de sus hijos. Se les produce la obligación de ser madres antes que mujeres y se engendra el mito del instinto maternal, el cual sigue vigente hasta la actualidad e interpelado por otras ideas (Badinter, 1980).

A fines del siglo XVII ocurren dos cambios fundamentales, en primer lugar la familia pasó a ser un ámbito de afección entre los esposos y entre estos y sus hijos. No se trata ya de una familia constituida en función de la propiedad sino en función de sus hijos y de su educación.

En segundo lugar, la aparición de la escuela como un ámbito de encierro para disciplinar y educar a los niños. Así como los niños no se mezclan más con los adultos es entonces que la escolarización marca, junto con los cambios en la familia, el surgimiento de la categoría infancia en el capitalismo industrial.

Es entonces que desde finales de esta época se empieza a cuestionar el lugar de la familia en cuanto a la satisfacción de las necesidades de sus miembros y se reconoce que el niño no está preparado para la vida. Se lo somete al régimen educativo antes de permitirle vivir con los adultos. En este contexto se justifica la expansión de la escuela, y los servicios sociales como mecanismos de control social sobre la familia (Ariés, 1987).

La sociedad se transforma producto de nuevos sentimientos hacia la infancia y de esta creciente preocupación de los padres por la educación de sus hijos. Esto impone a la familia nuevas funciones morales y educativas marcando un punto de inflexión, ya que otorga visibilidad al niño y lo saca del anonimato en el que se encontraba (Ariés, 1987).

En este contexto el niño será “descubierto”. Es a partir de la sociedad industrial, en el marco del surgimiento del capitalismo; siglo XVII al siglo XIX, que es posible identificar la imagen del niño y el adolescente. La familia adquiere en este momento una nueva organización de los espacios privados y los niños dejan de compartir la vida con los adultos y la escuela pasa a ser el vínculo de estos con la sociedad (Ariés, 1987).

Para lograr visualizar la trayectoria y el proceso en el cambio de la categoría infancia en nuestro país, es que se toman los aportes de Barrán ya que delimita el período entre 1800 y 1860 periodo que denominó la época de la “Barbarie” donde no se diferenciaba la infancia del mundo adulto. Es por esto que las relaciones entre ambos estaban marcadas por la indiferencia, justificando el castigo físico, el abandono y el infanticidio, siendo mal visto el afecto.

En los primeros años del siglo XIX los niños eran abandonados en las calles, en los atrios de las iglesias y en las puertas y ventanas de las casas (Barrán, 1994, p.76), funcionando hasta 1875 el Hospital de Caridad. Por esta situación y bajo la responsabilidad de Dámaso A. Larrañaga, se crea en 1818 la “Casa Cuna” lo que constituye la primera referencia institucional pública de atención a la infancia en el Uruguay.

En el mismo año se comienza a implementar lo que se denominó “El torno”, el mismo constituye una forma de regularización del abandono, donde depositaban al niño; empujaban al mismo introduciéndolo en el establecimiento sin siquiera ser visto quien lo dejaba allí.

El torno dejaba ver dos factores: la preocupación por el respeto a la vida y el respeto por el honor familiar. Estos factores fueron visualizados como responsables del incremento de los abandonos, dado el anonimato que procuraba su funcionamiento por lo que comenzará a ser suprimido progresivamente

Los principales motivos de ingreso de los niños estaban relacionados a la situación de pobreza y los abandonos que no estaban vinculados a ésta, eran por nacimientos ilegítimos, es decir niños que no eran concebidos dentro del matrimonio, en particular en sectores altos.

José Pedro Barrán (1993) expresa que en cuanto al descubrimiento de la figura del niño en el caso de Uruguay, durante la etapa a la que denomina cultura “civilizada”, implica un cambio profundo en los supuestos culturales, que se refleja en un cambio de paradigma donde “El niño será visto como un ser diferente, con derechos y deberes de su propia edad” (Barrán, 1993, p.101)

En esta época, a la que el autor denominó “Civilización”, el infanticidio y el abandono son sustituidos por el coito interrumpido y el aborto, desaconsejando el castigo físico, aunque con alguna salvedad. Estos aspectos demuestran una nueva valorización de la infancia, el surgimiento de sentimientos maternos y paternos y el amor al niño, pero sin dejar de vigilarlo (Barrán, 1994b).

Para explicar estos cambios en la sensibilidad “bárbara” Barrán (1994b) afirma que “(...) muy probablemente debamos tener en cuenta el nuevo modelo económico y social que a la par se instaló en el Uruguay” (p.13). Detrás de las transformaciones que acontecieron, “(...) se halla la lucha social dinamizadora de un proceso cultural que fue, a la vez, obra de un sistema de dominación” (p.13).

El llamado disciplinamiento, estaría dirigido hacia quienes eran principales expresión de la denominada “barbarie”, o sea los enemigos del modelo que se pretendía instituir. Entre estos bárbaros se ubicaba el niño, al cual había que disciplinar, imponiendo como principal valor el estudio, y restringiendo el juego a un horario predefinido. El método para imponer los nuevos valores no fue ya el castigo físico, sino la culpabilización.

Para el autor no es casual que las tres décadas en la que la sociedad uruguaya generó una nueva sensibilidad (1860-1890) coincidan con las que el país se “modernizó”. En esta época ocurrieron en el campo las primeras transformaciones: incorporación de la explotación ovina, alambramiento de los campos, aceleración del mestizaje del ganado y construcción de vías férreas, que marcaron el fin de los estancieros caudillos, y el origen de los estancieros empresarios, los cuales nucleado en la Asociación Rural pasarán a ser identificados como la “clase conservadora”, dando paso a la estratificación de la sociedad.

Es en esta nueva sensibilidad, que los niños y/o niñas se convertirán en sujetos a disciplinar y controlar, ya que este grupo etario era expresión de la “barbarie”, como ya se mencionó imponiéndole como principal valor el estudio, y restringiendo el juego a un horario predefinido. De esta manera, con la nueva sensibilidad, se la comienza a proteger e instruir en los valores acordes al nuevo modelo, de forma que en el futuro se convirtiera en mano de obra dócil, funcional al sistema.

Comenzaron a infundir sentimientos de culpa en los “bárbaros” que se desviaban de las conductas que el nuevo Uruguay necesitaba. Afirmando que “(...) la “regeneración” de la sociedad bárbara pasaba, entre otros hechos fundamentales, por la “civilización” de su manera de sentir la violencia, lo lúdico, la sexualidad y la muerte” (Barrán, 1994b, p.19).

El autor explícita la relación dialéctica existente entre el cambio ocurrido en la sensibilidad y el nuevo modo de producción que se pretendía instalar en la sociedad uruguaya: el capitalismo, funcional al orden mundial vigente. De esta manera, era preciso una transformación radical en la forma de sentir y vivir de los individuos, transmutar la cultura del ocio, la risa, el juego y el desenfreno, en una cultura cuyo principal eje sería el trabajo.

Por lo tanto, las transformaciones en la sensibilidad estuvieron acompañadas de un nuevo modo de producción que se gestó en Uruguay entre 1860 y 1890, pero uno no fue efecto del otro, sino que se retroalimentaron.

Hacia fines del siglo XVIII aparece la figura del médico de familia, con el ímpetu de instaurar en la mujer el sentimiento de la maternidad y el cuidado de sus hijos, es el médico quien va a proponer consejos para promover a la mujer como madre, educadora y su auxiliar, con el propósito de otorgarle status social. El médico no solo se va a ocupar de los cuidados del cuerpo, sino que invade la vida privada de la familia controlando la salud física y moral, dentro de la corriente llamada higienismo.

El saber médico se articuló en espacios entre los distintos campos que regulan la vida social, operando en la construcción de significados y prácticas que trascendieron su campo de saber. Este proceso de medicalización procuró la organización de la vida en sociedad, articulando mecanismos de normalización que intervinieron sobre el cuerpo de la población. Se destacan en este trabajo los mecanismos de control y normalización que, sostenidos por el discurso higienista, operaron sobre los cuerpos de un sector específico de esta población, es decir a la infancia.

La función del médico de familia va a ser doble, sanitaria y moral, al mismo tiempo que se encarga de los cuidado corporales, el médico también indaga el alma, sin embargo la intervención no se reduce en estos dos aspectos, su influencia abarca la totalidad de los aspectos de la vida cotidiana de la familia en lo doméstico, al propiciar prácticas de higiene, alimentarias y corporal.

La higiene se transformó en un tema central que traspasó el dominio de la medicina, convirtiéndose en una preocupación pública que se tradujo en manuales escolares para promover la mejor salud a las generaciones futuras. A través de su implementación en el dominio de la educación y de la formación de los maestros, el higienismo participó en la

regulación y el control de los niños tanto a nivel escolar como en el seno de las propias familias.

Es por esto que se puede mencionar el higienismo de la mano de la medicalización de las políticas de infancia, ya que los médicos participaron en el diseño e implementación de las mismas que, desde este punto de vista implica una concepción de infancia y familia de higiene física y social.

El higienismo de la mano de la medicalización como parte de un proyecto socio-cultural van gobernar por hegemonía a las “clases peligrosas” acostumbrándolas a ser constantemente vigiladas y controladas en nombre de la salud, tratando los problemas del cuerpo social de igual modo que los problemas biológicos, identificando “enfermedades sociales” que era preciso “curar”.

Pero al mismo tiempo que se le diferenció la infancia, se la segregó, y esta es una de las tensiones que caracterizan la preocupación social y del Estado. Esta situación vinculada a la visión del poder médico que caracterizó este periodo histórico, refuerza la noción de la construcción social de la infancia.

Es en este contexto que el niño es “descubierto” en Uruguay y emergen los sentimientos de afectos hacia él. Este reconocimiento implicó que desde el Estado se generarán dispositivos institucionales para su atención. Es así que se crea en 1934 el nuevo Código Penal, el Código del Niño -que permanece en vigencia hasta 2004- y el Consejo del Niño.

La modernidad construye una asimetría entre los niños y los adultos. No solo crea una noción de la infancia asociada a la inocencia, sino que también la asocia a la minoridad, es decir, aquella infancia que se distancia de lo esperable obliga a tomar recaudos en ella, ya que puede transformarse de víctima a victimario. El menor en este sentido, es más bien un sujeto a controlar que a querer.

Respecto a esto Bustelo (2012) plantea que se sitúa a la infancia “en una relación de dependencia y subordinación” respecto al adulto” (p.3) El niño es visto como un objeto, sobre el que intervienen las instituciones para convertirlo en un adulto a futuro.

Conforme al desarrollo del Estado moderno, sucedió el reconocimiento de Derechos, que dieron lugar a la creación del Código del 34. Posteriormente se visualizan los NN como sujetos que transitan una etapa que requiere de protección. La Convención sobre los Derechos del Niño fue discutida durante un largo periodo y finalmente sancionada en 1989. El Estado uruguayo ratificó la CDN y comenzó un proceso alcanzando en 2004 la aprobación parlamentaria del Código de la Niñez y la Adolescencia.

I.3 Institucionalización

Resulta pertinente para el desarrollo del presente documento, exponer algunos aspectos de la categoría analítica Institucionalización, que nos permitirá una mayor profundización acerca de la temática seleccionada.

Previo al desarrollo de ésta categoría, se mencionan las figuras de la institución y la institución total, logrando así una mayor profundización en la categoría analítica mencionada.

Se entiende como institución al sistema que se rige sobre normas jurídicas, culturales y sociales que se componen por ideas, valores, creencias y leyes que buscan regular la vida social mediante una estructura determinada. (Schvarstein; 1992)

Dentro de estas instituciones, el autor Goffman (2001) menciona a un tipo particular, nombrado como institución total. Con este concepto hace referencia a aquellas instituciones donde los sujetos transitan varios espacios que generalmente están separados (espacio de ocio, trabajo, descanso) dentro del mismo establecimiento y bajo la tutela de la misma autoridad, en compañía de otras personas que se encuentran en una situación similar, siguiendo un cronograma estricto y anteriormente pautado.

Esta estructura responde a varias instituciones, como son las cárceles, los hospitales psiquiátricos, hogares residenciales, cuarteles, monasterios y hogares para niños y niñas, como serían actualmente todos los Centros de Protección 24 horas y también de Primera Infancia. El autor mencionado clasifica este tipo de instituciones como “instituciones erigidas para el cuidado de personas incapaces e inofensivas”.

En este trabajo se entiende la institucionalización como aquel proceso por el que transitan los niños y niñas dentro de las instituciones de protección y cuidado a tiempo completo, que por diversos motivos no cuentan con los cuidados parentales y el mismo está a cargo de técnicos que son el personal asalariado de la institución.

Debido a la necesidad de cuidado que requiere el niño o niña durante la infancia es que necesita del otro social como referente para desarrollarse como individuo y relacionarse con el medio; se considera a la familia como el contexto primordial para el desarrollo y bienestar del mismo. Cuando la familia de origen no puede asumir la responsabilidad de cuidado y protección del niño por diferentes motivos y en forma transitoria, el Estado tiene la obligación de garantizar ese derecho.

Sandra Lema (2015) afirma que la institucionalización produce una ruptura en la continuidad histórica de niños, niñas y adolescentes difícil de reparar y representa importantes desafíos para el saber técnico, tanto en lo referido a la producción de conocimiento como al desarrollo de herramientas de trabajo. A su vez, asistimos en los últimos años a un cambio de paradigma que exige una adecuación profesional e institucional para proporcionar una atención ajustada a los derechos (p.2)

Es de destacar que la institucionalización debería ser considerada siempre como última medida a tomar por parte del Estado ya que, según Lema (2015), la plantea como una situación que produce “desarraigo”, algo que amenaza la identidad personal y comunitaria de los niños, niñas y adolescentes.

Es por ello, la importancia de abordar e intervenir en la temática sobre la institucionalización infantil desde la perspectiva del niño como sujeto de derecho, ya que éste en sí mismo es un ser en construcción constante y la institucionalización suele tener consecuencias socioemocionales profundas.

Esto se refleja en los aportes de Lecannelier (2015) quien plantea que hay estudios que demuestran los problemas en los vínculos que tienen los jóvenes que fueron institucionalizados a una edad temprana, es decir el efecto negativo en el desarrollo socioemocional, específicamente en el apego, tiene que ver con el desarrollo de los vínculos específicos que establece el niño y/o niña con figuras significativas, quienes establecen una base segura para su potencial desarrollo, es de carácter permanente e intercambiable.

Refiere a la sensibilidad con la que el niño es capaz de relacionarse específicamente o significativamente con un adulto. No quiere decir que no pueda establecerse vínculos de apego de adulto, pero sí pueden ser afectados en su desarrollo socioemocional entre otros aspectos.

Si bien la institucionalización le garantiza a niños, niñas y adolescentes algunas necesidades como la alimentación, vivienda y educación, protegiendo así a aquellos que tienen sus derechos vulnerados, por otra parte, perjudica su Derecho a vivir en familia. En este sentido la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 20.3 menciona esta modalidad de medida especial de protección otorgándole carácter subsidiario, siendo una estrategia de último recurso, priorizando el cuidado en un entorno familiar.

El vínculo de los NN con el Sistema de Protección Integral sucede, en general, una vez agotadas las estrategias de intervención de las instituciones de anclaje a nivel de territorio, con el fin de evitar la separación de ellos con su familia. Pasan a estar bajo la órbita del INAU por tener sus derechos vulnerados; esto se debe a la situación de riesgo social en la que se encuentra la familia, lo cual impide que la misma los garantice.

La institución posicionada desde el enfoque de la Protección Integral, interviene mediante dos modalidades, según las características del abordaje de la situación. Por un lado Protección Integral de tiempo parcial y por otro lado modalidad de Protección Integral de tiempo completo, la cual se entiende como una de las alternativas del Estado, para garantizar la protección y promoción integral de los derechos.

La vinculación de los NN con el Sistema de Protección Integral de 24 horas hace referencia al comienzo de una atención a partir de la interrupción, transitoria o definitiva, o en su defecto de la ausencia del cuidado por parte de la madre y/o padre hacia el NN. La ruptura o deterioro de los vínculos con sus familiares y la vulneración de derechos en algunas ocasiones requieren tomar la decisión de la separación del NN con su grupo de convivencia y brindarle la Protección Integral a pesar de la contradicción que esto implica.

Según lo que establece INAU en sus aspectos normativas el Sistema de Protección Integral de 24 horas en su vínculo con los NN desde el inicio debe dar cumplimiento a los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los niños y el Código de la Niñez y Adolescencia, en referencia a la convivencia familiar y comunitaria.

El proceso debe llevarse adelante, en su ejecución y evaluación con la participación de los NNA y sus referentes adultos quienes serán informados tomando en consideración las necesidades particulares del niño, niña o adolescente así como también el interés superior del niño y el principio de autonomía progresiva.

Capítulo II - Doctrina de la situación Irregular- Doctrina de la Protección Integral

Es el marco de reconocimiento de los derechos del niño donde se inscriben las prácticas y Políticas dirigidas a la Infancia y la Adolescencia a nivel internacional: los países que han ratificado la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño deben garantizar el pleno ejercicio de los derechos.

La Convención dio lugar al cambio de paradigma y generó el pasaje de una doctrina a otra por lo que es de relevancia desarrollarlas ya que significó para Uruguay la promulgación del Código de la Niñez y Adolescencia (2004), mediante el cual se deroga el Código del Niño de 1934.

Nace a partir del Código de 1934 el Consejo del Niño, como institución destinada a las políticas de infancia, hoy denominado INAU. Desde su inicio, el sistema de protección a la infancia estaba orientado por la Doctrina de la situación Irregular, caracterizada por tener una visión del niño como objeto de vigilancia y de tutela.

En este paradigma, contenido en el término “infancia” se identificaba una distinción entre el niño que se encontraba inserto en el sistema educativo, y pertenecía a un modelo de familia tradicional, y aquellos que se encontraban fuera de estos parámetros eran considerados como “menores”, adquiriendo este término una carga estigmatizante.

Dicha Doctrina continúa hasta los años 80’ vigente en nuestro país y se encuentra íntimamente ligada al reconocimiento de la infancia desde el control a través de la familia, las instituciones educativas y las instituciones de atención dirigidas a la infancia.

En el pasaje de una Doctrina a la otra, el año 1989 se vuelve un punto de inflexión cuando se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño porque transforma al niño objeto de intervención en sujeto de derechos y libertades, reconociendo la necesidad de una protección integral.

La Doctrina de la Protección Integral resulta central en tanto pasa a considerar al niño como objeto de necesidades a ser un sujeto de derechos, es decir, como ciudadano con derechos civiles, económicos, sociales, políticos y culturales.

La Convención sobre los Derechos del Niño fue creada en 1989, marcó el inicio de un proceso que no fue lineal, y llevo mucho tiempo que las prácticas institucionales estuvieran de acorde a los preceptos de la Convención. La misma es Ley a partir del Código y es el momento a partir del cual se obliga al Estado a cumplir con los derechos.

Hace poco más de treinta años el niño comienza a ser visto por el Estado como un sujeto de derechos y necesidades, como titular de ellos y no como una propiedad del adulto; ya no como un objeto receptor de políticas y prácticas sociales e institucionales. Lo que da la pauta que previamente existía un desinterés, marcado no solo la falta de consideración, sino además la desinformación respecto a la importancia de esta etapa de la vida.

El cambio sustancial radica en trascender conceptualmente el paradigma de la situación irregular en el que se categoriza a los NN visualizándolos desde el abandono y la infracción, pasando a un enfoque de derechos, que busca construir capacidad, responsabilidad y autonomía progresiva. La Protección Integral significa la garantía y satisfacción de Derechos y toma como uno de sus principios más relevantes el interés superior del niño, resultando en que éstos pasan a ser universales, incluyendo a todas las infancias sin distinciones.

Resulta relevante destacar algunos de los artículos donde puede identificarse éste cambio de paradigma, como por ejemplo:

Artículo 1 del Capítulo 1- Principios Generales del Código establece que “El Código de la Niñez y la Adolescencia es de aplicación a todos los seres humanos menores de dieciocho años de edad (...)”.

Artículo 6 del Capítulo 1- Principios Generales del Código establece que “(...) se deberá tener en cuenta el interés superior del niño y adolescente, que consiste en el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana (...).

Beloff entiende la protección integral como protección de derechos. “Una noción central de la protección integral, como lo es la del interés superior del niño, (...) ha sido en este marco interpretada como un principio garantista, de modo que signifique la satisfacción de los derechos del niño” (Beloff, citado en UNICEF,1999:17). También se señala su distinción de la “situación irregular”, por la universalidad de sus leyes, pasando a ser concebidos los derechos para toda la infancia y la adolescencia.

A partir de la promulgación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, se marca el pasaje de la Doctrina de la Situación Irregular a la Doctrina de la Protección Integral, donde el niño deja de ser objeto de protección y pasa a ser considerado como sujeto de derecho.

En este sentido la Convención es definida como “el conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que implican un salto cualitativo en la consideración de la Infancia” (García Méndez,1994, p.82), los gobiernos no solo reconocen los derechos de los NN sino que también se comprometen a hacer todo lo que está a su alcance para que sean ejercidos efectivamente en sus respectivos países.

Se transforma en el eje central y estructurante de la Doctrina de la Protección Integral. Dicha Doctrina implica un cambio significativo en lo que refiere a la conceptualización de la infancia estableciendo entre otras cosas que el lugar del niño es la familia y la escuela.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño significó un cambio en las políticas de infancia para el país. El Código de 1934 se anula y se crea un nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia que rige hasta la actualidad. Institucionalmente, el nuevo Paradigma y la Convención, trajeron reformas institucionales, a partir de la promulgación de este Código, el

Instituto Nacional del Menor (INAME) pasa a denominarse “Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay” (INAU).

Por otra parte, desde un punto de vista de la normativa, el Código establece en el Art. 18 que “Las políticas sociales de promoción y protección a la niñez y la adolescencia tienen como objetivo fundamental la Protección y Atención Integral. Se deberá asegurar una protección integral de los derechos y los deberes de los niños y adolescentes, así como asegurar una atención especial por parte del Estado y de la sociedad ante la necesidad de ofrecer atención personalizada en determinadas situaciones de vulnerabilidad social”.

La Convención hace especial énfasis en que las políticas de infancia y adolescencia deben estar dirigidas a garantizar el buen desarrollo del NNA, por lo que es fundamental para dar continuidad al documento realizar un breve punteo sobre aquellas dimensiones que son tomadas en cuenta en relación al desarrollo de los NNA, tomando la categoría de familia desde una perspectiva integral, dado que la misma aparece como un ámbito que favorece el desarrollo y crecimiento de los mismos, asegurando derechos fundamentales, tales como salud, educación, recreación y protección.

La buena alimentación y salud, los cuidados de calidad afectivos y el estímulo por parte de los adultos que lo rodean ayuda al niño a obtener mejores resultados escolares, estar más sanos y vincularse saludablemente con los otros. En los primeros años, las niñas y los niños adquieren un aprendizaje que les va a permitir generar mayor autonomía, a diferencia de otros momentos en su trayectoria de vida donde ante los mismos procesos, las experiencias o aprendizajes nuevos puede resultar más difícil de asimilar.

Para optimizar las condiciones para el cumplimiento de un buen desarrollo, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, establece que se deben garantizar los derechos individuales y colectivos, entre los que se destacan: derecho a la *identidad*, es decir, todo niño tiene derecho a tener un nombre y un apellido, nacionalidad y saber quiénes son sus padres; derecho a recibir *educación*, y la posibilidad de aprender en condiciones de igualdad de oportunidades; derecho a disfrutar del más alto nivel posible de *salud*, y a los servicios

para el tratamiento de enfermedades; derecho a la *protección*, es decir, a vivir en un contexto seguro y protegido que preserve su bienestar, ya sea con su familia biológica, o cuando esto no sea posible, el Estado tiene la obligación de integrarlo a una nueva familia.

En la Convención, se consagra el principio del interés superior del niño, estableciendo que el mismo tendrá “(...) una consideración primordial (...)” (CDN, 1989, Art. 3°) en todas las medidas que lo afecten y dan preponderancia al niño, y los intereses de éste, son los que priman sobre los del resto de las personas o instituciones. Este principio favorece la protección de los derechos del niño en primer lugar prioriza, respecto a los adultos y en la sociedad.

El mencionado artículo establece la consideración fundamental del interés superior del niño, no sólo en cuanto a la promulgación de leyes sino, a “todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas (...)” (CDN, 1989, Art. 3°)

Con la ratificación por los Estados miembros de la Convención, los sistemas de Protección y Control Social ya no deben basarse solo en los aspectos de los problemas sociales, sino que deben centrarse en la persona de los NN promoviendo sus derechos y libertades. De manera que, y como ya se ha mencionado anteriormente, se empieza a tratar a los NN como sujetos de derecho, como actores sociales, aspecto que se destaca como un avance a nivel social. También se cambia el enfoque de las políticas se pasa de las meramente asistenciales y compensatorias a políticas que reconocen los derechos de los NN como obligaciones para el Estado, la familia y la sociedad, asegurando la protección integral de sus derechos en todos los ámbitos de su desarrollo.

Las políticas de infancia pasan a ubicarse en el campo de los Derechos Humanos y se erigen sobre los principios de la CDN. La Convención jerarquiza el lugar de la familia y la comunidad en el desarrollo del niño, así como reconoce la pluralidad de situaciones y arreglos familiares.

Capítulo III - Centros de Protección Integral de 24 Horas

El artículo 123 de la Ley 17.823 establece que “El juez podrá disponer la derivación de un niño o adolescente a un Centro de Atención Permanente como medida de último recurso, cuando se encuentre gravemente amenazado su derecho a la vida o integridad física (...) durará el menor tiempo posible, promoviéndose la superación de la amenaza de sus derechos para favorecer su egreso”.

A raíz de lo que establece el artículo 123 surge la modalidad de Atención Integral en Tiempo Completo, la cual se entiende como una de las alternativas del Estado, de último recurso para garantizar la protección y promoción integral de los derechos de los NN.

La modalidad de atención en tiempo completo, se corresponde con una de las Políticas Sociales destinadas a la Infancia y Adolescencia en Uruguay. INAU cuenta con Proyectos de atención en Tiempo Completo con propuestas de Protección Integral.

Los centros de protección 24 horas son un tipo de dispositivo que busca dar respuesta a situaciones de vulneración de derechos de NNA, enmarcada en una política social más amplia y que busca restituir a estos NN a un núcleo familiar. Estos centros se plantean ser de carácter transitorio, entre la llegada del NN al ámbito del INAU y la revinculación con su familia de origen o adopción.

Los Centros de Protección Integral se dividen en tres grupos etarios: primera infancia (nacimiento hasta 5 años y 11 meses)- infancia (desde los 6 años a los 11 años y 11 meses)- adolescencia (a partir de los 12 años hasta los 17 años y 11 meses), y se encuentran en todo el territorio nacional.

Entre los objetivos que se plantean los centros de protección se encuentran fundamentalmente la promoción y la restitución de derechos.

Como establece INAU (2019) en el Manual de procedimientos para el Sistema de Protección Integral de 24 Horas, el acceso a estos centros se da generalmente en el marco de una

disposición judicial que adquiere diferentes características. *La disposición de atención transitoria* donde el equipo de trabajo que se responsabiliza por su atención ingresa los datos del NNA en el sistema SIPI, tomando las medidas necesarias en relación a la institucionalización, el contacto con equipos de trabajo que tuvieran abordajes previos y/o contacto con referentes familiares.

La disposición de permanencia en el sistema de protección, donde el equipo de trabajo que asume la atención del NNA realiza una aproximación diagnóstica integral de la situación de este y su familia a efectos de evaluar el reintegro familiar en el menor tiempo posible. Estableciendo una comunicación con la familia, recabando la mayor información posible para comenzar la construcción de un Proyecto de Atención Integral.

Otra de las formas en las que los NN ingresan a dichos centros ocurre por *resolución judicial* luego de haber agotado todas las instancias de intervención institucional en el marco de la familia y la comunidad para evitar la separación de éstos de su familia de origen.

En el tránsito de los NN por el proceso de institucionalización, cuando no hay posibilidad de revinculación con la familia de origen, se trabajará en pos de lograr un proceso de adopción o acogimiento familiar, que refiere a una solución transitoria que busca brindar un espacio que posibilita que todo niño y niña pueda crecer en un ambiente familiar y con atención personalizada de reconocimiento, seguridad y cuidado, generando vínculos que tiendan a la satisfacción de necesidades emocionales, físicas, sociales y culturales. En cuanto a la adopción este mecanismo intenta restituir el derecho del NNA a vivir en familia.

Según INAU (2018) considerando que el cuidado familiar no refiere a la madre y/o padre sino que también hace alusión a otros familiares que asuman el cuidado de los NN, de manera de promover un ámbito de protección y cuidado que favorezcan el desarrollo; actualmente el Programa Familias y Cuidados están diseñando herramientas para los equipos de trabajo de los centros de protección de 24 horas con el fin de definir Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar (CAFF).

Dentro del sistema de protección integral de 24 horas un CAFF es una modalidad de atención en familia, la cual ha perdido o interrumpido sus capacidades de cuidado o está vulnerando el derecho a vivir en familia. Las estrategias centrales son dos: recuperar y fortalecer las capacidades de cuidado de la familia de origen y proporcionar a los NN un ámbito familiar transitorio.

En el presente documento se analizarán los Centros de Protección Integral dedicados a la población de Primera Infancia.

En febrero de 2021 se presentó por parte de INAU el primer estudio de población atendida en el sistema de protección 24 horas. El censo realizado durante 2019 e inicios del 2020, entre INAU y UNICEF registró 4665 niños, niñas y adolescentes atendidas por el Sistema de Protección 24 Horas de INAU.

En el marco del padrón de niños, niñas y adolescentes se relevaron indicadores vinculados a la modalidad de atención, de manera de diferenciar aquellos casos de menores de edad atendidos en el centro, que son atendidos en alguna modalidad de contexto familiar o no residencial. Los resultados indican que el 63% de la población es atendida en el centro, mientras que el 37% restante está en otras modalidades de atención en contexto familiar.

Uno de los hallazgos del estudio son las razones de la institucionalización, se destaca en primer lugar la experiencia de abuso/violencia. De hecho, se constató que el 49% de los ingresos al sistema de protección 24hs de INAU se debe a motivos de violencia intrafamiliar, un 26% fue víctima de violencia física y al menos 11% fue víctima de violencia sexual.

La mitad de toda la población atendida por el Sistema de Protección 24 Horas tiene una medida de protección debido a experiencias de abuso o violencia. Los principales tipos de violencia se vinculan a negligencia, violencia física y violencia psicológica.

El resto de las razones tienen incidencias menores. Entre ellas, se encuentran tres grupos: problemas asociados directamente a principales referentes de cuidado (adicciones,

enfermedad, discapacidad, entre otros), problemas o situaciones del contexto sociofamiliar (por ejemplo, dificultades económicas, abandono, situación de calle) y condiciones específicas de las personas atendidas (discapacidad o problemas de salud).

En cuanto al vínculo de los NNA atendidos en el Sistema de Protección 24 Horas con su familia y/o referentes afectivos se puede decir según el documento que la amplia mayoría mantiene contacto con personas de su familia y recibe sus visitas, aunque por sí mismos no implican que los procesos de revinculación familiar sean posibles en todos los casos. La situación de la familia biológica de la población atendida en el sistema marca que aproximadamente 6 de cada 10 tiene a ambos padres biológicos vivos, casi 3 de cada 10 tiene solo 1 de sus progenitores del que se conoce que vive (en la mayoría de casos, la madre) y 1 de cada 10 no tiene ninguno de sus padres vivos o se desconoce su existencia.

Capítulo IV- Testimonios de los entrevistados.

Respuesta de los entrevistados con relación al cambio en las políticas

En base a lo planteado en el marco teórico acerca de la puesta en vigencia del CNA (2004) que modifica el concepto del niño objeto de derecho por el de sujeto de derecho dejando de lado la división existente en las infancias, que previamente identificaba como “menores” a aquellos NNA que se encontraban fuera del sistema educativo o sin los cuidados parentales necesarios, las y los entrevistados evidencian que...

uno de los cambios que hace por ejemplo es salir de esa concepción que antes jurídicamente se establece como menor y pasamos a considerar a ese menor como niño y/o adolescente sujeto de derecho. (Técnico 1)

Desde ésta concepción, puede visualizarse que se intenta dejar atrás la premisa estigmatizante que se deposita sobre el “menor”, donde (...) los niños eran considerados objetos de la intervención y de la asistencia social. (Técnico 4)

Según una de las entrevistadas a partir de la puesta en vigencia de la nueva normativa acerca del reconocimiento de los derechos de los NNA, se habrían producido cambios a nivel presupuestal, que tendrían impacto en la vida cotidiana de aquellos que se encuentran en instituciones de INAU, así como en la infraestructura de los centros 24 horas y en los recursos humanos:

esto de tener otro presupuesto, de que los espacios donde estaban los gurises no fueran lo peor que siempre hubo esa idea de “bueno ta chiquilines que total, no?” nadie los cuida, nadie los quiere y bueno los metemos acá y les damos algo y con eso emparchamos y siempre fueron locales que se caían a pedazos, sin materiales, con la gente menos formada, una cosa que era muy chocante y visible y se dotó de presupuesto, se empezó a comprar materiales, los espacios físicos se transformaron (Técnico 6)

Otro/a entrevistada menciona que en relación a la temática del abandono y la infracción, es que en este nuevo paradigma,

son considerados sujetos de derecho con participación, con autonomía progresiva, mucha cuestión vinculada a la identidad (Técnico 4)

En torno a la cuestión de la institucionalización, los técnicos en su totalidad coinciden que en un principio es positiva, ya que los niños comienzan a tener conductas acorde al desarrollo de su edad pero una vez que se presenta un régimen institucional por un tiempo prolongado

y los NN comienzan a sentir la ausencia de su familia, la institucionalización se vuelve negativa pudiéndose percibir principalmente en la conducta de los NN, por ejemplo (tomando como referencia la entrevista al técnico 3) en algunas manifestaciones que tienen su base en el plano emocional en relación a sus vínculos, episodios de crisis y desbordes, etc.

Es por esto que una Directora manifiesta que

el objetivo del Instituto es la desinternación, y bueno hacia eso vamos, y no es un programa en especial sino es el lineamiento institucional la desinternación, no tener niños en residencias y sí tener a los niños en modelos familiares

La institucionalización fue durante muchos años la única vía considerada como válida por el Estado para garantizar aquellos derechos vulnerados de los NNA, sin embargo, actualmente, se promueve que la misma sea adoptada como la última medida. Una de las entrevistadas, evidencia que antes del CNA, se pensaba que los NNA iban a estar en

una institución y bueno y que iba a estar bien en ese lugar y que capaz que la familia no era un buen lugar para que estuviera el niño, porque ta porque no era un buen modelo para el, que el Estado si era capaz de proveerle un modelo de vida adecuado en la permanencia de sus instituciones, eso se sabe que no es así (Técnico 4)

Tomando en cuenta la importancia que comienza a brindarse en las garantías de los derechos de los NNA, entre los que se destacan el derecho a la identidad, la educación y la protección (Artículo 3 y 9 del CNA, 2004), se visualiza un cambio en las diferentes posibilidades que jurídicamente se establecen para aquellas familias en las que INAU deberá intervenir.

Históricamente, una vez que el NNA era separado de su familia biológica, ésta resultaba fuertemente estigmatizada y no se contemplaba en su proyecto futuro. Algunos de los cambios implementados a través de la nueva metodología de trabajo de intervención, refieren a la elaboración de un proyecto particular para cada NN.

Los proyectos pueden ser varios, eso va a dar respuesta cuando vos puedas investigar cual sería el mejor proyecto para ese niño, primero a lo que uno apunta es que el niño vuelva a vivir con su familia y primero tomando su familia de origen, otro camino puede ser una familia de acogimiento, después otro camino que tenemos es la adopción pero lo tiene que decir un juez (Técnico 3)

Otra dimensión relacionada a este cambio normativo, refiere al papel que se le otorga a la participación como Derecho en la CDN a los NNA en el desarrollo de este nuevo proyecto, donde debería buscarse una participación activa de su parte, así como de los referentes adultos en caso de que los hubiese.

en esta cuestión como de cambios culturales, de cambiar las prácticas y que se adecuen a la convención y el código nuevo (se promueven) el derecho de vivir en familia, la participación en las decisiones que le competen, por ejemplo que pueda participar respecto y estar informado respecto a las cuestiones que tienen que ver con los procesos que son decisivos en su vida o que le cambian y le modifican la situación de vida (Técnico 4)

un poco me parece que va por ahí el cambio, esto de entender un poco más y escuchar al niño, que eso capaz que antes no era así, mi experiencia es esta y veo eso, que estamos escuchando mucho más a los niños, que quieren, porque dicen algo (Técnico 3)

El artículo 12 de la CDN enuncia como derecho a la participación, como un mecanismo que abre la puerta de la ciudadanía a aquellas personas que, por motivos de edad, todavía no pueden ejercerla a través del voto (...) El niño y el adolescente ya no son patrimonio de los mayores, sino que deben ser respetados como individuos que cuentan con una creciente capacidad para involucrarse e influir en los procesos de decisión que inciden en su vida (CDN, 1989)

Según uno de los entrevistados la modificación en el CNA generó cambios en las políticas sociales para la infancia, sin embargo ya existían prácticas previas que iban en la misma dirección

Habían cosas que previamente ya, las matrices profesionales las estaban trabajando porque estaban parados desde otra, o sea, ya venían parados del paradigma, viste, de la persona, se consideraba la participación de la persona, la persona tenía voz y voto sobre sus cuestiones, o sea había un montón de cosas, por ejemplo, la capacidad de organizarse, de solidarizarse (Director)

La percepción en el área de Primera Infancia desde el 2004, si bien desde antes ya se estaba hablando, se empezó como a hacer acciones paulatinas y en cuanto a visualizar que la internación en esta franja etaria es de gran impacto en cuanto a daño y se empezaron a implementar determinadas líneas de acción para que el niño pequeño fuera internado en la última instancia. Se empezaron a aplicar políticas públicas para que las personas que pudiesen mantenerse en su territorio se pudieran mantener con apoyaturas y los que tienen que entrar al sistema de protección sean por situaciones realmente graves que no le permita que queden en el territorio en las familias de origen (Directora)

Es decir, aún con la incidencia que tuvo el CNA en el desarrollo de múltiples políticas sociales y en universalizar el enfoque de derechos para todas las infancias, esto pudo ser llevado adelante debido a que previamente algunos colectivos profesionales ya manejaban algunas de estas bases.

A partir de las diversas transformaciones sociales, culturales y económicas que se fueron sucediendo en nuestro país, las familias tuvieron cambios muy importantes en cuanto a su estructura y organización, lo que se vio reflejado en las demandas hacia el Estado en relación a la protección de los derechos de los NNA.

Hay otra cuestión que no tiene que ver solamente con el código del niño sino que tiene que ver con cambios culturales en otro sentido que bueno que de alguna manera el modelo de familia nuclear ya no es tomado como el modelo ideal y el modelo sano para vincularse o para crecer, hay otros modelos que son totalmente válidos, hay otra legislación que bueno, que de alguna manera deconstruyó ese modelo como el ideal (Técnico 4)

Retomando lo planteado en el marco teórico acerca de las representaciones del concepto de familia, surge a partir de las entrevistas, que el modelo tradicional ya no es el predominante, y que se encuentra en un proceso de transición, pudiéndose hablar de diferentes tipos de familias que deberán ser contempladas en el proceso que transitarán los NNA en los centros de protección 24 horas.

Tomando en cuenta las características de las familias, así como las especificidades de cada situación de los NN, de las entrevistas surge por parte de los técnicos que en C.E.V.I.P consideran que,

La familia es abierta cada vez más, tenemos muchas opciones de familia, para nosotros todo referente adulto que quiera darle amor, cariño, una familia al niño, es valedero ósea no es madre, padre, acá por ejemplo se da mucho abuelos (Técnico 3)

La idea ésta, más de la familia nuclear, bueno de que (...) papa y mama por suerte eso creo que hoy se ha desterrado, o se ha trascendido por lo menos si bien asistimos a momentos muy complejos de mucho conservadurismo y de una cuestión bastante reaccionaria donde otra vez se tironea hacia ese lado de los valores, la familia pero me parece que sí, que obviamente se ha trascendido que hay un montón de leyes que han regularizado y promovido formas diversas de familia (Técnico 6)

Este cambio en la coyuntura política al que se asiste actualmente en nuestro país, podría repercutir nuevamente en los modelos familiares que son tomados en consideración en el desarrollo de los proyectos de vida de los NNA que se encuentran en los centros de

protección. Los nuevos enfoques que tienden hacia el conservadurismo, podrían significar un retroceso en lo que refiere al proceso de los NNA, ya que si se tomara solamente la familia nuclear como modelo ideal para la restitución del derecho a vivir en familia, o en los procesos de adopción, muchos arreglos familiares no serían considerados como tal.

Respecto al cambio en las practicas institucionales puede decirse, que así como se modifican los modelos familiares, también las instituciones se han transformado adecuando las modalidades de cuidado y protección, acorde a las nuevas demandas. Actualmente se considera que,

La familia es parte de, tratamos que sea parte de la vida de los niños, del cotidiano de hecho se trabaja para eso, para la revinculación familiar. Hay otra apertura hacia los papás, otra mirada ha cambiado quizás antes ocupaban otro lugar con otra distancia y ahora no, al menos en C.E.V.I.P se trata de que sean parte del cotidiano (Técnico 2)

La sociedad cambio de alguna manera, como una mirada integral, macro, rápida, en los centros se intenta integrar a la familia, que eso hace que la familia cambie, estamos en continuo contacto con la familia, integrandola al sistema, tratando de involucrarla y que entiendan el sentido de pertenencia, el sentido de la paternidad, la maternidad (Técnico 3)

Así como la familia ha cambiado a través de la historia, las concepciones y la imagen de la infancia se modifican acorde a este proceso que se encuentra determinado por un contexto histórico, social, cultural y económico, en el que actualmente son considerados sujetos de derecho, y se busca promover y garantizar los mismos. En relación a la percepción en los cambios en la infancia, uno de los entrevistados visualiza que,

Hay un gran problema que estamos viviendo actualmente en relación al cuidado y la crianza de los niños, a la protección en la crianza de los niños que tiene que ver con cómo la familia funciona (...) de escasa capacidad de la familia, para contener los desafíos que presenta la crianza, los desafíos que presenta el mundo actual, en términos de otro montón de cosas y los desafíos que también le presentan a la familia las instituciones (Director)

El Plan Nacional de Primera Infancia 2016-2020 plantea que toda política pública que se enfoque en esta población, debería promover la corresponsabilidad de varones y mujeres al interior de la familia, lo que responde a la histórica división de tareas en lo que respecta al cuidado y la crianza de los NNA, uno de los entrevistados manifiesta que en la mayoría de las situaciones:

Aparece la mujer, la mujer estresada, la mujer sin laburo, la mujer sosteniendo la super violencia de una familia, la mujer es la que menos abandona si se quiere a sus hijos, la que mantiene a sus hijos ahí, bajo cualquier término y bueno generando, y con menos herramientas emocionales (...) cuando vos rascas hay menos familia para contener o sea no hay relevos familiares, esta la mama sola, o está el padre que nunca vio a los chiquilines porque bueno en algún momento se fue de la casa o ese padre que quedó aislado o que fue periférico o por determinado conflicto por violencia o no violencia, nunca se lo consideró (Director)

Es importante destacar, que en algunas situaciones de institucionalización de los NNA la violencia intrafamiliar desencadena los procesos judiciales que llevan a la intervención por parte del Estado a través de INAU. Históricamente, el sistema predominantemente patriarcal ha relegado a las mujeres y a los NNA a un lugar secundario dentro de la composición familiar, y esto genera múltiples situaciones de violencia que pueden requerir de la intervención estatal. Cabe señalar que no puede adjudicarse solamente el tema de la violencia intrafamiliar al lugar secundario que ocupa la mujer ya que es más complejo que eso.

En relación a lo mencionado por el entrevistado acerca de aquellos padres considerados como “periféricos” por una situación de violencia, se puede sostener que la revinculación familiar en estos términos, no respondería a una perspectiva de las NNA como sujetos de derecho.

Esta perspectiva podría estar más vinculada al modelo familiar tradicionalista, que visualizaba a la familia como “buena en si misma”, sin tomar en cuenta que en su interior también se dan procesos que pueden reproducir desigualdades y violencias.

Siguiendo con ésta línea de análisis, y tomando a la familia en sus múltiples dimensiones y de forma integral, surge el tema de la salud mental y el consumo problemático de sustancias.

El tema del consumo problemático y el tema de las patologías psiquiátricas es lo que mas atraviesa las dificultades de las familias, esas dos dimensiones son las que más generan que las familias no estén en condiciones de cuidar y criar a los suyos, y la ausencia de trabajo y de vivienda también es una de las dificultades (Técnico 1)

A partir del cambio de paradigma y de tomar la situación de las infancias y las familias de forma integral, se puede decir que hay múltiples derechos que les son vulnerados de forma sistemática, y que responden a una estructura que genera la insatisfacción de algunas

necesidades básicas, y repercute en el pleno ejercicio de los derechos que las personas poseen.

Como surge de las entrevistas, previamente a la institucionalización de los NNA en los centros de protección integral, varios derechos humanos fundamentales son vulnerados de forma simultánea, lo que podría reducir las estrategias que las familias emplean en el cuidado y la protección de éstos.

Previo a la promulgación del CNA, había una concepción generalizada acerca de que aquellos NNA que eran institucionalizados, se debía en gran parte a que la familia no estaba en condiciones de asegurar el cuidado de los mismos, y no se problematizaban las condiciones materiales y simbólicas que atravesaba al núcleo familiar, que podían estar obstaculizando el proceso de crianza y cuidado.

Actualmente esta concepción continúa siendo parte del imaginario social y de las prácticas institucionales, lo que convive con una tendencia creciente a una consideración de la situación estructural de la familia.

En cuanto a la perspectiva de los actores vinculados a la organización que atiende esta población, uno de los primeros aspectos a destacar en el presente análisis respecto al cambio de paradigma, es la forma en que repercute la mirada que tienen los técnicos acerca de la infancia, donde se busca dar una respuesta más integral en la atención y el cuidado durante su tránsito dentro de la institución.

Estamos como en este cambio de paradigma no? de ver a la infancia desde otro lugar, de un lugar mucho más integral, ya no solamente mirando al niño protegiéndolo de alguna manera de que estuviera todo lo básico cubierto las necesidades básicas sino que también ahora ya tenemos como una mirada mucho más integral donde ya miramos al niño como un ser biopsicosocial que creo que es desde donde nos tenemos que parar como para poder empezar a trabajar, poder mirar al niño desde la integralidad (Técnico 3)

Desde C.E.V.I.P intentan abordar diferentes dimensiones que forman parte de la vida de los niños y niñas como seres biopsicosociales, y para esto se requiere de la intervención de un equipo multidisciplinario que dé respuesta a esas diferentes necesidades

Cada dispositivo y cada centro de acuerdo a su forma de funcionar se tiene que adaptar a una intervención que está basada en la protección integral del niño no? y ahí es donde se pone mayor

énfasis en los equipos multidisciplinarios, en donde hay división de tareas que está el tema de la salud mental, la parte social, familiar, la parte educativa, la parte de la salud, la recreación, todas esas dimensiones, esto es a nivel teórico y como se presenta a partir de la modificación de esa doctrina no? que no siempre se lleva a cabo, es un ideal que hay que tomar en cuenta cada una de las dimensiones y poder articularlas en función de las características de los niños (Técnico 1)

A pesar de la normativa existente, que pretende promover y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los NN, los técnicos evidencian un desfasaje entre “el deber ser y el ser “. Algunas de estas dificultades para llevar adelante sus tareas de forma que abarque todas las necesidades del niño responden a una insuficiencia del presupuesto asignado, lo que dificulta poder incorporar más recursos humanos a los existentes.

El tema es que en las prácticas, lo que dice la ley se hace, se trata de hacer, el tema con INAU es que bueno tiene como muchas dificultades en acompañar y estar a la altura de lo que se plantea en las políticas, en las mismas políticas de INAU que están escritas, después cuando tu quieres llevar eso a la práctica, ta no, cuesta, hay como un desfasaje, como que caminan por un lado las prácticas y por otro lado osea el deber ser y el ser viste?, esto es lo que debemos ser y esto es lo que realmente somos, o lo que podemos ser y sabes que siempre estas en falta, siempre, yo como técnico siempre me siento que estoy como de alguna manera corriendole de atrás al deber ser, intentando alcanzarlo y en algunas situaciones ta, quedando lejos igual (Técnico 4)

Siguiendo esta línea de análisis, esta falta de presupuesto también repercute en los posibles procesos de revinculación familiar debido a la falta de recursos humanos que pueda hacer un acompañamiento integral a aquellas familias que necesitan un mayor apoyo desde la institución.

Eso también se traslada al área jurídica porque hay jueces que pueden dejarte los cabitos sueltos a una posible revinculación familiar, pero hay otros que no, hay otros que son estrictos osea que te buscan por debajo de la tierra, entonces ahí la cuestión es imparcial si bien tenes un marco jurídico que establece que hay que agotar todas las estrategias en función de descartar si es posible o no de que el niño regrese con su familia de origen, pero la realidad se convierte a veces obsoleta por las formas de trabajo y también por los recursos humanos que cuenta la institución. Eso es lo que yo pienso (Técnico 1)

Surge desde la perspectiva de los entrevistados, que existe una múltiple vulneración de derechos a nivel familiar que se relacionaría directamente con los procesos de institucionalización de los NNA.

Por otra parte, las dificultades en la implementación de algunas políticas públicas que deberían garantizar algunos derechos humanos fundamentales contribuyen a esta vulneración e impactan negativamente en el desarrollo de las políticas sociales para la Primera Infancia.

Creo que en todos los programas se promueve la protección integral el tema es que no siempre te dan, la mayoría de las veces no te dan los recursos ni humanos ni materiales ni económicos para poder llevar a cabo este tipo de intervención integral que pretende la política social y hay otras políticas públicas como el trabajo y la vivienda que no te permiten eso (Técnico 1)

Los técnicos entrevistados manifiestan que en una primera instancia la institucionalización tendría un impacto visiblemente positivo para muchos de los NN, debido a que ingresan por situaciones de desprotección, abandono, negligencia, maltrato, abuso, entre otras. Estas categorías son algunas de las que se utilizan en el SIPI (sistema de información para la infancia).

A partir de su ingreso a los centros de protección de 24 horas, entre los que se encuentra C.E.V.I.P, una vez materializados estos derechos, quedaría en evidencia que en otros aspectos por ejemplo los afectivos y emocionales, la institucionalización carecería de efectividad para cubrir plenamente estas necesidades.

Yo creo que no hay nadie que hoy en día pueda decir o discutir que lo mejor siempre para un niño no es estar en el ámbito familiar, capaz que en otra época y en otro paradigma uno decía bueno no, es preferible que esté en un hogar de INAU porque de última está limpio, y bien comido porque habían otros aspectos que tienen que ver con lo afectivo y lo emocional que capaz no estaban tan priorizados y valorados, hoy en día con todos los estudios internacionales y con todo lo que hay es obvio que la línea es la de la desinternación (Técnica 6)

Está claro que al principio la institucionalización en los niños les hace bien porque se institucionalizan y empiezan ese proceso de reparación, ese proceso de empezar a ir paulatinamente desarrollando sus dimensiones acorde a la edad de desarrollo (...) pero llegan hasta un punto con su estimulación, después cuando se extiende por un periodo que eso depende de las características de cada niño empieza la bajada y empieza la depresión, empieza la falta de estímulo (Técnica 1)

Si bien cuando entran podés ver en muchas situaciones que el niño viene en situaciones de vulneración, los niños enseguida repuntan por decirlo de alguna manera porque tienen ese potencial y esa fortaleza (...) vos los ves que realmente mejoran de alguna manera en algunos casos, generalmente el niño empieza a estar fortalecido en algunos aspectos porque, están cubiertas las necesidades básicas de alguna forma pero en otros el daño pasa por otro lado (...). El impacto en todo lo emocional va a ser terrible, es devastador, y ahí bueno empezas a trabajar todo eso pero el daño está y ese niño a medida que los días pasan dentro del internado se va deteriorando, va deteriorándose desde lo emocional, en los vínculos (Técnica 3)

Por otra parte, a raíz del cambio de paradigma, uno de los técnicos entrevistados (que trabaja en la institución) visualiza una modificación en la percepción a nivel social en relación a la institución y a la restitución del derecho a vivir en familia tendiente a ser positiva.

Hace años que se viene dando un cambio en la institución, desde la mirada del niño, se está apuntando mucho a trabajar el afuera también, que eso es fundamental, no es solamente el internado, sino que INAU está trabajando mucho afuera, entonces con esta idea de que el niño en realidad esta mejor afuera que adentro del internado se hacen trabajos muy ricos desde la institución afuera que fortalece a la familia de alguna manera, que estas en ese seguimiento de fortalecimiento que se hace (Técnico 3)

Respecto a las repercusiones del cambio de paradigma en las formas de trabajo a la interna de la institución el Director evidencia que,

El vínculo yo creo que es lo más importante en el tema de la estabilización del niño, de ese romper con una estructura, con un vínculo de desapego de abandono, de desprotección, eso es lo más importante, ahora después están las familias claro, las familias extensas, las familias de acogimiento que bueno que vendrían a ser espacios transitorios, (...), te obliga a pensar la transitoriedad, para mí la transitoriedad también genera mucha inestabilidad, es un sufrimiento para el niño saber que con su familia no pudo estar pero llega a una casa donde esta lo más bien, come, se baña, va a la escuela, y en determinado momento se tiene que ir, ósea el sistema es muy perverso en eso

Hubo más incidencia en relación a qué lugar ocupaban las familias, dentro de este instituto que tradicionalmente lo que hacía cuando llegaba un niño sobre todo en el sistema de 24 horas era decir bueno si este niño llegó acá es porque su familia no lo puede cuidar, no lo sabe cuidar y entonces toda esa carga negativa (Técnico 6)

Una de las entrevistadas expresa haber ingresado a la institución en el año 2006 y relata las primeras repercusiones respecto al cambio de paradigma y los nuevos estándares de requisitos que se solicitan a los funcionarios.

Aquellos funcionarios que se encontraban trabajando en los centros de protección de 24 horas de INAU, previo a la promulgación del CNA, tuvieron que adaptar sus prácticas e intervenciones que estaban ancladas a la Doctrina de la Situación Irregular para poder cumplir con esta nueva normativa.

Entonces también hubo ingreso de mucha gente nueva a trabajar en el instituto y entonces eso, gente nueva, gente joven, con ciertos niveles de formación, que no eran muy altos pero para lo que se exigía hasta ese momento pasó a ser más alto, con este cambio de paradigma, tironeo bastante hacia la transformación y se evidenciaba en la gente más vieja que estaba, esta cosa de las prácticas habituales las que estaban más instituidas que venían del otro paradigma y esta idea de traccionar con algo más novedoso que tenía que ver con esto de escuchar a los gurises, de que pasaran a ser el centro de las experiencias ya sean 24 horas o fueran tiempo parcial (Técnico 6)

A modo de síntesis, cabe destacar algunos aspectos que fueron nombrados en el desarrollo del análisis de las entrevistas. El primero de ellos, da cuenta de que previo a la promulgación del CNA, se pueden encontrar prácticas y experiencias a la interna de las instituciones que evidenciaban que a pesar de no contar con este marco legal actual, algunas intervenciones se alejaban del paradigma de la Doctrina de Situación Irregular, buscando dar respuesta de forma más integral a la situación de los NNA que se encontraban institucionalizados. Una interpretación acerca de esto, podría basarse en la noción de que algunas prácticas no se corresponden plenamente al marco legal, debido a que este se actualiza de acuerdo al cambio social y a las demandas que surgen de la identificación de necesidades que anteriormente no estaban siendo contempladas.

Otra de las interpretaciones acerca del surgimiento de éstas prácticas institucionales, puede deberse a que los técnicos y profesionales que las ejercen, no son sujetos homogéneos, y cuentan con cierto grado de autonomía, que les permite adecuar su quehacer profesional a las necesidades y demandas que identifican en el contexto en el que se enmarcan.

Otro de los aspectos a destacar, se relaciona con la identificación de una múltiple vulneración de derechos hacia las familias que se da de forma estructural y anclada al sistema capitalista imperante, y las repercusiones que tiene esta situación en la intervención estatal, que puede desencadenar en la institucionalización de los NNA. Se puede visualizar que la internación de éstos en centros de protección 24 horas podría ser considerada una de las expresiones de la acumulación de necesidades básicas insatisfechas. La respuesta estatal a partir del CNA intenta brindar un abordaje integral para estos NNA y sus familias, que aunque no logra abarcar las dimensiones de vivienda y trabajo en su totalidad aumenta o mejora la calidad de la educación y la salud en lo que refiere a los NNA

Los entrevistados y entrevistadas expresan que, a pesar de tener como objetivo institucional brindar esta intervención que abarque aspectos más globales de la vida de los NN y de sus familias, no se encontraría en las posibilidades de la órbita de intervención de INAU, ya que deberían involucrarse otras políticas públicas (ejemplo vivienda y trabajo) que dieran respuesta a la situación estructural de vulnerabilidad que presentan la mayoría de éstas.

En este entendido, puede decirse que sería necesaria una política pública más integral, que abarque las diferentes dimensiones de la vida de las familias, y que pueda ser sostenida en el tiempo, para lograr un proceso que permita y apunte hacia una des-institucionalización de los NNA que se encuentran en INAU. Resulta fundamental en este cometido, que se generen nuevas políticas públicas que apunten a modificar ésta situación de vulnerabilidad anteriormente nombrada. Podría pensarse como una estrategia de carácter estructural, con el cometido de generar otro tipo de intervenciones a largo plazo, ya que actualmente, muchas de las políticas sociales resultan puntuales y focalizadas.

Reflexiones finales

En nuestro país, niños, niñas y adolescentes llegan por situaciones de vulneración de derechos a residir en instituciones de Tiempo Completo como son los Centros de Protección de 24 horas. Actualmente son 4665 los NNA atendidos por este sistema de protección, lo que se traduce en la imposibilidad de los mismos de vivir con su familia de origen.

En la monografía se intentó problematizar acerca de algunas de las respuestas que brinda el Estado para proteger a la infancia que tiene sus derechos vulnerados, dado que preocupa que desde el Estado, se exponga a los niños y niñas a prácticas que siguen promoviendo la múltiple vulneración de derechos bajo el objetivo de cuidarlos.

De acuerdo al análisis realizado en base a las categorías planteadas en la presente monografía, puede decirse que el derecho a vivir en familia tiene diferentes interpretaciones, que se han modificado con el devenir histórico. En este entendido, se considera que en algunas ocasiones la familia de origen no sería el ámbito más adecuado para el bienestar emocional y social de los NN, ya que existen situaciones de vulneración de sus derechos dentro de ésta, donde el Estado debe intervenir.

Como se explicitó en el análisis, algunas situaciones estructurales podrían repercutir directamente en las condiciones materiales y sociales de las familias, lo que podría devenir en una múltiple vulneración de derechos, y esta podría estar relacionada a algunas situaciones que llevarían a la institucionalización de los NNA.

En relación a lo expuesto, puede decirse que por un lado, la Convención expresa que el NN debe ser criado en el seno de su familia, pero también expone que deben ser garantizadas otras dimensiones, por ejemplo la salud, educación, alimentación, vivienda, entre otros.

Entonces, las políticas dirigidas hacia la Primera Infancia, involucrarían otras políticas públicas, debido a que la garantía de los DDHH es multidimensional. Cuando uno de estos aspectos se ve debilitado en la implementación de una de estas políticas, el funcionamiento

de las demás, se ve igualmente afectado, lo que implicaría un deterioro en las condiciones y prácticas de cuidado de los NNA.

En este sentido, las familias que viven en condiciones de exclusión y pobreza, podrían cumplir sus responsabilidades en cuanto al cuidado de los NNA si el Estado garantizara (mediante la implementación de políticas adecuadas) algunas condiciones que resultan fundamentales para fortalecerlas en su rol de cuidar y proteger a los niños y niñas.

A partir del análisis de las entrevistas y de las categorías analíticas planteadas, es importante cuestionar los motivos por los cuales se han sostenido en el tiempo estas prácticas de institucionalización, aún tomando en cuenta aquellos aspectos negativos descritos anteriormente.

En este entendido, el Código del Niño de 1934 planteaba que en los casos en que los NN fueran separados de su familia de origen, el Estado era quien debería proveer las condiciones institucionales necesarias para reproducir un contexto familiar.

Basado en las entrevistas realizadas para la presente monografía puede decirse que previo a la promulgación del CNA, se reconocían algunos de los efectos negativos de la internación en los centros de tiempo completo.

Al momento de pensar la desinternación como una de las líneas estratégicas que se plantean y que surgen de las entrevistas como uno de los objetivos a los que apunta INAU, se puede decir que ésta implicaría un proceso de transformación que no dependería únicamente de esta institución.

Se trataría entonces, de realizar cambios en la matriz de protección social y en el modelo de bienestar del Estado. Buscando dar respuestas a aquellas dimensiones que conforman a los derechos básicos para el desarrollo humano, por ejemplo en relación al desempleo, a la desigualdad económica, el acceso a la vivienda, inequidad de género, acceso a una alimentación adecuada, acceso universal a la salud y educación de calidad, entre otros.

Este cambio estructural no implicaría que por parte de INAU no se pudieran generar y realizar algunas acciones; es decir, la institución podría generar impacto en la modificación de algunos factores relevantes para el bienestar y la atención de los NNA, en relación a la múltiple vulneración de derechos que conlleva la realidad social actual.

En cuanto a la función de las instituciones, constituyen en sus niveles normativos y de organización, los espacios intermediarios entre el individuo y la sociedad. La institución en su afán de suplir la carencia del hogar de la familia de origen, intentaría cubrir la función educativa, socializadora y afectiva. Si bien estas pretensiones tendrían como objetivo favorecer el desarrollo de los niños y niñas, los medios y los recursos materiales serían limitados, y según lo que surge de las entrevistas realizadas, es que los mismos podrían resultar insuficientes para atender las necesidades de ésta población de manera integral.

Es de destacar, a partir del punto de vista de los entrevistados, que algunas cuestiones contribuyeron en el cotidiano y en las prácticas de las instituciones a raíz del cambio de paradigma. Los Centros de Protección de 24 horas de INAU, contarían con mayor presupuesto, aunque este no deviene directamente de la promulgación del CNA.

Este aumento presupuestal que visualizan los entrevistados implicaría que se pueden realizar mejoras en la infraestructura, así como también permitirían la incorporación de recursos humanos y mano de obra calificada, donde los educadores deben tener otra formación académica, la cual deben utilizar en sus prácticas cotidianas en el Centro.

Cabe señalar, que a pesar del tiempo transcurrido desde la promulgación del CNA (1934) continúan existiendo carencias en cuanto a los recursos humanos y la infraestructura.

Como se mencionó anteriormente, la protección de los NN suele recaer mayoritariamente en la responsabilidad única de la familia, sin tomar en consideración aquellas condiciones estructurales que el Estado debería proveer para revertir las condiciones de vulnerabilidad en la que viven las familias, lo que podría tener una correlación con las situaciones de institucionalización.

Un desafío para los y las Trabajadoras Sociales que trabajan en Centros de protección de Tiempo Completo como es el caso de C.E.V.I.P, sería promover la participación de los niños y niñas en su proyecto de vida, diseñar las estrategias de intervención que los incluyan, teniendo en cuenta su voz, sus deseos, sus expectativas y respetando sus tiempos que en la mayoría de los casos podrían no estar acompañados con los “tiempos” de la Institución.

El impacto de la promulgación del CNA, representaría un desafío para el Trabajo Social, ya que se deberían impulsar algunas acciones que promovieran un amplio y profundo reordenamiento institucional del área de atención a la primera infancia, y una sustancial mejoría de las formas de atención directa, cambiando las maneras de entender y actuar de aquellos que trabajan cotidianamente junto a los NN.

A modo de conclusión, una de las formas en que podrían generarse nuevos funcionamientos, partiría de buscar antecedentes de otros países que cuenten con instituciones de cuidado y protección de Tiempo Completo para la primera infancia, ya que podrían tomarse como ejemplo para intentar implementar algunas cuestiones en nuestro país.

Tomando en consideración el artículo 12 del CNA que expresa que ante la carencia de una familia o grupo de crianza que pueda asumir el cuidado y el bienestar del NNA “(...) se considerará el ingreso a un establecimiento público o privado. Se procurará que su estancia en el mismo sea transitoria.” Es que a través de las entrevistas, se visualiza que esta estadía transitoria muchas veces no se cumple, y los NNA permanecen institucionalizados durante todo su desarrollo, incluso hasta la mayoría de edad.

A partir de lo expuesto anteriormente, es que se plantean alternativas como línea para seguir investigando y profundizando a futuro, estas nuevas formas en que podría funcionar INAU en relación a los Centros de Protección, y tomando en cuenta la tendencia de algunos movimientos sociales que buscan el cierre de las instituciones totales, deberían surgir como opción centros transitorios, es que podría pensarse un tipo de establecimiento que mantenga estas características aplicadas a la primera infancia.

Bibliografía

- Ariès, Philippe (1987). El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen. Madrid, España: Taurus.
- Barg, Liliana (2003) Los vínculos familiares: Reflexiones desde la práctica profesional. Buenos Aires.
- Badinter, Elizabeth (1980). ¿Existe el amor maternal? Historia del amor maternal. Siglos XVII al XX. Barcelona, España: Paidós Pomaire.
- Barrán, José Pedro (1994). Historia de la sensibilidad en el Uruguay, Tomo 1: La cultura “bárbara” (1800-1860). Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR.
- Barrán, José Pedro (1994b). Historia de la sensibilidad en el Uruguay, Tomo 2: El disciplinamiento (1860-1920). Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR.
- Barrán, José Pedro. 1993. Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 2. El disciplinamiento. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay
- Batthyány, Karina y Cabrera, Mariana (Coord.) (2011). Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial. Montevideo, Uruguay: Comisión Sectorial de Enseñanza de la UdelaR.
- Bourdieu, Pierre (1997) Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Bourdieu, Pierre (2001) Poder Derecho y Clases sociales. Segunda edición Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer

- Bustelo, Eduardo (2012). Notas sobre Infancia y Teoría. Exposición en el V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. San Juan, Argentina.
- Código de la NIÑEZ y la ADOLESCENCIA de la República Oriental del Uruguay. 2004. Novena edición actualizada, Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay.
- De Joung, Eloisa (comp) 2001 La familia en los albores del nuevo milenio. Buenos Aires: Espacio.
- Delgado, José Manuel y Gutiérrez, Juan (ed.) (1994) Métodos y técnicas cualitativas de Investigación Social. Madrid: Ed. Síntesis
- De Martino, Mónica. (2009). Infancia, familia y género: múltiples problemáticas, múltiples abordajes. Ediciones Cruz del Sur. Montevideo, Uruguay.
- De Martino, Mónica. (2011). Prácticas Profesionales en el campo socio jurídico. Notas sobre una Institución burocratizada. EAE. Madrid.
- De Martino, Mónica (2014). Familias y Estado en Uruguay. Continuidades críticas 1984-2009. Lecturas desde el Trabajo Social. UDELAR. CSIC. Montevideo. Prácticas y desafíos profesionales
- García Méndez, Emilio (1994). “Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la Situación Irregular a la Protección Integral. Santa Fe de Bogotá, ForumPacis.
- Goffman E. (2001) Internados. Ensayo sobre la situación social de los enfermos mentales. Buenos Aires : Editorial Amorrortu

- Gonzalez, C & Leopold, S (2018). Cuadernos del Diploma en penalidad juvenil. Marcha atrás. Reformas legislativas al Código de la Niñez y la Adolescencia en Uruguay. Número 1.
- Jelin, Elizabeth (2008) La vida cotidiana y los estilos de vida. Historia General de América Latina. París: UNESCO : Editorial Trotta
- Lecannelier, F (2015) Fundamentos de las ciencias para la desinternación en Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación”. Relatoría del seminario internacional. Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación. Uruguay
- Lema, S. (2015). La construcción de la historia en adolescentes institucionalizados. (Tesis de maestría) . Universidad de la república. Montevideo
- Leopold, Sandra (2002). Tratos y destratos: Políticas públicas de atención a la infancia en Uruguay (1934-1973). Tesis de maestría DTS-FCS-UFRJ.
- Mioto, Regina (1997) “Família e Servicio Social: contribuicoes para o debate.” en Servicio Social y Sociedade, Año XVIII, Noviembre 1997, N° 55. pp. 114-117
- Salinas, Fernando (2017) “Educacion inicial: Apego y desarrollo sociocognitivo”. Universidad Pedagógica Nacional. México
- Schvarstein, Leonardo (1992) Psicología social de las organizaciones. Buenos Aires: Paidos.

Documentos consultados en línea

- Código de la Niñez y la Adolescencia de 1934 [Online]. Disponible en : <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004>
- Convención de los Derechos del Niño [Online]. Disponible en : <https://www.unicef.org/uruguay/derechos-del-ni%C3%B1o>
- Inau, Misión y Visión [Online]. Disponible en : <http://www.inau.gub.uy/institucional/mision-y-vision>
- Manual de procedimientos para el sistema de Protección Integral de 24 Horas [Online]. Disponible en : [file:///C:/Users/Asus/Downloads/ManualdeProcedimientosProteccion24hs%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Asus/Downloads/ManualdeProcedimientosProteccion24hs%20(1).pdf)
- Plan Nacional de Primera Infancia. Infancia y Adolescencia 2016-2020 [Online] Disponible en : file:///C:/Users/Asus/Downloads/Plan_Nacional_de_Primer_Infancia_Infancia_y_Adolescencia_2016_2020_1.pdf

Artículos periodísticos

- file:///C:/Users/Asus/Downloads/Estudiodepoblacinydecapacidadderespuest
aenelsistemadeproteccin24hsdeINAU.pdf
- INAU (2018). Criterios para apertura o reconversión a CAFF
file:///C:/Users/Asus/Downloads/Criterios%20para%20Apertura%20o%20R
econversi%C3%B3n%20a%20CAFF.pdf
- INAU (2018) Guía reconversion a centro de Acogimiento y Fortalecimiento
Familiar (CAFF)
file:///C:/Users/Asus/Downloads/Gu%C3%ADa%20para%20reconversi%C
3%B3n%20de%20CAFF%20(1).pdf